



Kilde: Faaborg-Midtfyn kommune

Mål eller kaos?

Muligheder og begrænsninger i at indføre 'performance management' i danske idrætsfaciliteter

1.1 INDLEDNING

Uge efter uge findes der vindere i mange idræts-haller: fodboldholdet, badmintonspilleren, gymnastikholdet eller danserne. Men når det angår hallernes drift og virke, er der fx ikke samme fokus på, hvem der er 'bedst' til at få flest muligt til at bruge hallerne mest muligt? Det er overraskende, for idrætshaller danner ellers ramme om mange idrætsaktiviteter, og stort set alle danske børn og unge benytter idrætshallen i forbindelse med skole- og foreningsaktiviteter.

Et tilbagevendende diskussionsemne i mange kommuner er, om der er tilstrækkeligt med tider til de forskellige brugere, og mange steder har såvel foreninger som offentlighed en opfattelse af, at der kronisk mangler haltider. Det fører til ønsker om mere halkapacitet og diskussioner om nødvendigheden af at opføre yderligere haller.

Men hvordan står det i virkeligheden til med halkapaciteten? Mangler der nye haller, eller kan de eksisterende haller imødekemme efterspørgslen? Og hvad foregår der i hallerne, når de er booket til aktivitet? Kommer udøverne overhovedet i praksis til alle de bookede tider? Og benytter udøverne hele hallens areal – eller kunne der være plads til ekstra aktivitet for at imødekemme efterspørgslen?

Disse spørgsmål er i fokus i denne artikel, som ser på mulighederne for at opstille performance-mål for idrætshallernes brug. I artiklen er fokus særligt på tre performance-mål: Hvor meget hal-len er i brug; hvor stor en del af aktivitetsarealet, der bruges; og hvor mange, der er aktive?

De tre mål defineres senere i artiklen, men er udvalgt, fordi de vedrører hallernes kerneop-gave, som er at være ramme for aktiviteter. Årsagen til at vælge de tre performance-mål er, at mange vil være enige i, at idrætshaller, som helt eller overvejende er opført og drevet med offentlige tilskud, i udgangspunktet skal bruges

mest muligt og komme flest mulige borgere til gode. Hensigten med performance-målene er at give ledere og beslutningstagere information om hallernes brug for at få mest muligt ud af dem – samt fungere som grundlag for vurderinger af, om der er et reelt behov for at bygge flere haller.

Artiklen diskuterer hvilke hensyn der skal af-vejes i anvendelsen af de præsenterede data til eventuelt at ændre praksis i kommunale priori-teringer i forhold til idrætsfaciliteter. Til slut diskuterer vi konsekvenserne af at anvende per-formancemål på idrætshaller.

2.1 DEN HISTORISKE BAGGRUND

Fremvæksten af idrætsfaciliteter i Danmark er et resultat af et samspil mellem stat, kommune og civilsamfund (det vil primært sige idrætsforenin-ger) (Ibsen & Ottesen, 2000). Det er typisk stærke lokale ønsker fra civilsamfundet, der ligger til grund for etableringen af nye idrætsfaciliteter (Eichberg & Ibsen, 2012; Svendsen, 2003), og det er sjældent, at faciliteter er bygget på baggrund af analyser af behov (Høyer-Kruse, 2013b, s. 23).

Selvom opførelsen af idrætsfaciliteter umid-delbart kan forekomme lokalt velbegrundet af kommune, brugere (fx idrætsforeninger) og lo-kalsamfund, er fremvæksten af idrætsfaciliteter ofte ikke baseret på en reel viden om, hvad der konkret foregår i eksisterende faciliteter, hvor stort behovet er for faciliteter, og i hvilket om-fang de benyttes. Eksempelvis bygger man ofte nye faciliteter, som minder om de faciliteter, der findes i forvejen, uanset at der ikke kan regi-streres nogen vækst i de aktiviteter, der typisk foregår i disse.

Det er ikke ubetydelige midler, kommunerne bruger på idrætsområdet. I 2012 brugte kommu-nerne 3,642 mia. på drift af idrætsområdet, og ca. 90 pct. af midlerne anvendtes til drift af

idrætsfaciliteter (Eichberg & Ibsen, 2012, s. 200; Kulturministeriet, 2014).

Kommunerne bruger således mange midler på idrætsfaciliteter, og der har i de senere år været en forskningsmæssig og kommunal interesse i at få analyseret idrætsfacilitetsområdet og få øget viden om, hvordan kommunerne kan udvikle idrætsfaciliteterne og bruge dem bedst muligt (se fx Forsberg & Høyer-Kruse, 2013; Høyer-Kruse, 2011; Kaas og Mulvad, 2013; Raffoss & Troelsen, 2010).

2.2 ØGET FOKUS PÅ MÅLSÆTNINGER FOR DEN OFFENTLIGE STØTTE

Denne interesse kan også ses i forlængelse af aktuelle forandringer, der peger i retning af et øget fokus på strategier, målsætninger og målinger af performance i den offentlige sektor (Greve & Ejersbo, 2013). Også i forhold til idrætsfaciliteter er der kommet øget fokus på, hvilke målsætninger der kan opstilles, og hvad konsekvenserne af dem er. Dermed opstår der et fokus på 'performance management', hvor man ved at måle på produktionen af ydelser kan angive, hvordan det går med at indfri de opstillede målsætninger (Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010). En måde at måle produktionen af ydelser på er at vurdere, hvor meget og hvordan faciliteter bruges ved at anse 'brugen' som den produktion, idrætsfaciliteter leverer.

