
EVALUERING AF KOMMUNALE FACILITETSSTRATEGIER

Maja Pilgaard, April 2021



www.activeresearch.dk
maja@activeresearch.dk



INDHOLD

Indledning	3
Konklusioner	4
Metode	7
Gennemgang af kommunale strategidokumenter	9
Konkrete handlingsanvisninger	10
Centrale temaer i strategidokumenterne	10
Effekter af strategidokumenterne	14
Fysiske effekter	14
Kulturelle effekter	15
Forholder foreninger og øvrige brugere sig til strategidokumentet?	16
Forholder kommunen sig til strategidokumentet?	17
Forholder det politiske niveau sig til strategidokumentet?	18
Synlighed om beslutningsprocesserne	19
Opsamling på kulturelle effekter	20
Organisatoriske effekter	21
En god 'kultur' fører til flere oplevede organisatoriske effekter	22
Overordnet oplevelse af udvikling	23
Opsamling på organisatoriske effekter	24
Afrunding	25
Bilag 1	27



INDLEDNING

Active Research har i perioden november 2020 til marts 2021 gennemført en evaluering af kommunale facilitetsstrategier for Danmarks Idrætsforbund (DIF).

DIF iværksatte i 2016 et arbejde for at understøtte kommuner i en mere strategisk tilgang til udvikling og drift af idrætsfaciliteter og uderum. Dette fokus vandt frem sideløbende med, at Idrættens Analyseinstitut i samarbejde med Syddansk Universitet, Lokale og Anlægsfonden (LOA) og TrygFonden igangsatte et stort forskningsprojekt med titlen 'Fremtidens Idrætsfaciliteter – organisering, styring og ledelse'.

Siden er forskellige facilitetsnetværk vokset frem i regi af Idræts- og Fritidsfaciliteter i Danmark (IFFD) samt i form af Kommunernes Landsforening (KL)'s facilitetsnetværk i samarbejde med LOA.

I takt med dette intensiverede faglige og strategiske blik på udviklingen og driften af de danske idrætsfaciliteter har også kommunerne øget deres indsats med at formulere strategier og/eller politikker med et særskilt fokus på udvikling af facilitetsområdet. Aktuelt finder man ifølge DIF 13 kommuner med formulerede facilitetsstrategier og 11 kommuner med idræts- eller fritidspolitikker med særskilte facilitetsafsnit. Flere kommuner er i proces med udvikling heraf.

De 24 ovennævnte kommunale facilitetsstrategier og idrætspolitikker med særskilte afsnit om faciliteter er genstand for denne evaluering og afspejler kommunerens forskellige karakteristika, udfordringer, fokus og tilgange. Kigger man på tværs af dokumenterne, finder man mange forskellige temaer, ligesom der er centrale gennemgående temaer på tværs af de fleste kommuner.

Formålet med denne evaluering er at afdække, hvilke effekter der kommer ud af at arbejde med strategisk udvikling på facilitetsområdet i kommunerne gennem formulerede strategier og/eller politikker. Evalueringen søger i den forbindelse svar på, om konkret formulerede handleplaner skaber flere synlige resultater end mere overordnede politikker? Samt hvorvidt en bred borger-/brugerinddragende proces medfører flere oplevede effekter end en lukket proces?

Evalueringens blik på tendenser i de 24 kommuner med nuværende erfaringer med facilitetsudvikling leder til konkrete anbefalinger, som kommunerne kan forholde sig til som afsæt for det videre strategiske arbejde på facilitetsområdet.



KONKLUSIONER

Strategidokumenternes indhold:

- Mange punkter i strategidokumenterne falder under samlebetegnelsen 'Kloge kvadratmeter' med tanke på at sikre så meget idræt og aktivitet i faciliteterne som muligt.
- Flertallet af dokumenterne har blik for byrum og naturen som egentlige faciliteter og rammer for borgernes aktive udfoldelse. Under dette tema er kommunerne optaget af dels at få udviklet og synliggjort stier og ruter, dels at sikre idrætsudøvere adgang til naturen, herunder adgang til aktiviteter på vand.
- Drift og vedligehold af eksisterende faciliteter fylder mere end anlæg af nye faciliteter.
- Mens kloge kvadratmeter, natur/outdoor og renovering fylder i de fleste strategidokumenter, finder man også temaer i den anden ende af skalaen, som kun få kommuner italesætter. Det gælder eksempelvis faciliteter til eliteidræt, idræt i dagtimerne, arbejde med rengøring af faciliteter samt mere specifikt renovering af omklædningsrum.
- Fokus på tværkommunale samarbejder på facilitetsområdet glimrer ved sit fravær i de kommunale strategier. Det er tankevækkende, da kommunerne hver især har målrettet fokus på samarbejde og deling af faciliteter på tværs af brugere inden for kommunegrænserne.

