



Aktivitet i idrætshal. (Foto: Mette Krull)

# Driftsformer og idrætsfaciliteter – hvordan åbnes 'den sorte boks'?

Valget af en idrætsfacilitets driftsform synes oftere at være præget af lokale traditioner og historik end af en principiel stillingtagen til, hvilke fordele og ulemper der er knyttet til valget. Driftsformen kan derfor ses som en 'sort boks', hvor det kan observeres, hvad der kommer ind i form af indtægter, og hvad der kommer ud i form af aktiviteter, mens der ikke er meget indblik i, hvad der sker i selve 'den sorte boks'. Der er dog de senere år kommet øget fokus på betydningen af forskellige driftsformer.

Den økonomiske krise og den demografiske udvikling har forstærket overvejelser over, hvordan idrætsfaciliteter bedst drives. En god drift med øget indtjening fra andre kilder end det offentlige kan begrænse forbruget af offentlige midler til bl.a. at indhente et vedligeholdelseefterslæb af idrætsfaciliteter anslået til mindst 3,9 mia. kr. (LOA, 2011: 57ff). I nogle faciliteter er der ledig kapacitet (Forsberg & Høyer-Kruse, 2013: 57ff; Høyer-Kruse, 2013), hvorfor det diskuteres, om kommunerne får nok ud af de midler, de bruger til drift af idrætsfaciliteter. Fokus i denne artikel er netop, om driftsformen har betydning for forholdet mellem input og output.

På trods af at konsekvenserne af valget af driftsform endnu ikke har fået meget opmærksomhed, kan der i forlængelse af bl.a. Moe (1990: 222) argumenteres for, at hvordan styringen af institutioner i den offentlige sektor indrettes er et politisk valg, der afspejler den gældende politiske magtfordeling. Valget af driftsform rummer dermed implicit også en politisk prioritering af, hvilke interessenter der skal tilgodeses, idet der i en politisk beslutning også ligger en prioritering af nogle interessentgrupper frem for andre. En væsentlig del af analysen vil derfor være, hvilke interessenter der synes at blive prioriteret under forskellige driftsformer.

Der sondres i artiklen mellem de to mest udbredte driftsformer: Kommunal drift eller selvejende drift. Begge disse driftsformer anvendes eksempelvis i driften af den klassiske idrætshal på 20x40 meter, som på grund af omfanget (1500 enheder) og typen af bygningsmasse er omkostningstung (LOA, 2013). Også i forbindelse med klubhuse og forskellige typer af udendørs idrætsfaciliteter findes der både selvejende og kommunal drift. En analyse af konsekvenserne af driftsformer er altså relevant for en lang række forskellige idrætsfaciliteter. Præmissen for den teoretiske analyse er de rendyrkede udgaver af driftsformen. I praksis er der dog hybride udgaver, der indeholder elementer af begge driftsformer. Eksempelvis kan der findes eksempler på selvejende idrætsfaciliteter, hvor den kommunale støtte næsten svarer til den måde, kommunen finansierer kommunale faciliteter, og hvor kommunen er repræsenteret i facilitetens bestyrelse.

Der foreligger imidlertid endnu ikke konkret viden om, hvilke konsekvenser forskellige driftsformer har (Rasmussen, 2012: 6). En central sontring for konsekvenser af forskellige driftsformer er, at forskellige driftsformer resulterer i forskellige grader af offentlig indflydelse på og kontrol af udførslen af den offentlige ydelse, som idrætsfaciliteter kan siges at være. Bozeman (2013) argumenterer for, at leveringen af offentlige ydelser sker under forskellig grad af politisk kontrol og forskellige grader af eksponering til markedsforhold. Hvordan dette miks sammensættes har konsekvenser for, hvordan organisationen – uanset om den er privat eller offentligt ejet – vil agere. At det er for enkelt alene at fokusere på ejerformen, ses fx ved at se på sammenhængen mellem ejerform og performance, målt på bl.a. økonomisk effektivitet og målopfyldelse. Imidlertid er det ikke muligt på

baggrund af ejerformen i sig selv at forudsige performanceforskelle (Andrews, Boyne, & Walker, 2011). Dette taler for, at det er nødvendigt med mere nuancerede tilgange til studiet af driftsform, der tager højde for andet end driftsformens formelle karakteristika.

Denne artikel har på den baggrund til formål at udvikle en teoretisk ramme, som kan benyttes som udgangspunkt for at videreudvikle og teste antagelser om, hvilke konsekvenser forskellige driftsformer har. I lighed med fx Meier & O'Toole (2011), der opstiller forventninger til, hvordan forskellige management-strategier påvirker outcome i private og offentlige organisationer, opstilles der her forventninger til, hvordan valget af driftsform har betydning for handlemønstre under de forskellige driftsformer.