Presset for øget fokus på performance management kommer fra flere sider. For det første er der som nævnt et pres oppe fra, hvor overordnede effektiviseringstendenser fordrer, at idrætsfaciliteterne fremstår konkurrencedygtige (Alexandris, 2010; Moynihan, 2008). Presset indefra opstår i form af øget professionalisering med flere ansatte akademikere i idrætsforvaltningerne (Ibsen, 2009), der har øget kendskab til, hvordan strate-



AF EVALD
BUNDBGAARD
IVERSEN
OG PETER
FORSBERG

gier formuleres, og hvordan der følges op på disse via målinger. Desuden øges efterspørgslen efter forskellige typer af idrætsfaciliteter, idet flere og flere dyrker idræt og gør det på flere forskellige måder og i forskellige organiseringsformer (Laub, 2013). Dette pres fra neden suppleres med et tværgående pres mellem idrætsfaciliteter, hvor nogle faciliteter klarer sig klart bedre end andre i forhold til at udbyde et stort udbud af aktiviteter og have en stabil økonomisk drift. Endelig forlanger konkurrenceidrætten også ofte bedre faciliteter af kommunen (Alm, 2014). Samlet er der dermed et større pres for at kunne dokumentere, hvordan idrætsfaciliteter anvendes, af hvem og hvilke hensyn der skal tages i forbindelse med etableringen af nye faciliteter.

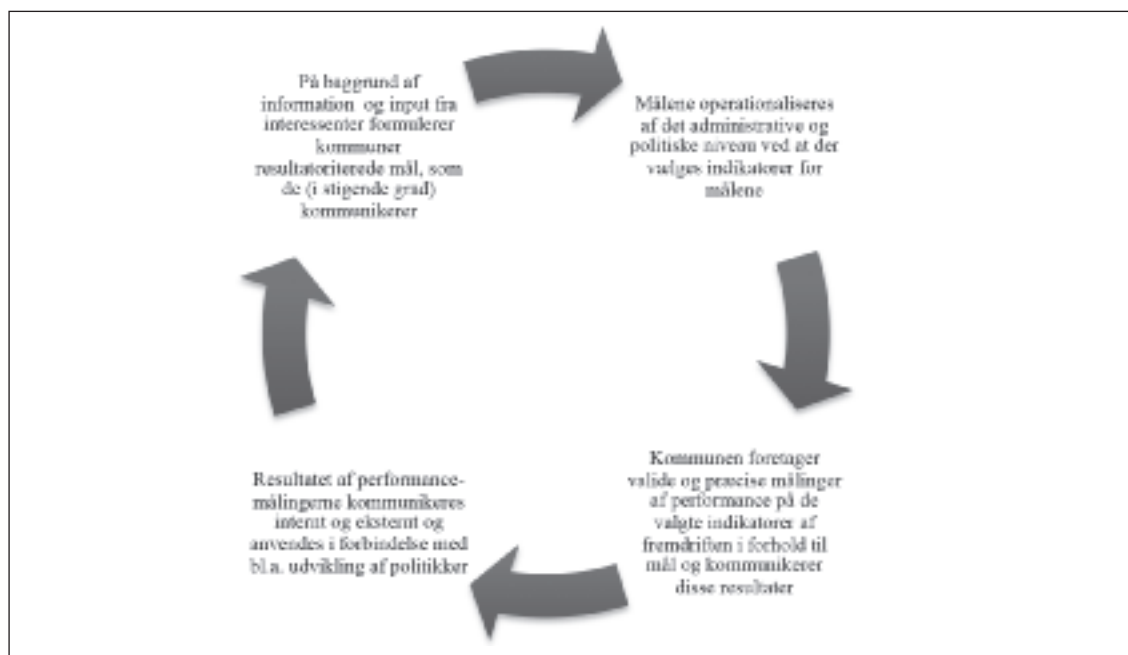
Der kan argumenteres for, at performance mål ikke er så enkelt at måle på i den offentlige sektor, idet der i sammenligning med den private sektor typisk er flere dimensioner, der måles på, end på profitdimensionen. Dette øger kompleksiteten af de udfordringer, der skal findes løsninger på inden for de økonomiske rammer, som der på baggrund af politiske prioriteringer stilles til rådighed for opgaveløsningen (Christensen, Lægred, Roness & Rovik, 2007; O'Boyle, 2012). Denne kompleksitet gør, at der er grund til at være opmærksom på de fordele og ulemper, der opstår, når der indføres et øget fokus på at måle på performance.

2.3 HVORDAN KAN DER MÅLES PÅ PERFORMANCE?

Som nævnt ser vi her nærmere på konsekvenserne af at definere performance af idrætsfaciliteter som målinger af, hvordan de bruges. Hvordan et sådan system kan indrettes, kan forstås ud fra en cyklisk idealforestilling om, at der er en sammenhæng mellem at opstille målsætninger, måle på performance i forhold til målene og kommunikere denne performance tilbage til det politiske system.

