

Kommunalreformens betydning for kommunernes idrætspolitik

Bjarne Ibsen, professor, Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund Syddansk Universitet, bibsen@health.sdu.dk

Det er især kommunerne, der har ansvaret for idrætspolitikken i Danmark. Den kommunale politik på området har hidtil været kendetegnet af en klar arbejdsdeling, hvor kommunen skaber rammerne, mens idrætsforeningerne står for aktiviteterne. Derfor har området også været præget af en betydelig korporativ styring og en svag kommunal forvaltning.

Denne politik er imidlertid under forandring. De seneste år er der i mange kommuner sket en større formalisering af idrætspolitikken; den kommunale støtte til idrætsforeningerne er suppleret af aktiviteter for selvorganiseret idræt og projekter for særlige målgrupper; forebyggelse og sundhedsfremme har fået en mere fremtrædende rolle, og den kommunale forvaltning af området er styrket.

Denne ændring hænger bl.a. sammen med kommunalreformen, hvor såvel dannelsen af større kommuner som de nye forebyggende og sundhedsfremmende opgaver har været en katalysator for udviklingen. Men ændringen kan også være fremmet af et begyndende skifte på området fra et kommunaristisk forvaltningsideal til styringsidealer, der er inspireret af New Public Management.

Passiv kommunal idrætspolitik

Idrætten fylder meget i kommunerne. Godt halvdelen af de voksne og langt de fleste børn dyrker idræt eller motion (Pilgaard, 2009; Nielsen og Ibsen, 2008), og det sker fortrinsvis i kommunalt finansierede eller støttede idrætsfaciliteter, foreninger eller af-

tenskoler. I hver en krog af kommunerne har kombinationen af den frivillige og den kommunale indsats sat sine tydelige aftryk i form af meget synlige idrætsanlæg. Politisk er der generelt en meget stor velvilje over for den lokale idræt, som mange politikere selv har været engageret i som frivillige i en idrætsforening (Thøgersen, 2009).

På trods af dette og på trods af relativt store kommunale udgifter til drift af idrætsfaciliteter og støtte til idrætsforeninger har kommunernes indsats på området været forholdsvis passiv. De færreste kommuner har haft en formuleret politik for området, og de fleste kommunalpolitikere har ikke set det som et kommunalt ansvarsområde på linje med børnepasning, børnenes skolegang, ældreomsorg, biblioteksdrift mv. Man har støttet mulighederne for at dyrke idræt og motion, men initiativet har været overladt til idrætsforeningerne.

Meget tyder imidlertid på, at der i disse år er ved at ske en ændring i kommunernes syn på idrætten og den måde, de udøver politik på området. Denne artikel sætter fokus på denne ændring. Først analyseres den kommunale politik over for den idræt, der finder sted i fritiden, og de seneste års ændringer deri. Dernæst analyseres kommunalreformens betydning for kommunernes indsats på området.

Forskning i kommunal idrætspolitik

Analysen baseres på fire undersøgelser af kommunernes idrætspolitik bestående af to spørgeskemaundersøgelser af alle kommuners idrætspolitik, ét mere kvalitativt anlagt studie af syv kommuners idrætspolitik samt en historisk analyse af dansk idrætspolitik udvikling.

Den første spørgeskemaundersøgelse blev gennemført i 2006, hvor 212 kommuner, svarende til 79 pct. af de daværende kommuner, besvarede en række spørgsmål om den kommunale politik og forvaltning på området (Ibsen, 2006a). Den anden spørgeskemaundersøgelse blev gennemført i 2009, hvor 84 kommuner, svarende til 86 pct. af de nuværende kommuner, besvarede et spørgeskema, der indeholdt en række spørgsmål, der var identiske med spørgsmålene i undersøgelsen tre år tidligere, samt spørgsmål om kommunernes vurdering af kommunalreformens betydning for idrætten og idrætspolitikken i kommunen (Ibsen, Hansen og Vennekilde, 2010).

Den tredje undersøgelse bestod af studier af syv kommuners idrætspolitik, som blev gennemført op til eller lige efter, at kommunalreformen trådte i kraft. Der er tale om casestudier, der er gennemført under anvendelse af kvalitativ og historisk metode, dvs. interviews af centrale aktører i kommunen samt indsamling og analyse af dokumenter (Ibsen, 2009). Endelig trækker analysen også på en historisk undersøgelse af dansk idrætspolitik med fokus på den statslige lovgivning og forvaltning af området (Ibsen og Eichberg, 2006).