Artiklen er første skridt i bestræbelsen på at finde sammenhænge mellem X (driftsformen) og Y (handlemønstre). Det er således ambitionen at skabe et grundlag for at undersøge, hvordan en variation på X (driftsformen) påvirker Y (handlemønstre). Et sådant studie er X/Y centreret (Gerring, 2007: 71) – det vil sige, at det på baggrund af de indledende teoretiske antagelser, der udvikles i denne artikel, efterfølgende i mere omfattende empiriske analyser vil kunne vurderes, hvilke dele af de teoretiske antagelser, der er mest relevante i en empirisk kontekst. Forventningen er, at variationen i styringsmodellen (X) vil udgøre en del af forklaringen på den observerede variation i Y. Der er således ikke tale om, at modellen postulerer nogen entydig kausalitet, men snarere, at forskellige driftsformer fører til, at et givet handlemønster er mere sandsynligt end andre handlemønstre.

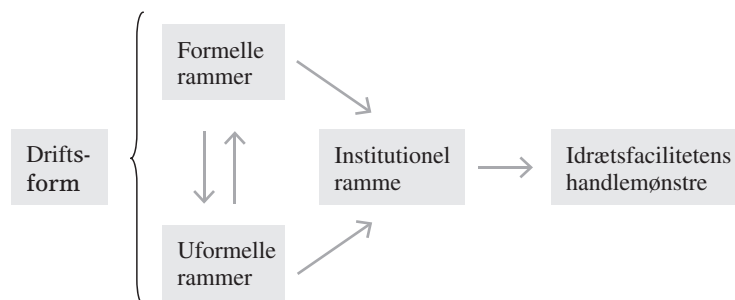
**IDRÆTSFACILITETER OG NY-INSTITUTIONEL TEORI**  
Figur 1 viser, hvordan forskellige driftsformer er sammensat af formelle og uformelle insti-



AF  
EVALD  
BUNDGAARD  
IVERSEN

tutionelle rammer, der resulterer i en institutionel ramme, som påvirker idrætsfaciliteters handlemønstre.

**Figur 1:** Forståelsesramme for idrætsfacilitetens handlemønstre



En institutionel ramme er en struktur, der påvirker aktørers handlemønstre. Den kan være formel, fx en politisk eller administrativ enhed eller lovgivning, eller den kan være uformel, fx et netværk af interagerende organisationer eller fælles normer (Peters, 2012: 19f).

Der er meget forskellige opfattelser af, hvordan en institutionel ramme skabes, og hvordan den påvirker aktører underlagt denne (Moe, 2005: 226). Det er uden for denne artikels rammer at gå dybere ind i denne diskussion, og der-

for vil den institutionelle ramme blive defineret kortfattet i forlængelse af Scott (2001: 54ff):

- Institutioner har en regulativ del. Denne er formel og udgøres af regler og sanktioner og knytter dermed an til lovgivning, tilskudsbetingelser og andre forhold, hvor idrætsfaciliteten er underlagt udefrakommende økonomiske og politiske reguleringer.
- For det andet er der en normativ del, som er en del af den uformelle ramme. Denne skaber forventninger til, hvilke handlemønstre der vil blive opfattet som mulige og passende i en given situation.
- Endelig er der en kulturel-kognitiv del, der også er en del af den uformelle ramme, ifølge hvilken der etableres handlemønstre via kognitive strukturer, etableret over tid, hvilket gør, at der ubevidst fokuseres på nogle handlemønstre frem for andre.

Idrætsfaciliteten ses i denne sammenhæng som en enhedsaktør, der består af den daglige ledelse og den overordnede ansvarlige for driften. Det vil sige, at der ses bort fra de uenigheder og spændinger, der måtte være mellem den daglige ledelse og den overordnede ansvarlige. Dette fører til, at idrætsfaciliteten antages at være en mere homogen enhedsaktør, end den i nogle tilfælde reelt er.

Den overordnede ansvarlige er i den selvejende idrætsfacilitet bestyrelsen, idet en selvejende idrætsfacilitet udgør en selvstændig juridisk og økonomisk enhed. I den kommunale idrætsfacilitet er det forvaltningen, som på uddelegering fra kommunalbestyrelsen er økonomisk og juridisk ansvarlig for idrætsfaciliteterne (Olsen, 2008). Den daglige ledelse har ansvaret for rengøring, åbning og lukning samt almindelig vedligehold. Der ses også i artiklen væk fra den forskel, der måtte være på bruger-

nes ansvar for faciliteten, hvor der kan være et stort spænd mellem brugergrupper, der tager et stort medansvar for driften og udviklingen af faciliteten, og andre brugergrupper, som primært ser sig selv som kunder i faciliteten.