Nogle typer af målsætninger er vanskelige at måle på, idet måden, målsætninger er indrettet på, kan give et større spillerum til særinteresser, når politikker skal føres ud i livet af den offentlige forvaltning (Christensen et al., 2007). Det virker også plausibelt, at der har været brug for sådanne hensyn på idrætsområdet, hvor der

igennem mange år har været et tæt samspil mellem idrætsforeninger og forvaltning. Dette sandsynliggør, at der ofte vil blive taget udgangspunkt i de (sær)hensyn, som idrætsforeningerne og lokale skoler har, mens andre potentielle brugergrupper ikke i samme grad inddrages i processer vedrørende idrætsfaciliteter. I denne artikel beskrives konsekvenserne af netop at basere målopfyldelsesmålinger på noget, der faktisk kan måles på – nemlig kvantitative målinger af idrætsfaciliteters performance. Dette sker vel vidende, at sådanne målinger givetvis overser forhold, som kvalitative målinger ville indfange, hvorfor nogle af konsekvenserne af sådanne kvantitative målinger kritisk diskuteres undervejs i artiklen.



Figur 1: En cyklisk tilgang til performance management. Inspireret af Moynihan (2008, s. 6)

3.1 HVORDAN KAN DER MÅLES PÅ KOMMUNALE MÅLSÆTNINGER?

På idrætsområdet har kommunerne et betydeligt råderum for bl.a. gennem regler for tilskud, organisering og lignende at arbejde for at indfri forskellige politiske målsætninger (Naundrup Olesen, 2012). En måde at arbejde med målsætninger er at arbejde med at optimere forholdet mellem på den ene side udgifterne til at producere en givet ydelse (input), og på den anden side output (antal ydelser produceret) eller outcome (effekten af ydelsen) (Produktivitetskommissionen, 2013). For at vide, hvorvidt der kan optimeres, skal der være en forståelse af, hvad input, output og outcome er.

Det er imidlertid ikke nogen enkel øvelse og man skal være forsigtig med, hvordan input og output/outcome mål designes og anvendes. Som et eksempel på, hvordan input og output kan rodes sammen på en uhensigtsmæssig måde kan nævnes Danmarks Idrætsforbunds (DIF) undersøgelse af foreningernes vilkår i kommunerne (DIF, 2013). Undersøgelsen baserer sig på en række objektive og subjektive opgørelser fordelt på 22 forskellige parametre, som spænder bredt og bl.a. medtager tilskud til faciliteter, idrætspolitik og foreningers tilfredshed med samarbejdet med kommunen. Placeringerne på de forskellige input og output mål bliver samlet i et indeks, som angiver idrættens vilkår i kommunen. Det vil sige, at både høje driftsomkostninger (input) og en høj foreningstilfredshed (output) bidrager til at kommunen klarer sig 'godt' i rangordningen. Hensigtsmæssigheden af en sådan rangordning kan særligt udfordres i lyset af, at det ikke kan påvises, at høj score på input hænger sammen med høj score på output (Thøgersen & Iversen, 2014).

Til trods for undersøgelsens mangler har den fået stor opmærksomhed blandt idrættens aktø-

rer og kommunerne. Omtalen af undersøgelsen er et godt eksempel på, at der er et stigende behov for at kunne arbejde med politiske mål og målsætninger, men også at det er væsentligt at være metodisk forsigtig i forhold til, hvilke mål der anvendes, og at det er centralt at tage nødvendige forbehold, når performance skal måles.

Denne artikels ambition afgrænses til at diskutere mulige output-mål for hvor meget og hvordan idrætsfaciliteten bruges med henblik på at optimere dette. Vi argumenterer for, at det er muligt at måle performance, men også, at der skal udvises forsigtighed med, hvordan resultaterne fortolkes og anvendes (Van Dooren et al., 2010). Vi vil derfor i det følgende diskutere fordele og ulemper ved at anvende forskellige kvantitative output-mål.

4.1 UDVIKLING AF SYSTEM TIL PERFORMANCE MÅLINGER AF IDRÆTSFACILITETER I EN DANSK KONTEKST

Data anvendt her er indsamlet på baggrund af en metode udviklet med inspiration fra Australien og England, hvor der er erfaring med at måle på idrætsfaciliteters performance (Howat, Crilley, & Murray, 2005; Liu, Taylor, & Shibli, 2009). Fælles for disse metoder er, at de tager afsæt i redskaber, som oprindeligt er udviklet inden for managementlitteraturen og har nogle fælles karakteristika. For det første måles der i begge systemer på en række økonomiske parametre såsom omsætning, forholdet mellem tilskud og indtægter, udgifter etc. Disse parametre sættes i forhold til antallet af brugere i anlægget, og der opnås dermed en måling per bruger, der kan sammenlignes med andre faciliteter.

Idrætsfaciliteten ses overvejende som en privat virksomhed, der skal drives økonomisk effektivt og generere indtjening selv. Dette forhold sig væsentligt anderledes i de fleste danske

idrætsfaciliteter, der er afhængig af offentlig støtte, og hvor skoler, institutioner og idrætsforeninger ofte har fortrinsret til anvendelsen af faciliteten.