Karakteristiske træk ved og ændringer i kommunernes idrætspolitik

På baggrund af de kvantitative og kvalitative studier af kommunernes idrætspolitik er en række karakteristiske træk ved idrætspolitikken indkredset. Analysen har primært fokus på de institutionaliserede regler og normer

for den måde, der føres politik på området, og ser mindre på det politiske output i form af økonomisk støtte, fysiske rammer for idrætten, indsatsområder mv.

Først belyses den politiske legitimering af den kommunale idrætspolitik samt den rolle som kommunerne – understøttet af lovgivningen – tillægger sig selv på området. Dernæst fokuseres på den måde, der føres politik på i forhold til idrætten. Endelig analyseres den styrings- og forvaltningsmæssige side af idrætspolitikken. Til slut i dette afsnit belyses forskellene på idrætspolitikken mellem kommunerne.

Stærk tro på idrættens nytte

Det første iøjnefaldende træk ved idrætspolitikken er, at den kommunale støtte altid er blevet retfærdiggjort af en stærk tro på de positive, afledte effekter af at dyrke idræt. I 1963 begrundede formanden for Skive Idræts-Forbund organisationens ønske om opførelsen af Skive-hallen med, at mange unge dermed ville *»kunne dyrke deres idræt om vinteren, og det vil være med til at affolke gadehjørnerne«* (Mortensen, 2004: 143). Godt fyrré år senere var argumenterne næsten de samme fra en af kommunens idrætsledere: *»Vi har jo faktisk en rimelig lav ungdomskriminalitet, og det tror jeg bestemt, idrætten er medvirkende til at holde nede«* (Thøgersen, 2009: 78). Idræt betragtes fortsat som et godt middel til bl.a. fremme af sundhed, forebyggelse af kriminalitet og branding af kommunen.

Det er en udbredt opfattelse, at idrætten i stigende grad inddrages i løsningen af forskellige velfærdsproblemer – tilskyndet af statslige puljer i Kulturministeriet, Integrationsministeriet og Socialministeriet. Det er i hvert fald vurderingen i hver fjerde kommune, at foreningslivet i højere grad inddrages i løsningen af kommunale opgaver, mens andelen, der ikke er enig deri, er halvt så stor (Ibsen, Hansen og Vennekilde, 2010: 60).

Nært sammenhængende med disse forventede positive velfærdseffekter af at dyrke idræt er det først og fremmest breddeidrætten, som kommunerne følger sig forpligtet til at støtte. Her ser det dog også ud til, at kommunerne har justeret på politikken. Tidligere opfattede langt de fleste kommuner det ikke som deres opgave at støtte eliteidræt, og før kommunalreformen var det kun syv pct. af kommunerne, der havde en formel politik for den del af idrætten. Undersøgelsen fra 2009 viste, at denne andel var vokset til 17 pct., halvdelen af kommunerne havde udgifter til eliteidræt, og hver fjerde kommune havde stræbt efter at blive »eliteidrætskommune« (Ibsen, Hansen og Vennekilde, 2010: 13, 24).

Kommunerne skaber rammerne, som foreningerne fylder ud

Det andet helt centrale kendetegn ved idrætspolitik i kommunerne er den opfattelse, at kommunen skal skabe rammerne, som idrætsforeningerne så skal udfylde uden indblanding fra kommunens side. Et eksempel på denne opfattelse kan man læse i Skive Kommunes idrætspolitik: »Den væsentligste opgave for kommunerne er at skabe rammerne, og i høj grad at overlade til deltagerne i idrætten selv at skabe indholdet« (Thøgersen, 2009: 74).

Undersøgelserne viser imidlertid, at den foreningsorienterede politik i stigende omfang suppleres med mål og tiltag, der skal fremme selvorganiseret idræt og motion for særlige målgrupper. Undersøgelsen fra 2009 viser bl.a., at seks ud af ti kommuner har særlige indsatser for fysisk inaktive børn, hver fjerde har etableret en eller flere idrætsbørnehaver eller idræts-SFO'er, og i halvdelen af kommunerne findes særlige aftaler (partnerskaber) mellem idrætsforeninger, skoler og SFO'er om mere og bedre idræt for børn – som regel med sigte på de såkaldte idrætsusikre børn. Indsatsen i forhold til fysisk inaktive voksne er ikke lige så udbredt. Hver fjerde kommune gør noget for de fysisk inaktive

voksne, hver tredje har indsatser for handicappede, og en tilsvarende andel har projekter for marginaliserede eller vanskeligt stillede grupper (Ibsen, Hansen og Vennekilde, 2010). På alle de nævnte områder er andelen af kommunerne, der gør en særlig indsats, øget betydeligt siden 2006. F.eks. havde 38 pct. af kommunerne i 2006 særlige indsatser for fysisk inaktive børn. I 2009 var andelen øget til 58 pct.