#### DEN INSTITUTIONELLE RAMME

Den formelle ramme udgøres bl.a. af Folkeoplysningsloven. Af denne fremgår det, at kommunerne skal stille lokaler til rådighed for folkeoplysende foreninger og yde tilskud til foreningens egne og lejede lokaler. Sammen med foreningerne er skoler, børnehaver og andre lignende offentlige institutioner de primære brugere af de mest udbredte idrætsfaciliteter (Forsberg & Høyer-Kruse, 2013: 43ff; Høyer-Kruse, 2013). Det vil sige, at den formelle ramme giver folkeoplysende foreninger en privilegeret situation i forhold til andre brugergrupper, idet de har en lovfæstet ret til at få adgang og støtte til idrætsfaciliteter<sup>1</sup>. Oftest får idrætsfaciliteter, som er underlagt den kommunale driftsform, et budget tildelt, der overvejende er uafhængigt af aktivitetsniveauet, mens selvejende idrætsfaciliteter får et tilskud, der er afhængigt af aktivitetsniveauet. Den selvejende idrætsfacilitet er dermed i lighed med andre typer af selvejende institutioner en privat non-profit aktør, som skal være selvbestemmende, og hvor et overskud skal anvendes internt (Thøgersen, 2013). Lovgivningen udgør dermed en formel ramme, som idrætsfaciliteterne skal agere inden for, hvis de vil undgå indgreb fra højere administrativt og/eller politisk niveau.

Den uformelle ramme udgøres af normer og rutiner samt de kognitive strukturer, som aktørerne har udviklet over tid. Dette er umiddelbart sværere at indkredse end de formelle rammer, idet for eksempel normer, opstået over tid, ikke på samme måde er nedskrevet. Hvilken

betydning normer og rutiner har, søges belyst med inspiration af bl.a. Moulton (2009), der via inddragelse af ny-institutionel teori opstiller hypoteser om forventede handlemønstre hos organisationer.

Feltet af ny-institutionelle teorier er stort og vidt forgrenet, og der er forskellige opfattelser af, hvordan de skal opdeles (Scott, 2001; Hall & Taylor, 1996; March & Olsen, 2006). Det er uden for denne artikels ramme at afgøre, hvilken inddeling der er mest gyldig. Men på baggrund af at en flerhed af mulige forklaringsmodeller ønskes belyst, trækkes der her på ny-institutionelle forfattere, der enten har en rationel eller en normativ tilgang.

En kritik er, at anvendelse af flere forskellige teoriretninger vil føre til inkonsummerabilitet, hvilket vil sige, at der ikke er nogen klare kriterier for at afgøre, hvilken af teorierne der er mest sand (Knudsen, 1994: 121). Det understreges derfor, at teorierne fastholdes som separate teorier i en udfyldningsstrategi. Styrken ved denne strategi er, at flere forskellige aspekter af handlemønstre indfanges (Roness, 1997: 100f), uden at dette fører til inkonsummerabilitet, da de teoretiske forklaringer fastholdes som parallelle forklaringer.

#### DEN RATIONELLE INSTITUTIONALISME

På trods af at det kan være vanskeligt at adskille de forskellige teoretiske retninger inden for ny-institutionalismen, er en klar forskel dog, om aktørerne tillægges en grad af rationalitet (Peters, 2012: 50). Eksempelvis tillægger den rationelle institutionalisme aktører rationalitet, men adskiller sig dog fra den rendyrkede neoklassiske økonomiske tilgang til aktørers rationelle handlinger ved også at tage hensyn til markedets imperfektioner (Peters, 2012: 47). Eksempelvis argumenterer North for, at: “*Institutions are the*

*rules of the game in a society or, more formally, are the devised constraints that shape human interaction*” (North, 1990: 3). Som det også fremgår af Scotts definition, jf. opstående citat, har North fokus på, hvilken ramme de formelle regler sætter, men konkluderer også at der er store usikkerheder knyttet til i den yderste konsekvens at implementere og håndhæve disse rammer. Dette skyldes bl.a., at det er omkostningstungt at værdisætte, hvad en given overskridelse af en formel ramme koster og efterfølgende at værdisætte, hvor meget der skal betales i erstatning. Dette leder North i retning af, at det ofte er de uformelle dele af gældende institutionelle rammer, der er de væsentligste for at afgøre årsager til handlemønstre (North, 1990: 11, 24f).