Desuden er der oftest ikke adgangskontrol i danske idrætsfaciliteter og mange gange heller ikke personale til stede, hvorfor det er vanskeligt at opgøre antallet af brugere præcist. Derfor er der i en dansk kontekst fokuseret på at indsamle information om de forskellige aktiviteter, hvilket giver flere muligheder for at analysere på andet end blot økonomiske forhold, der relaterer sig til kunderelationen.

Data er indsamlet i perioden 2012-2014 ved at anvende en metode, der er udviklet og standardiseret særligt med henblik på at kunne følge udviklingen i aktivitetsniveauet i idrætshaller over tid, men indeholder også en række andre variable såsom organisatorisk kontekst, arealforbrug, alder m.v. Der er udviklet standardiserede skriftlige og mundtlige instrukser til de

personer, som skal udføre registreringerne, og de udføres i to uger i høj- og kantsæson, hvilket både giver et indblik i, hvad der foregår, når idrætshallen er i fuld drift, samt når den er i overgangssæsonen mellem ude- og indesæson. Data består af 3455 registreringer af aktiviteter indsamlet i 56 idrætshaller på 800 m², svarende til en håndboldbane, i fem forskellige kommuner i to uger på hverdage fra tidlig morgen til sen aften (kl. 8 til 22). Kommunerne varierer i geografisk beliggenhed, størrelse og styringsform på facilitetsområdet (selvejende vs. kommunale idrætshaller). Der er ikke tale om fuldt repræsentative data, men omfanget og bredden i registreringerne gør, at de kan ses som en første indikation på, hvordan og hvor intensivt idrætshaller bruges. Der er desuden udført termisk validering af registreringerne, hvilket indikerer, at den anvendte metode tenderer at overdrive omfanget af aktivitet. Dataene viser eksempelvis om der er aktive i hallen, og hvor mange der er i hallen på et givet tidspunkt, og kan derved siges at rapportere det maksimale aktivitetsniveau i de studerede idrætshaller.

5.1 TRE PERFORMANCEMÅL

Vi ser nærmere på tre output-mål, som kan ses som forskellige udtryk for hallens performance. For det første vurderes det på baggrund af undersøgelser, hvor meget ledig tid der findes i hallerne. For det andet analyseres på baggrund af ovennævnte data, hvor meget af aktivitetsarealet der er i brug, og hvor mange brugere der er. For det tredje diskuteres mulighederne for også at inkludere fysiske intensitetsniveauer som et performancemål. Afslutningsvis diskuteres mulighederne for at lave longitudinelle analyser af sammenhængen mellem forskellige styringsmodeller og aktivitetsniveauer.



Kilde: Faaborg-Midtfyn kommune

5.1.1. Findes der ledig tid i hallerne?

På baggrund af undersøgelser af idrætshaller i tre kommuner, er der ifølge bookingskemaerne særligt i dagtimerne mange ledige tider (typisk 20-35 pct.), og ud af de bookede forløb/timer er det hver fjerde, der ikke realiseres – dvs. tidspunkter, hvor hallen er booket, men hvor der trods bookingen ikke foregår aktivitet. (Forsberg, 2014; Forsberg & Høyer-Kruse, 2013; Høyer-Kruse, 2013a). Undersøgelser i andre kommuner viser ligeledes, at der er ledig tid i idrætsfaciliteterne (Københavns Kommune, 2013; Mariager Fjord Kommune, 2013; Aalborg Kommune, 2012; 2013). I forlængelse af disse eksempler kan det overvejes, hvordan der kan skabes endnu flere aktiviteter i de faciliteter, hvor der er ledig tid til rådighed. Gabet mellem ledig tid og efterspørgsel på haltider viser desuden, at hallerne langt fra er optimalt og fuldt benyttet, selv om der er stor efterspørgsel på haltider. Da der kun er marginalt øgede omkostninger i form af øget slitage og øgede udgifter til el, vand og varme (input) knyttet til øget brug af haller, synes der at være muligheder for at øge output, uden at dette nødvendigvis behøver medføre en forøgelse af inputtet.

5.1.2. Mål for, hvordan og hvor meget idrætshallen anvendes

Næste performancemål er at gå tættere på, hvor meget og hvordan idrætshallen bruges på de tidspunkter, den er i brug. Vi giver to eksempler på performancemål: Det gennemsnitlige antal deltagere i hver aktivitet, og hvor stor en del af gulvarealet aktiviteter gennemsnitligt benytter.

Som det ses i tabel 1, er der stor forskel på, hvor meget hallen bruges. Ses der på antallet af aktive, er det ikke overraskende tennis, der ligger i bund, mens aktiviteter så som skoleidræt og gymnastik er i top målt på det gennemsnitli-

ge antal af aktive. Ses der på arealforbruget er billedet anderledes, idet tennis bruger forholdsvis megen plads i forhold til antallet af aktive. Til gengæld fremgår det, at en aktivitet som dans er i stand til at have mange personer i gang på relativt komprimeret plads, hvilket ses som et gennemsnitligt arealforbrug på 64 pct.. Ses der fx på skoleidrætten, kræver den i højere grad, at hele hallen er i brug, selv om den gennemsnitligt aktiverer lidt færre personer end dans. Også bordtennis har brug for relativt megen plads i forhold til antallet af aktive.