Oplevede fordele og ulemper ved kommunale facilitetsstrategier:

Udsagn om fordele fylder generelt meget mere end udsagn om ulemper. Fordelene kan overordnet samles i temaer, der vedrører:

- En systematik i forhold til konkrete fysiske udviklingstiltag.
- Strategidokumentets anvendelighed som et dialogredskab og som styrende for de politiske processer.
- Strategiprocesen og dokumentets rolle i en tværgående vidensopbygning og øget faglighed.

Ulemperne ser ud til at handle om aktører, som ikke oplever at blive tilstrækkeligt inddraget, eller inddragende processer, som der ikke bliver fulgt synligt op på. Samtidig kan der ligge et opmærksomhedspunkt i ikke at gøre strategien så konkret og uflexibel, at den hindrer en løbende ageren på aktuelle, uforudsete eller nye dagsordener.

Kulturelle effekter

- Strategi og kultur er indbyrdes afhængige, og strategien og selve processen med at udarbejde strategien kan sætte skub i udviklingen af kulturen i den kommunale tilgang til facilitetsområdet, mens kulturen i en kommune omvendt er forudsætningen for, at strategier kan implementeres i praksis.
- Både foreninger, forvaltning og kommunalpolitikere opleves at forholde sig til de kommunale strategidokumenter. Man kan tale om, at strategien er med til at sætte en fælles retning i tilgangen til facilitetsområdet. Der er stadig potentialer for at sikre en endnu tydeligere kultur omkring det strategiske arbejde.



- Der er behov for at sikre, at foreninger løbende har kendskab til strategien – også selvom der har været en omfattende inddragende proces i selve udarbejdelsen. I relation til DIFs på forhånd formulerede forventning om, at en bred inddragende proces vil føre til flere effekter end en lukket proces, er der grund til at pointere, at inddragelse er vigtig, men ikke tilstrækkelig, hvis inddragelsen udelukkende sker omkring selve strategiens tilblivelse.
- Strategierne ser primært ud til at være relevante for de store/stærke foreninger og faciliteter, eller bliver primært italesat, når foreninger henvender sig til forvaltningerne om konkrete anlægsprojekter. Der er grund til at fokusere på formidling af strategiens rækkevidde og målgrupper.
- Nedsættelse af et arbejds- eller strategiudvalg kan være en metode til at sikre løbende opfølgning på strategien og bredt ejerskab/kulturbærere af indholdet i kommunens idræts- og fritidsliv. Det vil samtidig skabe en løbende dialog til det politiske niveau om prioriteringer på området og dermed et potentiale for at skabe øget synlighed om beslutningsprocesserne.
- Der er relativt store andele af deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen – især blandt de aktører, som sidder længst væk fra beslutningerne – som ikke oplever synlighed. Det kan potentielt føre til utilfredshed og usikkerhed og i værste fald underminere hele arbejdet med strategien, hvis aktørerne oplever, at der trods strategiarbejdet bliver truffet beslutninger, som stritter i uigennemskuelige retninger.
- Det kan være nødvendigt med en afvejning af, hvor meget en strategi skal styre i forhold til lokalpolitikernes råderum og mulighed for at agere på 'uforudsete' dagsordener.
- På baggrund af evalueringens analyser er der grund til at arbejde med 'dannelse' af lokalpolitikere i, hvad man kan kalde for 'god forvaltningsskik' på fritidsfacilitetsområdet.
- Der kan i nogle tilfælde være en hårfin balance mellem uenighed om beslutninger og en oplevelse af uigennemsigthed.