Idrætspolitikken handler først og fremmest om faciliteter

Det tredje dominerende træk ved kommunernes idrætspolitik er, at den først og fremmest handler om idrætsanlæg og -faciliteter. Af de samlede kommunale udgifter til idræt i fritiden, der i 2008 blev opgjort til 3,3 mia. kr., udgjorde udgifterne til drift af idrætsfaciliteter ca. 80 pct. (Breddeidrætsudvalget, 2009: 58). Det er da også omkring vedtagelsen af nye idrætsanlæg, at de store idrætspolitiske slagsmål finder sted. Men det er også på dette område, at der er sket væsentlige ændringer de seneste år. Kommunerne har i større grad end tidligere tilladt andre brugere end foreningerne og de kommunale institutioner at få adgang til faciliteterne. Endvidere er mange kommuner inspireret af en række nye facilitetstyper, som især Lokale- og Anlægsfonden har udviklet og støttet de seneste år. Både anlæg, der primært tager sigte på selvorganiseret idræt, og arenaer til store sports- og kulturarrangementer. Dertil kommer, at en del kommuner er begyndt at interessere sig for en overordnet planlægning af idrætsfaciliteternes udbygning og en mere effektiv drift deraf (Ibsen, Hansen og Vennekilde, 2010). Det har imidlertid ikke fået kommunerne til at holde igen med udbygningen af idrætsfaciliteterne. En opgørelse fra 2008 af antallet af idrætsfaciliteter i kommunerne viser, at antallet af almindelige idrætshaller er vokset fra 1.495 i 2005 til 1.624 i 2008 (9 pct.), antallet af svømmeanlæg er vokset fra 521 til 586 (12 pct.), og antallet af fodboldbaner er vokset fra 7.164 til 7.453 (4 pct.) (baseret på Loka-

le- og Anlægsfondens database for idræts- og kulturfaciliteter i Danmark). I samme periode er der ikke sket væsentlige ændringer i de samlede kommunale udgifter til fritidsidræt (Breddeidrætsudvalget, 2009: 59).

Idrætspolitikens uformelle, apolitiske karakter

Det fjerde karakteristiske træk ved kommunal idrætspolitik er dens uformelle, næsten apolitiske karakter. Indtil for få år siden talte man knap nok om en idrætspolitik i kommunerne. Det nærmeste, man kom en formuleret politik, var den kommunale ordning for støtte til foreningsaktiviteter for børn og unge.

De seneste år har mange kommuner imidlertid vedtaget en idrætspolitik for kommunen, og kommunalreformen ser ud til at have fremmet dette. Før reformen i 2006 havde 39 pct. af kommunerne en formel, skriftlig idrætspolitik i form af en række principper og mål for denne politik, som kommunalbestyrelsen har vedtaget efter en længere proces, hvor mange parter er blevet hørt. Endvidere havde 7 pct. en særskilt politik for eliteidræt (Ibsen, 2006: 9). Efter kommunalreformen i 2009 var andelen af kommunerne med en skriftlig formuleret idrætspolitik kun øget til 41 pct., men yderligere 16 pct. var i gang med vedtagelsen af en politik på området, og 14 pct. planlagde en sådan formalisering.

Samtidig har dannelsen af de nye, større kommuner resulteret i, at de relativt uformelle procedurer, som man typisk fandt i de gamle, små kommuner, er blevet afløst af mere bureaukratiske regler og procedurer. Det er i hvert fald den oplevelse, som et flertal af kommunalbestyrelsesmedlemmerne og hver tredje kommune giver udtryk for (Thøgersen, 2009: 15; Ibsen, Hansen og Vennekilde, 2010: 57). Men trods denne formalisering og øgede bureaukratisering er politikken fortsat præget af kommunitaristiske selvforvaltningsidealer, der har rod i folkeoplysningstraditionen (uddybes senere).

Konsensus om idrætspolitikken

Det femte karakteristika ved den kommunale idrætspolitik er afpolitisering og en stræben efter konsensus på området. Det viser sig på flere måder. For det første er det svært at registrere væsentlige forskelle i holdningen til idræt og idrætspolitik mellem foreningsledere, embedsmænd og politikere – og mellem politikere fra de forskellige partier. Der er selvfølgelig forskelle, men de er mere personbestemte end partibestemte. For det andet er der overalt en meget stor tilfredshed blandt foreningerne med den kommunale politik og de vilkår, foreningerne har, som andre undersøgelser også har vist (Ibsen, 2006).