Et konkret eksempel på en aktivitet, hvor der kunne arbejdes på at optimere brugen af faciliteten er badminton, hvor der på baggrund af de foreliggende data tegner sig et billede af, at det i 8,9 pct. af tilfældene kun er 1/5 af hallen, der er i brug, og at der i 11,4 pct. af tilfældene kun er 2/5 af hallen i brug. I 44 pct. af tilfældene er hele hallen i brug.

I badminton vil der være plads til at få flere i hallen, uden at der opleves kvalitetsforringelser af idrætsoplevelsen, idet badminton typisk udøves i det afgrænsede rum, som banen udgør. I andre tilfælde kan det være mindre lige til, om aktiviteter kan slås sammen med en anden uden et tab af kvalitet. I børn og unge aktiviteter inden for fodbold anbefales det for eksempel af Dansk Boldspil Union (DBU), at banerne komprimeres, så der kommer flere boldberøringer per barn, hvilket taler for, at det også i det tilfælde er muligt at arbejde med at tilpasse aktiviteten til at fylde mindre. Omvendt er der andre eksempler som fx voksenidræt inden for volleyball og basket, hvor det kan være vanskeligt at komprimere aktivitetsarealet, uden at der opstår et kvalitetstab af idrætsoplevelsen.

De forskellige aktiviteter organiseres ifølge vore data hovedsageligt af idrætsforeningerne, der står for 65 pct. af aktiviteterne, mens skoler

Tabel 1: Gennemsnitlig antal personer og areal i brug i forskellige aktiviteter

	Antal aktive personer pr. aktivitet	Areal i brug i den enkelte aktivitet (0-100 pct.)	N *
	Gennemsnit	Gennemsnit	
Tennis	7,8	89 pct.	82
Handicapidræt	12,0	60 pct.	10
Badminton	13,6	75 pct.	778
Basketball	13,9	91 pct.	54
Fodbold	15,9	95 pct.	308
Håndbold	15,9	93 pct.	593
Aktivitet, som ikke er sports- eller idrætsrelateret	16,6	71 pct.	9
Bordtennis	19,6	66 pct.	14
Volleyball	20,4	79 pct.	61
Anden aktivitet, der ikke normalt foregår på en gennemsnitsuge	20,6	83 pct.	136
Gymnastik	25,2	87 pct.	206
Skoleidræt	26,8	93 pct.	639
Dans (alle former)	29,2	63 pct.	32

* Aktivitetstyper med færre end 8 forløb og med mere en 80 deltagere er sorteret fra i analysen. Dette er gjort for at undgå, at enkeltstående forløb får stor betydning for resultaterne inden for specifikke aktivitetstyper.

og institutioner udgør omtrent 30-35 pct.. Det vil sige, at disse organiserede brugergrupper dominerer. På den ene side kan der argumenteres for, at det væsentligste er, at faciliteten bruges. På den anden side kan der argumenteres for, at faciliteter, der helt eller delvist finansieres af det offentlige, også skal være tilgængeligt for en forskelligartet brugergrupper – og at forskellige brugergrupper må finde sig i, at der ikke kan vindes hævde over bestemte idrætsfaciliteter, således at det er bestemte klubber og aktiviteter, som har 'ret' til at få de samme haller og tider år efter år.

5.1.3. Udvidelse af indikator med forskellige fysiske intensitetsniveauer

Inden for 'performance management' er det en kendt udfordring, at der kan opstå konflikter mellem kortsigtede mål og langsigtede mål (Heinrich, 2012). Her vil vi diskutere, hvilke konsekvenser det på lang sigt kan have at have fokus på at øge antallet af brugere på kort sigt.

Vi tager afsæt i en fremgangsmåde, der er anvendt til kvalitativt at registrere det fysiske aktivitetsniveau i udendørs idrætsfaciliteter som fx parker (McKenzie, Cohen, Sehgal, Williamson, & Golinelli, 2006). Den samme klassificering

Tabel 2: Andel af gulvet i brug (%) i forbindelse med badmintonaktivitet

Andel gulv i brug (pct.)	Antal observationer (N)	Procent (pct.)
20 pct.	69	8,9
40 pct.	89	11,4
60 pct.	143	18,4
80 pct.	135	17,4
100 pct.	342	44
Total N	778	100,0

ring er anvendt i en idrætshal vel vidende, at der er brug for yderligere validering af, om denne metodik kan appliceres her. Der skelnes mellem lav, middel og høj fysisk intensitetsniveau. Lav intensitet er stillesiddende aktivitet som fx møder eller aktiviteter med megen instruktion/snak, mellem intensitet er aktiviteter med nogen aktivitet rundt i hallen med fysisk aktivitet svarende til gangniveau og hvor samtale er mulig. Høj intensitet indeholder megen bevægelse rundt i hallen eller korte perioder med høj intensitet med ingen eller lille samtale. En del af instruksens består i at give eksempler på, hvordan fysisk intensitet kan opleves forskelligt på tværs af forskellige alderstrin, hvorfor registreringerne skal tage højde for dette.

De aktiviteter, der ikke finder sted i en normaluge, har generelt et lavt fysisk intensitetsniveau, der ligger under de fleste af de aktiviteter, der normalt finder sted i faciliteten. Aktiviteter registreret som 'Anden aktivitet end sports- og idrætsaktivitet' har i 12,5 pct. af tilfældene lavt intensitetsniveau, i 75 pct. af tilfældene middel og i 12,5 pct. højt. Lidt anderledes ser det ud med 'anden aktivitet, der ikke normalt foregår på en gennemsnitsuge', hvor ingen har lav inten-

sitet, 58 pct. har middel og 42 pct. højt intensitetsniveau.