Mikset mellem de formelle og uformelle rammer er ifølge North væsentligt for, hvor effektiv den institutionelle ramme kan være. Den effektive institutionelle ramme er den, hvor der er en formel ramme, der accepteres af aktørerne. Dette resulterer i, at aktørerne i videst muligt omfang er selvregulerende, og der er dermed færre omkostninger forbundet med at kontrollere aktørernes adfærd og håndhæve eventuelle overtrædelser af tilladelig adfærd (North, 1990: 61ff).

North tilskriver således aktører andre be- væggrunde end alene den rationelle adfærd, de tillægger sig på markedet, og nævner to eksempler. For det første, at aktøren kan have en overbevisning, der gør, at pågældende ikke alene agerer rigdomsmaksimerende. For det andet er det vanskeligt at indsamle og afkode tilstrækkelig information til at få fuldt overblik over, hvilke handlemuligheder der eksisterer. Antagelsen om rationalitet opgives dog ikke, idet tendensen til at følge overbevisningen vil være høj, når omkostningen ved at gøre dette er lav – og omvendt vil tendensen til at følge overbevis-

ningen være lav, når omkostningen ved at gøre dette er høj. Men individet har brug for hjælp til via den institutionelle ramme at indsamle tilstrækkelig information til at få et overblik over mulige handlemuligheder (North, 1990: 21-23).

### RATIONEL INSTITUTIONALISME OG HANDLEMØNSTRE

Den formelle ramme i form af Folkeoplysningsloven sikrer idrætsforeninger en privilegeret position. Det fremgår dermed af den formelle ramme, at disse brugergrupper skal sikres adgang til idrætsfaciliteter. I praksis viser det sig desuden, at den lokale økonomiske støtte ofte er mere omfattende end det minimumskrav, der er fastsat i lovgivningen (Iversen & Thøgersen 2013). Således prioriteres idrætsforeningernes brug af idrætsfaciliteter mange steder højt.

Facilitetens drift er afhængig af det tilskud, der udløses af foreningernes brug af faciliteten. Dermed kan der etableres en uformel institutionel ramme, som fremmer handlemønstre, der tilgodeser foreningerne og derigennem også tilgodeser en fortsat finansiering af idrætsfacilitetens drift. Ræsonnementet bygger bl.a. på, at det vil være en måde for den enkelte aktør (idrætsfaciliteten) at forholde sig til de informationer, der umiddelbart er til rådighed, og samtidig følge en overbevisning om, at idrætsfaciliteten er tæt knyttet sammen med foreningernes anvendelse af denne.

Der er dog også store forskelle på den formelle ramme, der kan have betydning for den uformelle ramme. For den kommunale facilitet ændres indtjeningen ikke, hvis aktivitetsniveauet stiger eller falder. For den selvejende facilitet øges indtjeningen ved at sælge ledig kapacitet til fx foreninger eller til de offentlige institutioner, der køber kapacitet i selvejende

institutioner. De selvejende idrætsfaciliteter er således også afhængige af at fastholde og optimere de offentlige institutioners brug af idrætsfaciliteten. Dermed forventes det, at den selvejende idrætsfacilitet vil have tendens til et handlemønster, hvor der er øget fokus på at afsætte ledig tid.

Hvor meget fokus den selvejende idrætsfacilitet vil have på at afsætte ledig tid, vil afhænge af, hvordan incitamentsstrukturen i driftsformen er. En tilskudsmodel kan være indrettet, så den selvejende idrætsfacilitet opkræver gebyrer ved foreningerne, der fratrækkes i det offentlige tilskud til faciliteten. Derved får idrætsfaciliteten ikke flere indtægter, men til gengæld øgede udgifter til fx el, vand, varme, rengøring og slitage. Den formelle ramme gør i det tilfælde, at øget foreningsaktivitet fører til faldende indtjening. Til gengæld giver en sådan model tilskyndelse til at forsøge at øge indtjeningen fra andre kilder (fx private og virksomheder), såfremt denne indtjening ikke fører til nedsættelse af det offentlige tilskud. Andre eksempler på en formel ramme, der ikke skaber fokus på ledig tid, er, at netop anden indtjening fratrækkes det offentlige tilskud til foreningsaktiviteten. Også dette bidrager til at fastholde et fokus på alene at få flere foreninger i faciliteten. Selv om en facilitet ønsker at øge aktivitetsniveauet, kan omkostningerne ved at gøre det være for store, hvilket ifølge North dermed reducerer muligheden for, at aktivitetsniveauet vil øges.