Denne søgen efter konsensus hænger sammen med, at foreningerne ikke ønsker at drive politik. De lægger vægt på, at idrætten selv skal bestemme, og området opfattes som værende upolitisk. Tilsvarende er politikerne meget varsomme med at blande sig i idrætten, og derfor overlades de idrætspolitiske diskussioner og beslutninger i vidt omfang til fællesorganisationen for idrætsforeningerne (Idrætssamvirket eller Idrætsrådet) og Folkeoplysningsudvalget, hvor de politiske repræsentanter sjældent blander sig. Politikerne er sjældent proaktive og dagsordenssættende på idrætsområdet, og de få, der er det, er som regel selv en del af idrætten (f.eks. ved at være medlem af Idrætssamvirket eller ved at være i ledelsen af en større idrætsforening). Derfor agerer politikerne også på en anden måde, end man ser på andre områder.

Decentralisering

Det sjette karakteristiske træk ved den kommunale idrætspolitik er den store grad af selvbestemmelse og decentralisering, som præger området. I sammenligning med andre lande er den politiske styring og offentlige forvaltning i Danmark meget decentral (Mouritzen, 1999). Idræt – og anden fritidsaktivitet – er et af de områder, hvor decentraliseringen og den kommunale selvbestemmelse er særlig udtalt. Omkring 80 pct.

af de samlede offentlige udgifter til idræt er direkte og indirekte (gratis benyttelse af faciliteter) kommunal støtte til de lokale idrætsforeningers aktiviteter, og – i meget mindre omfang – udgifter til faciliteter og aktiviteter, der ikke er foreningsorganiserede (Forebyggelseskommissionen, 2009: 287; Breddeidrætsudvalget, 2009: 27-59). Det er reelt kommunerne, der bestemmer, hvilke idrætsanlæg der skal etableres, og de dækker langt hovedparten af driftsudgifterne dertil.

Det er endvidere i vid udstrækning overladt til kommunerne selv at bestemme, hvor meget de ønsker at støtte idrætsforeningerne og andre fritids- og kulturforeninger, og hvordan de ønsker at gøre det (Ibsen og Eichberg, 2006). Der er således ingen minimumsforpligtelser i lovgivningen. Til sammenligning har staten i Norge haft stor indflydelse på udbygningen af idrætsfaciliteter (Det Kongelige Kulturdepartement, 1999), og i Sverige kommer en stor del af den offentlige støtte til idrætsforeningerne fra statslige midler (Statens Offentliga Utredningar, 2008).

Lovgivningen og traditionen inden for området sætter dog visse rammer for, hvad kommunen kan gøre. For det første har den økonomiske støtte overvejende karakter af grundstøtte, dvs. at det overlades til den enkelte forening selv at bestemme, hvordan støtten skal anvendes. For det andet stilles der næsten ingen krav til, hvordan foreningerne anvender pengene. F.eks. skal foreningen ikke dokumentere, at støtten er gået til de aktiviteter, der er søgt om tilskud til. Foreningen skal blot dokumentere, at aktiviteterne er gennemført som ansøgt. Der stilles heller ikke særlige krav til instruktørernes kvalifikationer, og der er metodefrihed. Endelig har de fleste kommuner valgt at overdrage forvaltningen af Folkeoplysningsloven til Folkeoplysningsudvalget, der består af såvel medlemmer af kommunalbestyrelsen som repræsentanter for aftenskoler, idrætsforeninger, børne- og ungdomskorps mv. Siden 2004

har udvalget ikke været lovpligtigt, men fire ud af fem kommuner har valgt at fortsætte med udvalget (Ibsen, Hansen og Vennekilde, 2010). Kommunalbestyrelsen bestemmer ganske vist den samlede økonomiske ramme og hovedprincipperne for støtten, men udmøntningen deraf og de konkrete afgørelser om, hvem der skal støttes, træffes af Folkeoplysningsudvalget.

Korporativ styring

Det syvende kendetegn ved den kommunale idrætspolitik er den betydelige involvering af idrætsforeningerne i styringen af idrætspolitikken. Dels gennem Folkeoplysningsudvalget, som i de fleste kommuner udformer den kommunale støtteordning og står for fordelingen af aktivitetstilskuddene. Dels gennem den indflydelse, som fællesorganisationen for idrætsforeningerne (typisk benævnt som Idrætssamvirket eller Idrætsrådet) har – ja, i nogle tilfælde endog varetager administrative opgaver for kommunen. I 2006 havde 56 pct. af kommunerne et Idrætssamvirke, men det var typisk de små kommuner, som ikke havde et (Ibsen, 2006: 19). To år efter kommunalreformen var denne andel vokset til 71 pct. (Ibsen, Hansen og Vennekilde, 2010: 37).