Hvor vidt flere stillesiddende aktiviteter er et problem eller ej afhænger bl.a. af, om det ønskes, at aktiviteter i hallerne overvejende skal indeholde fysisk aktivitet fx på grund af de afledte folkesundhedsmæssige effekter, eller om hallens formål ses bredere som et sted, hvor der også skal være plads til mere kulturelle og evt. også kommercielle aktiviteter. Det kunne fx være kulturarrangementer eller generalforsamlinger, som kommunen eller faciliteten ønsker at prioritere. Men der kan også være tale om at fx selvejende faciliteter i bestræbelserne på at sikre mange brugere og indtægtsgivende udlejning via fx møde- og konferenceaktiviteter kan komme til at fortrænge fysiske aktiviteter.

Problemets omfang afhænger også af, om der er ledig tid i hallerne, eller om det er nødvendigt at aflyse tider for at få plads til sådanne aktiviteter. Kortsigtede målsætninger om at øge aktivitets- og indtjeningsniveauet kan således skade langsigtede målsætninger om at få et øget fysisk intensitetsniveau i kommunalt støttede idrætsfaciliteter.

5.2 PERFORMANCEMÅL FOR EFFEKTEN AF FORSKELLIGE STYRINGSMODELLER OVER TID

I to af kommunerne er der indsamlet data over tid, og dermed er det muligt at give et eksempel på mulighederne og udfordringerne i at sammenligne performancemål over tid. De data, vi har adgang til, er indsamlet med to års forskydning i 13 idrætshaller (uge 9 og 13 i 2012 og 2014). Performancemålet er her antallet af aktivitetstimer i faciliteten. En sådan analyse giver mulighed for at vurdere, hvordan de forskellige performancemål ændrer sig over tid. Her ses der nærmere på, om forskellige måder at give det kommunale tilskud på, giver forskellige udviklinger i aktivitetsniveauet. I den første kommune blev der gennemført ændringer i styringsmodellen i 2012, så tilskuddet gives på baggrund af, hvor mange timer foreningerne køber af faciliteten. I den anden kommune er der ikke foretaget ændringer i styringsmodellen, og dér modtages tilskuddet uafhængigt af foreningsaktivitetsniveauet. Som et udtryk for aktivitetsomfanget anvendes det samlede antal af aktivitetstimer.

På den ene side er der baggrundsvariable, som er ens, idet der er tale om selvejende idrætsfaciliteter, der i betydelig grad er afhængige af et offentligt tilskud, og hvor foreninger og offentlige institutioner er de dominerende brugergrupper. På den anden side kan resultater som disse ikke

anvendes direkte til konklusioner om styringsmodellernes direkte effekt, men de kan fungere som et afsæt for nærmere kvalitative analyser af, hvad der ligger bag de udviklingstendenser, der findes kvantitativt.

En risiko ved at fokusere på aktivitetsniveauet er, at idrætsfacilitetens ledelse så vil fokusere på det, der i litteraturen betegnes 'cherry-picking' (Thiel & Leeuw, 2002) og vil forsøge at øge aktivitetsniveauet ved at fokusere på de bedst fungerende og enkleste kunder at håndtere. Det kan fx være visse velfungerende foreninger eller kommercielle aktører, som nok fører meraktivitet og merindtjening (direkte og i form af tilskud) med sig, men som er ressourcestærke aktører, der fortrænger andre og mindre ressourcestærke aktører. Både faciliteten og kommunen har således en rolle i at sikre, at der tages behørigt hensyn til de grupper, som ellers kunne blive fortrængt fra faciliteten.

Samtidig har kommunen og faciliteten dog også som deres opgave, at faciliteter anvendes på en hensigtsmæssig måde. En del af dette kunne være, at kommunen fokuserer på samarbejder mellem aktiviteter, hvor det er muligt, så flere kan benytte hallen, samt at ledige timer fordeles efter gennemskuelige principper og ikke alene på baggrund af lokale aftaler og historie.

Tabel 3: Styringsmodel og udvikling i aktivitetsniveau i uge 9 og 13 2012 - > 2014

Styringsmodel og udvikling uge 9 og 13 2012 - > 2014	Antal timer	pct.-vis udvikling i antal timer i faciliteten	Antal aktive pr. aktivitet	Areal i brug (0-100 pct.)
Afhængigt af aktivitetsniveau	328 -> 353	7,6 pct.	20,5 -> 22,4	88 pct. -> 84 pct.
Uafhængigt af aktivitetsniveau	345 -> 317	- 8,1 pct.	17,4 -> 19,5	80 pct. -> 75 pct.

En antydning af, at noget sådant kunne være tilfældet i dag, angiver Thøgersen og Iversen (2014), da ældre foreninger er mere tilfredse med faciliteterne, hvilket kunne tyde på, at der over tid opbygges nogle fordele, som foreninger ikke har, hvis de har benyttet faciliteten i kortere tid. En anden udfordring kan være det, der i litteraturen benævnes 'indikator fiksering' eller 'gaming', hvor fokus på et givet performance mål fører til en strategisk adfærd blandt aktørerne med ikke-intenderede konsekvenser i forhold til at opnå reel målopfyldelse (Bevan & Hood, 2006; Van Dooren et al., 2010).