Den kommunale idrætsfacilitet vil i udgangspunktet have vanskeligere ved at afsætte ledig tid til andre end institutioner og idrætsforeninger, end den selvejende idrætsfacilitet vil have, idet de ikke har samme muligheder for at sælge tider til anden side uden at risikere at komme i konflikt med kommunalfuldmagten<sup>2</sup>.

På trods af at det er lovligt at sælge ydelser som kommunal idrætsfacilitet, er der krav om, at det sandsynliggøres, at den pris, der tages, er markedsbaseret og ikke holdes kunstigt lav på grund af det offentlige tilskud, en idrætsfacilitet modtager (Olsen, 2013: 7). Det kan være vanskeligt at sandsynliggøre, og desuden er der også udgifter (bl.a. tid og mindre fleksibilitet) forbundet med at skulle lave den type beregninger, hvilket også kan føre til en faldende konkurrenceevne i forhold til andre aktører.

Fælles for begge typer af faciliteter er dog, at offentlige institutioner såsom skoler, børnehaver og lignende udgør en væsentlig brugergruppe. Ofte er det sådan, at de kan benytte idrætsfaciliteten i et givet tidsrum. Under den kommunale driftsform vil offentlige institutioner ofte stå særlig stærkt i de tilfælde, hvor idrætsfaciliteten er tilknyttet en offentlig institution som for eksempel en folkeskole. Desuden kan offentlige institutioner opdeles i institutioner, der i høj grad tager hensyn til de langsigtede samfundsmæssige behov, og institutioner, der i højere grad er fokuseret på at tilfredsstille de umiddelbare brugerbehov (Antonsen & Jørgensen, 1997). Kommunale idrætsfaciliteter kan i denne sammenhæng ses som en aktør, der i højere grad ud fra en rationel kalkule tilgodeser de langsigtede behov, folkeskolen har for at kunne tilbyde idræt til elever, snarere end de kortsigtede målsætninger, der kan være i idrætsforeninger, der over tid kan have et svingende person-, bestyrelses- og aktivitetsgalleri.

Samlet set er der ud fra den rationelle institutionalismes perspektiv for det første en tendens til, at de selvejende idrætsfaciliteter i højere grad end de kommunale idrætsfaciliteter vil have fokus på at få flere foreninger i faciliteten. Tilsvarende vil den selvejende idræts-



Bolde i idrætshal. (Foto: Mette Krull)

facilitet for det andet have større fokus på at tiltrække andre end de brugergrupper, som traditionelt har benyttet faciliteten. Der kan dog være tilskudsordninger, der øger omkostningerne ved at gøre dette og dermed begrænser tilskyndelsen til at tiltrække nye brugere. De kommunale idrætsfaciliteter vil være tættere knyttet til de offentlige institutioner, og der vil være flere fælles interesser mellem faciliteter, underlagt den kommunale driftsform og andre offentlige institutioner, end det er tilfældet mellem offentlige institutioner og selvejende idrætsfaciliteter. Endelig vil kommunalt drevte idrætshaller have sværere ved at afsætte ledig tid og ydelser til andre end offentlige institutioner og foreninger.

#### DEN NORMATIVE INSTITUTIONALISME

I den normative institutionalisme er udgangspunktet modsat den rationelle institutionalisme, at aktørers handlinger ikke er rationelle,

men primært er baseret på normer og værdier Peters (2012: 26). Dermed har denne gren af institutionalismen mere fokus på det, Scott, jf. tidligere citat, benævner de normative og kulturelt-kognitive dele af den institutionelle ramme. Et sådant fokus betyder et mindre fokus på de formelle rammer, idet det er udgangspunktet, at der er større forklaringskraft knyttet til de uformelle rammer: *“Action...is seen as driven by rules of appropriate or exemplary behaviour, organized into institutions. The appropriateness of rules includes both cognitive and normative components”* (March & Olsen, 2006: 689).