Kommunalreformen synes ikke at have svækket den korporative side af idrætspolitikken, hvor idrætsforeningernes interesseorganisation i kommunen inddrages i alle væsentlige beslutninger og initiativer. Andelen af idrætssamvirkerne, der modtager økonomisk tilskud fra kommunen til fællesorganisationens aktiviteter, er vokset, og andelen, der står for fordelingen af den kommunale støtte til idrætsforeningerne og fordelingen af idrætsanlæggenes anvendelse mellem foreningerne, er næsten uændret.

Svag kommunal forvaltning på området

Det ottende træk ved idrætspolitikken er en relativ svag forvaltning. I 2006 var der kun én person til at varetage idrætsspørgsmål i halv-

delen af kommunerne, og kun godt hver tiende kommune havde en medarbejder med en idrætsfaglig akademisk uddannelse. Dette billede af den kommunale forvaltning af idrætten er dog under forandring i disse år. Dels ved at der nu typisk er flere i hver kommune, der arbejder med idræt. I tre ud af fire kommuner er der tre eller flere ansatte i den kommunale forvaltning, der (bl.a.) beskæftiger sig med idrætsspørgsmål. Dels er der sket en betydelig akademisering af medarbejderstaben på området. I 2009 havde hver tredje kommune en medarbejder i den centrale forvaltning med en lang videregående uddannelse med bl.a. idræt som fag, og en tilsvarende andel havde en medarbejder med en anden akademisk uddannelse.

Store forskelle mellem kommunerne

Det niende karakteristika ved kommunernes idrætspolitik er den relativt store forskel mellem kommunerne på, hvordan de fører idrætspolitik, hvor mange idrætsfaciliteter de har, hvor mange penge de bruger på idræt mv. En analyse fra 2006, gennemført før kommunalreformen, viste, at de 10 pct. af kommunerne, der fra 1993 til 2005 gav mindst til idræt og fritid, i gennemsnit brugte 573 kr. pr. indbygger på området. De 10 pct. af kommunerne, som gav mest, brugte i gennemsnit 1.277 kr. pr. indbygger. Dvs. dobbelt så meget som i kommunerne, der gav mindst. Tilsvarende viste analysen store forskelle på facilitetsdækningen. De 10 pct. af kommunerne med forholdsvis flest idrætshaller (håndboldbanestørrelse) havde i 2006 i gennemsnit en idrætshal for hver 1.744 indbyggere. De 10 pct. af kommunerne med forholdsvis færrest idrætshaller havde samme år i gennemsnit en idrætshal for hver 5.720 indbyggere. En statistisk analyse af disse forskelle på den kommunale støtte, facilitetsdækningen samt den måde, kommunerne fører idrætspolitik på, viser, at forskellene først og fremmest skyldes kommunestørrelsen og det kommunale udgiftsniveau, mens det ikke spiller nogen rolle, hvilket parti der har domineret den

kommunale politik de seneste 30 år (Ibsen, 2007).

Forklaringer på ændringerne i den kommunale idrætspolitik

Den beskrevne kommunale idrætspolitik er i høj grad et resultat af et idrætspolitisk spor, som tidligere blev anlagt, dvs. de forestillinger, regler, støtteformer og organisatoriske strukturer, som er skabt på dette område igennem 1950'erne og 1960'erne (Ibsen, 2009: 276-9).

Det idrætspolitiske spor kan imidlertid støde på korsveje, som giver mulighed for at vælge en anden vej (Peters, 2005: 71-86). Analysen ovenfor viser, at der på en række områder er sket en ændring i kommunernes idrætspolitik siden kommunalreformen, hvilket kan være begyndelsen på et nyt idrætspolitisk spor.

- Der er sket en formalisering af idrætspolitikken og relativt uformelle procedurer er i mange kommuner afløst af mere formelle, bureaukratiske regler.
- Den kommunale støtte til idrætsforeningerne er i højere grad suppleret med aktiviteter og faciliteter for selvorganiseret fysisk aktivitet, projekter for særlige grupper, partnerskaber mellem foreninger og kommunale institutioner mv.
- Forebyggelse og sundhedsfremme har fået en mere fremtrædende rolle i idrætspolitikken, men samtidig ønsker en større andel af kommunerne også at være eliteidrætskommune.
- Endelig har mange kommuner styrket forvaltningen af idrætspolitikken med særlige administrative enheder og medarbejdere med en akademisk uddannelse.