I dette tilfælde kunne det være, at idrætsfaciliteten strategisk kunne forsøge at sprede aktiviteterne mere ud over et bredere tidsrum, hvilket ville give flere tilskudsgivende aktivitetstimer, men som omvendt kunne resultere i færre deltagere og lavere arealforbrug. Særligt for grupper, som er fleksible i forhold til, hvornår de ønsker at lave aktiviteter (voksne og især ældre), vil der være muligheder for denne form for 'gaming'.

Som det fremgår af tabel 3, viser vores data imidlertid, at antallet af aktive og arealet i brug i de faciliteter vi her ser nærmere på, ikke falder mere under den aktivitetsafhængige tilskudsmodel. Derfor synes der på baggrund af vores data ikke at være kvantitative indikationer på, at der fokuseres særligt på at score højt på antallet af aktivitetstimer på bekostning af antallet af deltagere per gang, hvilket ellers kunne være et udtryk for, at der var mere fokus på at score højt på antallet af timer, snarere end at fokusere på reelt at hæve det samlede aktivitetsniveau.

6.1 DISKUSSION OG KONKLUSION

På baggrund af overvejelser som disse kan der i visse tilfælde frigøres tid, der kan anvendes til

at få plads til aktiviteter, der i dag ikke er plads til, og på den måde øge brugen af haller. Der kan også være reelle driftsmæssige og politiske afvejsninger i at vurdere, hvilke aktiviteter der skal prioriteres i faciliteter.

Ønskes det politisk, at alle idrætter skal have de samme adgangsrettigheder uanset, hvor mange de er, eller hvor meget de bruger hallen? Eller ønskes der fokus på, hvor mange og hvor meget halgulvet bruges i prioriteringen af brugergrupper?

Et simpelt driftsmæssigt argument for at inddrage sidstnævnte i overvejelserne kan være, at flere personer igennem idrætsfaciliteten giver anledning til en større følgeomsætning i det omfang, der findes en caféfunktion og fx en fitnessfunktion, hvor det højere antal af besøgende vil kunne øge omsætningen.

Mod en sådan prioritering taler, at der er idrætsgrene, hvor det er vanskeligt at øge antallet af samtidige brugere (fx tennis), hvilket vil gøre, at disse idrætter bliver særligt udfordret, og kan komme bagerst i køen, når der fordeles haltid.



Kilde: Faaborg-Midtfyn kommune

Også idrætsgrene med en kort sæson som fx indedefodbold kunne blive udfordret, såfremt til- delingen af timer i højere grad gøres afhængig af, hvor mange timer den enkelte idræt lægger i faciliteten. Endelig kan der også stilles spørgs- målstegn ved, om et fokus på et højt gennem- snitligt antal brugere per aktivitet kan imple- menteres uden at tage højde for, at der vil være forskel på hvor meget aktiviteterne fylder af- hængigt af om det er børn eller voksne.

Det er til slut relevant at vende tilbage til for- delene og ulemperne ved at anvende forskellige typer af output-mål for den offentlige støtte til idrætsfaciliteter. På den ene side er der en risi- ko for, at øget fokus på kvantitativt definerede outputmål kan føre til mere kortsigtet fokus på at leve op til disse, i de tilfælde hvor der opstår 'cherry-picking' eller 'gaming' og andre typer af ikke intenderede effekter. På den anden side ty- der de data fra egne og andres undersøgelser på, at der er ledig kapacitet og stor forskel på, hvor meget og hvor intensivt forskellige aktiviteter bruger hallen.

Om status quo skal opretholdes, eller om den øgede viden om output-mål, som vi har præsen-

teret her, skal bruges til at udøve mere aktiv 'performance management' er en politisk be- slutning. Denne vil bl.a. afhænge af, hvorvidt de problemer der kan være i form af fx indikator fiksering og 'cherry-picking' opvejes af de po- tentialer, der vil være i også politisk at diskute- re, om brugen af idrætsfaciliteter er den, vi som samfund ønsker. Det kan virke hovedløst at dis- kutere nye idrætshaller, når vi ved så lidt om, hvad der reelt foregår i de eksisterende, og hvor godt disse udnyttes. Men omvendt vil den orga- niserede idræt og institutioner, der i dag er de brugergrupper, der fylder mest i hallerne, argu- menterer for, at det væsentligste må være, at der er aktivitet.

Det virker sandsynligt, at der ikke fra de nu- værende brugere vil være megen lyst til at åbne diskussionen om, hvilke aktiviteter der har mere 'ret' end andre til at være der. Men at op- retholde et sådan status quo synes overvejende at tilgodese de eksisterende brugergrupper, mens andre og anderledes brug af idrætshallen synes at have vanskeligere vilkår, såfremt de nuværende tilgange til facilitetsdrift fortsættes.

I sidste ende er svaret på denne afvejning



Kilde: Faaborg-Midtfyn kommune

(idræts-)politisk. På den ene side giver resultaterne input til det politiske og administrative niveau i kommunerne, idet det står klart, at der er store forskelle på, hvor meget faciliteterne er benyttet, og hvor meget forskellige typer af aktiviteter fører til udnyttelsen af faciliteten.