Organisatoriske effekter

- Evalueringen viser en lang række oplevede organisatoriske effekter, som umiddelbart fremstår som ret gode salgsargumenter, hvis man skal overbevise nye kommuner om at udarbejde en facilitetsstrategi. Effekterne omhandler øget samarbejde mellem foreninger og mellem foreninger og forvaltning, samt på tværs af forvaltninger, færre interessekonflikter og oplevelse af bedre udnyttelse af faciliteterne eller bedre investeringer på facilitetsområdet.
- Samtidig ser det ud til, at de organisatoriske effekter forstærkes, hvis der eksisterer en kultur for, at forskellige aktører i kommunerne tager ejerskab til strategien og arbejder i en fælles og ikke mindst synlig retning.
- I forhold til at implementere strategien kan det være en fordel med konkret formulerede handlingsanvisninger og en tydelig rollefordeling, da tværgående samarbejder lever bedst, når samarbejdet er konkretiseret i forhold til både indhold og rollefordeling.

Øvrige opmærksomhedspunkter

- Personafhængighed ser i nogen grad ud til at præge strategidokumenterne. Derfor kan et fokus på systematisk opsamling i et bredt defineret udvalg el.lign. være en god ide.



- Udfordringer, som er vanskelige at løse, er fortsat vanskelige, selvom man formulerer en facilitetsstrategi. Derfor er det interessant også at følge op på det, der ikke lykkes, eller som er vanskeligt at arbejde med i strategien.
- Arbejdet med facilitetsstrategien bør foregå i en balanceret tilgang til datadrevet, meningsfuld udvikling og undgå at ende i uhensigtsmæssig mål- og resultatstyring i retning af New Public Management.
- Brugere er ofte baseret på foreningsbårne og frivillige kræfter med stærke kulturelle rødder og traditioner. Det er en balancegang at sikre, at den 'charme' og personlige drivkraft, som også præger området via lokalt engagement nedefra, ikke bliver helt glemt i et stålfast blik på data.
- Selve processen med udarbejdelse af en facilitetsstrategi er et afgørende startskud for at komme godt i mål med de handlingsanvisninger, som står i dokumentet. Her starter de fælles læringsprocesser og skubber til en fælles kulturel retning, der kan forplante sig bredt blandt kommunens aktører. Derfor kan der være god grund til at gøre sig umage i strategiprocesen.



METODE

Evalueringen har haft fokus på at belyse kulturelle, organisatoriske og fysiske effekter af formulerede facilitetsstrategier.

Effekterne kan både være af subjektiv og mere konkret, objektiv karakter. De subjektive effekter relaterer sig til brugernes, de kommunale forvaltninger og politikernes oplevede ændringer som følge af en formuleret strategi/politik. Det handler eksempelvis om oplevede ændringer i arbejdsgange og procedurer, ændrede samarbejdsrelationer eller ændrede prioriteringer.

De objektive effekter refererer omvendt til konkrete tiltag i kommunerne, som er iværksat på baggrund af facilitetsstrategien/politikken.

På forhånd har DIF arbejdet ud fra to hypoteser, som har været interessante at efterprøve i evalueringen:

- Dels at et kommunalt strategidokument med konkrete handlinger/målsætninger for facilitetsområdet vil føre til flere synlige resultater end politikker af mere overordnet karakter.
- Dels at selve strategiprocesen vil medføre flere effekter, hvis den foregår åbent og bredt inddragende frem for at være en lukket proces, der primært finder sted i forvaltningsregi.

Til at belyse effekter og afprøve de to hypoteser har evalueringen gjort brug af interviews med 14 kommunale forvaltninger, mailkorrespondancer med yderligere fire kommuner og et spørgeskema sendt til repræsentanter fra alle 24 kommuner.

Spørgeskemaundersøgelsen bestod af ti spørgsmål, som blev sendt til 296 repræsentanter fra de 24 kommuner fordelt på foreningsformænd, facilitetspersonale, repræsentanter for idrætsråd, for politiske udvalg (kultur- og fritidsudvalg, folkeoplysningsudvalg) samt ansatte i kommunale forvaltninger (se svarfordeling i tabel 1). I alt deltog 151 personer i undersøgelsen, svarende til en svarprocent på 51%.