Undersøgelsen viser, at den beskrevne ændring i idrætspolitikken først og fremmest kan tilskrives de nye sammenlagte kommuner, mens idrætspolitikken i de ikke-sammenlagte kommuner næsten ikke er ændret. En sammenligning af de gamle ikke-sam-

menlagte kommuners svar fra 2006 og 2009 viser, at der på de fleste af de undersøgte områder af kommunernes idrætspolitik ikke er sket signifikante ændringer siden kommunalreformen. Det gælder både andelen, som har en formel idrætspolitik; andelen af kommunerne som gør en særlig indsats i forhold til fysisk inaktive børn og voksne; andelen som gør en særlig indsats for idræt for handicappede, indvandrere / flygtninge samt marginaliserede grupper; andelen som samarbejder med idrætsforeningerne mv. Kun på ét område er der sket en signifikant stor ændring i disse kommuner. Mens kun 17 pct. af de ikke-sammenlagte kommuner havde en særlig eliteidrætspolitik i 2006, var andelen i 2009 tredoblet til 48 pct.

Denne analyse bekræftes af kommunernes egen vurdering af kommunalreformens betydning for idrætspolitikken (foretaget af den person i forvaltningen, der besvarede spørgeskemaet). En sammenligning af svarene fra sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner viser, at det først og fremmest er de nye kommuner, der vurderer, at kommunalreformen har påvirket idrætspolitikken (Ibsen, Hansen og Vennekilde, 2010: 44-60).

Ændringerne i især de nye sammenlagte kommuner kan skyldes flere forhold. Nogle af ændringerne kan være en konsekvens af, at sammenlægningen af flere kommuner til én stor har betydet, at f.eks. et projekt for fysisk inaktive voksne, som en af de gamle kommuner stod for, er videreført i den nye kommune. Derved vil andelen af kommunerne med denne aktivitet være øget, uden at det nødvendigvis er udtryk for en samlet større indsats på tværs af de nye kommuner. Det er imidlertid sandsynligt, at et sådant projekt med tiden vil gælde for hele den nye kommune, og det er under alle omstændigheder udtryk for, at denne form for kommunal indsats er en del af den nye kommunes politik på området.

Det forhold, at de fleste af kommunerne er blevet større, kan imidlertid også være en selvstændig forklaring på ændringerne. Begrundelsen for denne del af reformen har været, at mindre kommuner er for små til at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed, især i forhold til en række specialiserede opgaver; at de små kommuner er relativt dyre (udgifter pr. indbygger); og at de har svært ved at sikre en tilstrækkelig bredde i borgernes valgmuligheder (Strukturkommissionen, 2004a). Den kvantitative undersøgelse af kommunernes idrætspolitik fra 2006 har vist, at forskellene i det idrætspolitiske output – de kommunale udgifter til idræt, facilitetsdækningen samt formaliseringen af idrætspolitikken – først og fremmest kan tilskrives kommunens størrelse og nært sammenhængende dermed det kommunale udgiftsniveau. Da kommunalreformen har ført til betydelig større kommuner, kan dette være en selvstændig forklaring på de ændringer, som er belyst ovenfor. 72 pct. af de sammenlagte kommuner synes da også, at strukturændringerne i høj grad eller meget høj grad har påvirket den måde, der arbejdes med idræt, mens næsten alle de gamle kommuner ikke mener, at det har ændret forvaltningens arbejde med idræt (Ibsen, Hansen og Vennekilde, 2010: 49).

For det andet kan det tænkes, at kommunernes nye opgave med sundhedsfremme og forebyggelse og den vægt fysisk aktivitet tillægges i forebyggelsesarbejdet har påvirket kommunernes mål for idrætten (Forebyggelseskommissionen, 2009). Der synes at være større fokus på sundhedsfremmende projekter, som man forsøger at engagere idrætsforeningerne i. Det gælder især indsatser for fysisk inaktive og overvægtige børn og voksne, som i mange kommuner varetages af nye forvaltningsenheder for forebyggelse og sundhedsfremme (Møller og Petersen, 2009). Dertil kommer, at ændringer i især de voksnes idrætsdeltagelse fra overvejende at foregå i foreninger til først og fremmest at ske på

egen hånd har øget behovet for faciliteter og steder, hvor folk selv kan motionere (Pilgaard, 2009).