Blandt fordelene ved at se på disse output-mål er, at det giver et større udfaldsrum for politikken. Fx kan det diskuteres, om man ønsker andre brugergrupper i faciliteten, om balancen mellem skoler og foreningers brug er den rigtige, om aktiviteter med mange deltagere og høj arealanvendelse skal have prioriteret adgang og om det skal have betydning, om det er fysisk eller mere stillesiddende aktivitet.

I det hele taget skønnes det, at der er et betydeligt potentiale i en mere aktiv facilitetsmanagement, hvor der er personer eller organisationer, som får et konkret ansvar for på baggrund af politiske prioriteringer at arbejde for at optimere brugen af idrætshaller specifikt og givetvis også i idrætsfaciliteter i bredere forstand.

REFERENCES

Alexandris, K. (2010). Introduction. In K. Alexandris (Ed.), *Performance Management and Leisure Management*: Routledge.

Alm, J. (2014). *Eliteidrættens krav til offentlige anlæg*. København: Idrættens Analyseinstitut.

Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Rovik, K. A. (2007). *Organization theory and the public sector: instrument, culture and myth*: Routledge.

DIF. (2013). *Idrætsforeninger i Danmark – rammer og vilkår*: Danmarks Idrætsforbund.

Eichberg, H., & Ibsen, B. (2012). Dansk idrætspolitik – mellem frivillighed og statslig styring. In H. Eichberg (Ed.), *Idrætspolitik i komparativ belysning – national og international*: Syddansk Universitetsforlag.

Forsberg, P. (2014). *Idræt og Faciliteter i Allerød Kommune*: Idrættens Analyseinstitut.

Forsberg, P., & Høyer-Kruse, J. (2013). *Borgernes idrætsvaner og brug af faciliteter og udeområder i Rudersdal*. Delrapport 2.: Idrættens Analyseinstitut.

Greve, C., & Ejersbo, N. (2013). Udviklingen i styringen af den offentlige sektor *Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*.

Heinrich, C. J. (2012). Measuring Public Sector Performance and Effectiveness. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE.

Howat, G., Crilley, G., & Murray, D. (2005). Using performance measures to assess performance of indoor and outdoor aquatic centres. *Corporate Governance*, 16, 4.

Høyer-Kruse, J. (2011). *Undersøgelse af idrætsfaciliteter i Høje-Tåstrup Kommune*: Syddansk Universitet. Institut for Idræt og Biomekanik.

Høyer-Kruse, J. (2013a). *Kapacitetsundersøgelse af hallerne i Assens Kommune*: CISC/Syddansk Universitet.

- Høyer-Kruse, J. (2013b). *Kommunal planlægning af idrætsfaciliteter*. Syddansk Universitet.
- Ibsen, B. (2009). *Nye stier i den kommunale idrætspolitik*. København: Idrættens Analyseinstitut.
- Ibsen, B., & Ottesen, L. (2000). *Forsamles og forenes om idræt*. København: Lokale- og Anlægsfonden.
- Kulturministeriet. (2014). *Udredning af idrættens økonomi og struktur*. København: Kulturministeriet.
- Københavns Kommune. (2013). *Udnyttelse af idrætsfaciliteterne i København*.
- Kaas og Mulvad. (2013). *Analyse af Lokale- og Anlægfondens facilitetsdatabase 2013*.
- Laub, T. B. (2013). *Danskernes motions- og sportsvaner 2011*: Idrættens Analyseinstitut.
- Liu, Y.-D., Taylor, P., & Shibli, S. (2009). Sport equity: benchmarking the performance of English public sport facilities. *European sport management quarterly*, 9(1), 3-21.
- Mariager Fjord Kommune. (2013). *Kapacitetsanalyse af idrætshaller*.
- McKenzie, T. L., Cohen, D. A., Sehgal, A., Williamson, S., & Golinelli, D. (2006). System for Observing Play and Recreation in Communities (SOPARC): reliability and feasibility measures. *Journal of physical activity & health*, 3, S208.
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*: Georgetown University Press.
- Naundrup Olesen, K. (2012). *Kommuner og idrætsliv*: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- O'Boyle, I. (2012). Managing organizational performance in sport. *Managing Sport: Social and Cultural Perspectives*, 1.
- Produktivitetskommissionen. (2013). Måling af produktivitet i den offentlige sektor *Baggrundsrapport*.
- Rafoss, K., & Troelsen, J. (2010). Sports facilities for all? The financing, distribution and use of sports facilities in Scandinavian countries. *Sport in Society*, 13(4), 643-656.
- Svendsen, G. L. (2003). Det store halbyggeri. *Fortid og Nutid*(3).
- Thiel, S. V., & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public performance & management review*, 25(3), 267-281. doi: 10.2307/3381236
- Thøgersen, M., & Iversen, E. (2014). Den kommunale støtte til idrætsfaciliteter – succes eller sovepude? In T. Skovgaard & K. Eskelund (Eds.), *Samfundets idræt*: Syddansk Universitetsforlag.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*: Routledge.
- Aalborg Kommune. (2012). *Rapport om brug af haller*.
- Aalborg Kommune. (2013). *Kapacitetsanalyse af haller i Aalborg Kommune*.