Som det ses af ovenstående citat er et centralt begreb 'logic of appropriateness'-begrebet, der henviser til de normer og rutiner, der fører til, at bestemte handlemønstre opfattes som mere rigtige, korrekte og forventede end andre. Årsagen, til at nogle handlemønstre opnår primat, skal altså ikke findes i overvejelser, hvor aktøren vælger det alternativ, der har de bedste konsekvenser på baggrund af en rationel kalkule – en såkaldt 'logic of consequentiality' (March & Olsen, 1989: 23). Tværtimod opstår handlemønstre på baggrund af, at der i samspillet mellem aktører over tid etableres normer for, hvilke handlemønstre der er de passende. Disse handlemønstre er ikke rationelle, men passende i forhold til de forventninger, andre aktører har til handling i den givne situation. Denne 'logic of appropriateness' manifesterer sig således i et samspil mellem aktører med udgangspunkt i, at aktører i de fleste situationer spørger: *“What kind of situation is this? What kind of person am I? What do a person such as I do in a situation like this?”* (March & Olsen, 2006: 690). Det er således handlemønstre, der i højere grad etableres på baggrund af aktørens intuitive opfattelse af, hvad der er rigtigt og forkert, snarere end en beregnet tilgang til handlemønstre.

De uformelle rammer er dermed i særlig fokus i den normative institutionalisme. Disse har betydning for, hvilke normer der løbende dannes, og hvilke handlemønstre, der er de acceptable og passende.

#### NORMATIV INSTITUTIONALISME OG HANDLEMØNSTRE

For den enkelte idrætsfacilitet er de mulige handlemønstre begrænset af, hvad der falder inden for 'logic of appropriateness'. Sådanne 'passende' handlemønstre skabes dels i et samspil med de aktører, som primært finansierer faciliteten (kommunen), og dels i et samspil med de primære brugergrupper (foreninger og offentlige institutioner).

Idrætsforeningslederens og instruktørers motiver for at lave aktivitet i faciliteten antages at svare til den motivation, de har i forbindelse med deres frivillige engagement, idet de må se idrætsfaciliteten som en arena for dette engagement. Et studie af motiver for frivillighed har konkluderet, at den frivilliges motivation er knyttet til interesse for aktiviteten eller sagen (Habermann, 2000: 36). Idrætsfaciliteten indgår uanset driftsform over tid i dialog med frivillige, og derfor kan der udvikles en fælles forståelse af, at idrætsfaciliteten primært skal være for idrætsforeningerne og servicere disse.

Hensynet til, at foreninger og institutioner skal have gode vilkår, ses bl.a. ved, at det i mange kommuner kun koster lidt eller ingenting for idrætsforeningerne at anvende idrætsfaciliteter. Det er desuden mange steder kutyme, at brugen af en idrætsfacilitet belyses ud fra en gennemsnitsuge. Dermed tilgodeses foreningerne og institutionerne, idet disses aktiviteter ofte er sæsonaktiviteter, der forløber over længere perioder. Konsekvensen ved at operere med en sådan gennemsnitsuge er, at der derved



ikke tages højde for sæsonudsving, og der tages heller ikke højde for aflysninger. Endelig ser en sådan opgørelse ikke på, hvor mange personer der er i faciliteten, eller hvor stor en del af faciliteten, der er i brug. En sådan registreringsmetode kan være etableret ved, at det over tid er blevet set som en rimelig måde at fordele tider til foreninger på, og at der ikke er blevet stillet spørgsmålstejn ved denne mekanisme, da denne er blevet set som en del af de passende handle-mønstre jf. 'logic of appropriateness'.

En forskel mellem de to driftsformer er, at den kommunale forvaltning er i en meget tæt dialog med kommunale idrætsfaciliteter, der i nogle tilfælde er helt integreret i forvaltningen. Det antages, at denne nærhed vil gøre, at handle-mønstret i den kommunale idrætsfacilitet vil være anderledes end i den selvejende. Det skyldes bl.a., at idrætsfaciliteter med en kommunal driftsform ofte er opstået som en velfærdsservice til lokale institutioner (Ibsen & Brandt-Madsen, 1996). Det vil sige, at de passende handle-mønstre i højere grad bliver nogle, der tager hensyn til de kommunale institutioner, som var årsag til at institutionen blev etableret i første omgang.

Desuden antages det også, at den kommunale driftsforms nærhed til den offentlige forvaltning vil gøre, at der kommer øget fokus på, at andre brugergrupper skal have adgang. Kommuner har således som noget relativt nyt fokus på, at også andre brugere end foreningerne skal have adgang til faciliteterne (Ibsen, 2010: 272). Argumentet er, at dette fokus har etableret sig som en norm i forvaltningen, hvilket bl.a. skyldes en styrket faglighed i forvaltningen og dermed øget viden om, at idræt er andet end det, der foregår i foreningerne (Ibsen, 2010: 274). Via dialog og drøftelser med den kommunale idrætsfacilitet vil forvaltningsnormen føre til,

at de kommunale idrætsfaciliteter prioriterer, at andre borgergrupper end idrætsforeninger og offentlige institutioner får adgang.