For det tredje kan ændringerne måske også tilskrives et begyndende skifte i de kommunale ledelses- og styringsprincipper på kultur- og fritidsområdet fra et overvejende kommunitaristisk, selvforvaltende organiseringsideal til nye styringsidealer, inspireret af New Public Management, som kommunalreformen kan have fremmet. Det kommunitaristiske ideal er kollektivistisk orienteret, hvor borgeren opfattes som medborger, og de vigtigste styringsidealer er selvstyre og brugerdemokrati. Dette ideal finder vi især i reglerne for den offentlige støtte til de frie skoler og folkeoplysningen, hvor borgerne på egen hånd etablerer og tilslutter sig en forening, en aftenskole eller en fri skole i overensstemmelse med livssyn, pædagogiske idealer eller lokale traditioner og ønsker. Inden for denne forståelse er det et centralt princip, at det er deltagerne selv (forældre kredsen i den frie skole, deltagerne på aftenskoleholdet og medlemmerne i foreningen), der bestemmer, hvilke værdier organisationen skal bygge på, hvilke metoder den vil anvende, hvordan den skal ledes, og hvordan pengene skal bruges (Ibsen, Boye og Frederiksen, 2008).

Dette ideal for samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor er imidlertid udfordret af nye forvaltningsidealer, som igennem de seneste tyve år i stigende grad har vundet indpas i den offentlige sektor, i daglig tale benævnt som New Public Management (NPM) (Klausen og Ståhlberg, 1998). Målet med NPM er en fleksibel, resultatorienteret og omkostningseffektiv offentlig sektor. I Danmark har NPM primært vundet indpas på områder, som den offentlige sektor selv tager sig af, mens det ikke for alvor er slået igennem i kommunernes samspil med foreningerne. Der er imidlertid flere tegn på, at denne tankegang også vinder indpas i de politiske mål for det offentliges samspil med den fri-

villige sektor. Udkastet til en kvalitetsreform var således tydeligt inspireret deraf. Dels lagde den op til en omlægning af de offentlige tilskud for at »skabe en øget kontinuitet i indsatsen og bedre dokumentation af effekten af organisationernes arbejde«, dels ønskede man i samarbejde med kommunerne at udvikle en sammenhængende frivillighedspolitik, »der sætter konkrete mål og anviser konkrete handlinger for, hvordan det lokale samarbejde mellem kommunale institutioner, frivillige sociale organisationer og erhvervslivet kan styrkes (...) (Regeringen, 2007: 44). De mere formaliserede relationer til idrætsforeningerne og de øgede bestræbelser på at inddrage foreningerne i kommunale opgaver som forebyggelse og integration tyder på, at denne tankegang også præger den måde, mange kommuner tænker idrætspolitik på.

Fra reaktiv til proaktiv kommunal idrætspolitik

Analysen viser, at der på få år er sket betydelige ændringer i kommunernes idrætspolitik. Idrætspolitikken er blevet mere formaliseret med politiske mål for den offentlige indsats, og samtidig er relationerne til idrætsforeningerne blevet mere formelle. Fra næsten udelukkende at have stillet idrætsfaciliteter til rådighed for og givet økonomisk støtte til idrætsforeningerne, engagerer mange kommuner sig nu mere aktivt i idrætten i form af en række indsatser, der især tager sigte på fremme af idræt og motion for fysisk inaktive børn og voksne, skabe bedre muligheder for selvorganiseret motion samt støtte til den elitære del af idrætten i kommunen. Endelig er den kommunale forvaltning af idrætten blev styrket. Mange kommuner har særlige centre eller forvaltningsenheder for fritid og idræt, der er typisk flere ansatte til at forvalte området, og man har i højere grad end for blot få år siden akademisk uddannede medarbejdere med en særlig faglig ekspertise på området.

Ændringerne kan være forårsaget af flere forhold. På den ene side har idrætten gennem

flere årtier ændret karakter fra en overvejende foreningsorganiseret aktivitet, som kommunerne støtter for at fremme foreningernes folkeoplysende værdier, til en aktivitet der i lige så høj grad foregår under andre organiseringsformer (især kommercielle motions-tilbud) og på egen hånd, som kommunerne især ser en sundhedsmæssig værdi i. Det synes især at have fået mange kommuner til at anlægge eller støtte faciliteter til idræt og motion på egen hånd og oprette tilbud til borgere, der ikke er medlem af en idrætsforening. På den anden side – sammenhængende med ovenstående – kan ændringerne også hænge sammen med en anden opfattelse af kommunernes rolle på området fra en overvejende passiv rolle præget af et kommunaristisk styringsideal til en mere aktiv rolle, og i takt dermed har de dominerende styringsidealer i kommunerne også sat sit præg på dette område.

Det er svært at påvise, hvilken betydning dette har haft for ændringerne i idrætspolitikken i kommunerne, men det er sandsynligt, at kommunalreformen har været en katalysator for udviklingen. Analysen viser, at ændringerne i kommunernes idrætspolitik først og fremmest kan tilskrives kommunalreformen. Dels fordi kommunerne fik ansvaret for forebyggelse og sundhedsfremme, hvor fysisk aktivitet har stor betydning, hvilket har øget kommunernes fokus på den sundhedsfremmende side af idrætten. Dels fordi dannelsen af de nye, meget større kommuner gav politikerne og embedsmændene en anledning til at formulere og udvikle en ny idrætspolitik og samtidig skabte nogle nye institutionelle rammer for en ny politik på området.

Litteratur

- Breddeidrætsudvalget (2009), *Idræt for alle. Breddeidrætsudvalgets rapport. Baggrund og analyse*, København: Kulturministeriet.
- Det Kongelige Kulturdepartement (1999), *Stortingsmelding, nr. 14. Idrættslivet i endring. Om statens*

forhold til idræt og fysisk aktivitet, Oslo: Kulturdepartementet.

- Forebyggelseskommissionen (2009), *Vi kan leve længere og sundere. Forebyggelseskommissionens anbefalinger til en styrket forebyggende indsats*, København: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.
- Ibsen, Bjarne (2006), *Kommunal idrætspolitik. Mellem folkeoplysning og velfærd*, København: Idrættens Analyseinstitut.
- Ibsen, Bjarne (2006), »Foreningslivet i Danmark« i Thomas P. Boje og Bjarne Ibsen, red., *Frivillighed og nonprofit i Danmark – omfang, organisation, økonomi og beskæftigelse*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Ibsen, Bjarne (2007), »Kommunal idrætspolitik. Hvorfor forskelle mellem kommunerne?«, i Sine Agergaard, Anne Lykke Poulsen og Solveig Skovmose Vinther, red., *Idræt, nation og politik – nordiske komparationer*, (Idræthistorisk Årbog 2007), Odense: Dansk Idræthistorisk Forening – Krop og Kultur, Syddansk Universitetsforlag, pp. 69-82.
- Ibsen, Bjarne, red., (2009), *Nye stier i den kommunale idrætspolitik*, København: Idrættens Analyseinstitut.
- Ibsen, Bjarne og Henning Eichberg (2006), *Dansk idrætspolitik. Mellem frivillighed og styring*, København: Idrættens Analyseinstitut.
- Ibsen, Bjarne, Thomas P. Boje og Morten Frederiksen (2008), »Den frivillige sektors velfærdspotentiale« i Bjarne Ibsen, Thomas P. Boje og Torben Fridberg, red., *Det frivillige Danmark*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 125-61.
- Ibsen, Bjarne, Anne Mette W. Hansen og Eva Vennekilde (2010), »Ændringer i kommunal idrætspolitik efter kommunalreformen«, *Movements* 2010:5, Odense: Institut for Idræt og Biomekanik. Syddansk Universitet.
- Klausen, Kurt K. og Krister Ståhlberg (1998), *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik (1990), *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Politika.
- Møller, Lisbeth og Gitte Petersen (2009), »Sønderborg Kommune – Idrætten i et spændingsfelt mellem kultur og sundhed«, i Bjarne Ibsen, red., *Nye*

- stier i den kommunale idrætspolitik*, København: Idrættens Analyseinstitut.
- Nielsen, Glen og Bjarne Ibsen (2008), *Kommunale forskelle på børns idrætsdeltagelse*, København: Idrættens Analyseinstitut.
- Peters, B. Guy (2005), *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, New York: Continuum.
- Pilgaard, Maja (2008), *Sport og motion i danskernes hverdag*, København: Idrættens Analyseinstitut.
- Regeringen (2007), *Bedre velfærd og større arbejds glæde. Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*, København: Kvalitetsreform, [online]
www.kvalitetsreform.dk/multimedia/kv2-Samlet.pdf [marts 2011].
- Skive Kommune, »Regional idrætspolitik for Salling-Fjends« www.skive.dk.
- Statens Offentlige Utredninger (2008), *Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten*, Betänkande av Idrottss-tödsutredningen, SOU 2008: 59, Stockholm: Edita Sverige AB.
- Strukturkommissionen (2004a), *Strukturkommissionens betænkning. Bind I Hovedbetænkningen. Betænkning nr. 1434*, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Strukturkommissionen (2004b), *Strukturkommissionens betænkning. Bind II. Bilag – baggrundskapitler. Betænkning nr. 1434*, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Thøgersen, Malene (2009), *Kommunalpolitikeres relationer til foreningslivet*, Kommunalpolitiske Studier nr. 26/2009, Syddansk Universitet.
- Thøgersen, Malene (2009), »Skive Kommune – Kommunalreformen og idrætten« i Bjarne Ibsen, red., *Nye stier i den kommunale idrætspolitik*, København: Idrættens Analyseinstitut.