I den selvejende idrætsfacilitet er der en særlig forståelse etableret mellem idrætsfaciliteten og foreningerne. Dette skyldes, at idrætsfaciliteten ofte er blevet etableret på baggrund af et lokalt og frivilligt engagement (Larsen, 2006; Svendsen, 2003). Bestyrelserne afspejler ofte, hvem der har været med til at bygge faciliteten – hvilket ofte er foreninger. Foreningerne er derfor tæt vævet ind i faciliteternes daglige drift. Den rationelle institutionalisme plæder for, at den øgede selvstændighed, de selvejende institutioner har, vil føre til øget fokus på at få fyldt faciliteten ud og sælge overskydende timer. Ifølge den normative institutionalisme er det imidlertid en mulighed, at handle-mønstret reelt vil være det modsatte – at den særlige forbindelse mellem foreninger og facilitet vil gøre, at der primært fokuseres på eksisterende brugeres ønsker og behov. Dette handle-mønster kan opstå, idet det anses som normen, at foreningernes særlige position gør, at de ses som (næsten) de eneste brugere af faciliteten.

Ifølge den normative institutionalisme vil der således være tendenser til, at de selvejende idrætsfaciliteter udvikler en praksis, hvor de lukker sig om sig selv og primært fokuserer på nuværende brugergrupper. Kommunale idrætsfaciliteter vil oftere have fokus på at tilfredsstille offentlige institutioner, men der vil desuden også være fokus på at sikre en bredere brug af idrætsfaciliteten til andre borger- og brugergrupper.

#### KONKLUSION

Det er i ovenstående analyseret, hvordan forskellige driftsformer, set i lyset af forskellige ny-institutionelle fortolkninger og for-

ståelser, fører til antagelser om forskellige handle-mønstre. I forlængelse af valget af ud-fyldningsstrategien er det oftest nødvendigt at inddrage både normative faktorer og rationelle overvejelser for at opnå en dækkende forklar-ing af fænomenet. I hvilken grad det også er nødvendigt her, vil afhænge af den empiriske efterprøvning af nedenstående antagelser.

Øget viden om konsekvensen af forskellige driftsformer kan anvendes til en politisk prio-ritering af, hvordan midlerne til idrætsfacilite-ter skal prioriteres. Det kan godt være, at de fortsat skal anvendes, som de bliver i dag, men det ændrer ikke ved det hensigtsmæssige i at øge viden om konsekvenserne af forskellige driftsformer, således at konsekvenserne af de forskellige policy-alternativer kan belyses.

Viden om konsekvenserne af driftsformer kan også være væsentlig, når det diskuteres,

hvilke målsætninger man politisk ønsker at opnå med idrætsfaciliteterne. Det kan fx være, at en driftsform er bedre til at skabe egen ind-tjening med risiko for, at folkeoplysende fore-ningsaktivitet fortrænges. Modsat kan fokus på foreningsaktivitet føre til øgede omkost-ninger til idrætsfaciliteter, idet de bliver øko-nomisk mindre selv bærende. Denne artikel har indledt diskussionen om, hvilke effekter forskellige typer af driftsformer har på handle-mønstre. Ved yderligere også empirisk at efter-prøve de udviklede antagelser kan fordele og ulemper, knyttet til valget af forskellige drifts-former på baggrund af forskellige målsætning-er, afdækkes. Eller sagt på en anden måde: En empirisk undersøgelse af, i hvilket omfang antagelserne kan be- eller afkræftes empirisk, kan føre til en åbning af den sorte boks, som forskellige driftsformer udgør.

**Table 1:** Forventninger til handle-mønstre i idrætsfaciliteter

Driftsform/ ny-institutionel retning	Normativ	Rationel
<b>Kommunal</b>	Fokus på andre brugergrupper end de nuværende	Fokus på nuværende offentlige institutioner
<b>Selvejende</b>	Fokus på nuværende foreninger og offentlige institutioner	Fokus på at tiltrække mere aktivitet (både foreninger og øvrige aktiviteter)

## LITTERATURLISTE

- Andrews, R. Boyne, G.A. & Walker, R.M. (2011). Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence. [Article]. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 21(suppl\_3), i301-i319. doi: 10.1093/jopart/mur026
- Antonsen, M. & Jorgensen, T.B. (1997). THE 'PUBLICNESS' OF PUBLIC ORGANIZATIONS. [Article]. *Public Administration*, 75(2), 337-357.
- Bozeman, B. (2013). What Organization Theorists and Public Policy Researchers Can Learn from One Another: Publicness Theory as a Case-in-Point. [Article]. *Organization Studies* (01708406), 34(2), 169-188. doi: 10.1177/0170840612473549
- Forsberg, P. & Høyer-Kruse, J. (2013). Borgernes idrætsvaner og brug af faciliteter og udeområder i Rudersdal. Delrapport 2. København: Idan.
- Gerring, John. (2007). *Case Study Research*. GB: Cambridge University Press – M.U.A.
- Habermann, U. (2000). *Motiver til frivillighed*. København: Institut for Idræt, Københavns Universitet.
- Hall, P.A., & Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms\*. *Political Studies*, 44(5), 936-957. doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Høyer-Kruse, J. (2013). *Kapacitetsundersøgelse af hallerne i Assens Kommune*. Odense: CISC/Syddansk Universitet.
- Ibsen, B. (2010). *Nye stier i den kommunale idrætspolitik*: København: Idan.
- Ibsen, B. & Brandt-Madsen, W. (1996). *Brugerstyring af kommunale idrætsanlæg*. København: Danmarks Højskole for Legemesøvelser.
- Iversen, E.B. & Thøgersen, M. Den kommunale støtte til idrætsfaciliteter – succes eller sovepude? In Thomas Skovgaard & Klaus Eskelund (Eds.), *Samfundets idræt*: Odense: Syddansk Universitetsforlag (i tryk).
- Knudsen, C. (1994). Empirisk-analytisk videnskabsteori. In Heine Andersen (Ed.), *Videnskabsteori og metodelære*: Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Larsen, K. (2006). *Brugerindflydelse og brugertilfredshed – ved brugen af idrætsanlæg*. Odense: CISC/Syddansk Universitet.
- LOA. (2011). *Idrætshalanlæg i Danmark*. København: Lokale og Anlægsfonden.
- LOA. (2013). *Idrætsfacilitetsdatabase*. København: Lokale og Anlægsfonden
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (2006). The Logic of Appropriateness. *The Oxford Handbook of Public Policy*, 689-708.

- Meier, K.J., & O'Toole, L.J. (2011). Comparing Public and Private Management: Theoretical Expectations. *JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY*, 21 (suppl\_3), i283-i299. doi: 10.1093/jopart/mur027
- Moe, T.M. (1990). Political institutions: The neglected side of the story. *JL Econ & Org.*, 6, 213.
- Moe, T.M. (2005). Power and political institutions. *Perspectives on politics*, 3(02), 215-233.
- Moulton, S. (2009). Putting Together the Publicness Puzzle: A Framework for Realized Publicness. [Article]. *Public Administration Review*, 69(5), 889-900. doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.02038.x
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Oakleigh, Vic: Cambridge University Press.
- Olsen, K.N. (2008). Analyse af idrætsfaciliteters organisering og drift. In Jens Høyer-Kruse (Ed.), *Analyse af idrætsfaciliteter i Frederikssund Kommune*: Odense: CISC/Syddansk Universitet.
- Olsen, K.N. (2013). Responsum vedrørende juridiske rammer for etablering og drift af idrætsfaciliteter. Furesø Kommune
- Peters, B. G. (2012). *Institutional Theory in Political Science*. New York: Continuum.
- Rasmussen, T. (2012). Hvidbog om organisering og drift af idrætsfaciliteter: Vingsted: DGI.
- Roness, P.G. (1997). *Organisasjonsendringer*. Oslo: Fagboksforlaget.
- Scott, W. R. (2001). Institutions and organizations. Foundations for organizational science series. Thousand Oaks: Sage.
- Svendson, G.L. (2003). Det store halbyggeri. *Fortid og Nutid*(3).
- Thøgersen, M. (2013). Selvejende institutioner i Danmark – institutionernes udvikling, udbredelse og karakter på udvalgte samfundsområder. CIFRI arbejdsnotat. Odense: Syddansk Universitet (i tryk).

**(ENDNOTES)**

- 1 Der er dog begrænsninger i foreningernes rettigheder, idet de kun kan få adgang i det omfang, der er plads i eksisterende faciliteter eller hvis kommunen godkender at give tilskud til nye private eller selvejende faciliteter. Støtten er desuden målrettet børn og unge under 25 år.
- 2 Kommunalfuldmagten fastsætter de begrænsninger, der er på kommunens virke med henblik på bl.a. at sikre, at kommunale prioriteringer ikke bliver konkurrenceforvridende.