Tabel 1. Oversigt over svarfordelinger blandt deltagere i spørgeskemaundersøgelsen

	Antal	Andel
Bestyrelsesmedlem	57	38 %
Halbestyrer/facilitetspersonale	21	14 %
Medlem af idrætsråd/-samvirke	16	11 %
Medlem af politisk udvalg	30	20 %
Ansatt i kommunal forvaltning	26	17 %
Andet	1	1 %
I alt	151	101 %

Opgørelsen viser svarfordelinger på spørgsmålet: "Hvilken funktion repræsenterer du i din kommune? (Hvis du repræsenterer mere en én af de nedenstående funktioner, vælg da den nederste funktion, som du repræsenterer) (Angiv ét svar)".

Projektets afgrænsning

Evalueringen er tænkt som en første temperaturmåling på, hvad der kommer ud af at arbejde med formulerede facilitetsstrategier i kommunerne. Omfanget har derfor været afgrænset til udelukkende at



kigge på de 24 kommuner, som på forhånd var registreret med strategiske dokumenter på facilitetsområdet. Det har altså ikke været formålet at sammenligne kommuner med strategidokumenter med landets øvrige kommuner.

Man finder desuden kommuner foruden de 24 nævnte i denne evaluering, som enten er på vej med en facilitetsstrategi, eller som allerede har nedskrevne strategiske udviklingsspor på fritidsfacilitetsområdet. Det er udtryk for, at det generelt er vanskeligt at skabe overblik over, hvad der ligger af dokumenter og arbejde på området på tværs af landets 98 kommuner.



GENNEMGANG AF KOMMUNALE STRATEGIDOKUMENTER

DIF har registreret 24 kommuner, som enten har udformet en facilitetsstrategi på idrætsområdet eller har et afsnit i en idrætspolitik, som omhandler idrætsfaciliteter. Heraf har to kommuner endnu ikke påbegyndt strategiprocesen, hvorfor opgørelsen i det følgende kun indeholder 22 kommuner.

Tabel 2. Oversigt over kommunale strategidokumenter

Kommune	Årstal for strategi	Navn på dokument	Har principielle handlingsanvisninger	Har konkrete handlingsanvisninger
Bornholm	2013-	Idrætspolitik for Bornholms Regionskommune	Ja	Nej
Egedal Kommune		Politik	Ja	Nej
Frederikssund	2015-2019	Fritidspolitik	Ja	Nej
Faaborg-Midtfyn	2019-2026	Strategi for fritids- og friluftslivet i Faaborg-Midtfyn Kommune	Ja	Ja
Gentofte	2019-2029	Facilitetsstrategi	Ja	Ja
Gladsaxe	2016-	Udviklingsplan for idræts og bevægelsesfaciliteter	Ja	Ja
Greve	2019-2022	Facilitetsstrategi*	Ja	Ja
Guldborgsund	2017-	Facilitetsstrategi	Ja	Ja
Hedensted	2018-	Facilitetsstrategi	Ja	Ja
Helsingør	2012-	Idræts- og Fritidspolitik	Nej	Nej
Herlev	2015-	Idrætspolitik	Ja	Ja
Høje-Taastrup	2018-	Idræts- og bevægelsespolitik	Ja	Nej
Nordfyns	2014-	Kultur- og Fritidspolitik	Nej	Nej
Odense	2019-	Facilitetsstrategi	Ja	Ja
Randers	2018-2021	Strategi for udvikling af idrætsfaciliteter	Ja	Ja
Rudersdal	2014-	Struktur- og strategiplan for idrætsfaciliteterne (Delanalyse 1, 2-4 og 5)	Ja	Ja
Rødovre	2007-	Idrætspolitik	Ja	Nej
Slagelse	2019-	Facilitetsplan	Ja	Ja
Solrød	2015-2019	Helhedsplan for idrætsområdet	Ja	Ja
Thisted	2019-	Strategi og handleplan for fritidsområdet	Ja	Nej
Vejle	2013-2016	Idrætspolitik	Ja	Nej
Vordingborg	2018-2021	Vi har en plan...	Ja	Ja

*Ikke politisk forankret i kommunen.

Tabel 2 viser en oversigt over de kommuner, som indgår i undersøgelsen. Her fremgår det, at dokumenterne har forskellige overskrifter, primært varierende mellem en idræts- og fritidspolitik eller en decideret facilitetsstrategi/plan, og at de varierer på årstal fra de første dokumenter, som er helt tilbage fra 2007, mens andre kun lige er færdigudviklet med udgangen af 2019/2020.

Alle kommuner på nær én har udarbejdet strategien/politikken med afsæt i en bred, brugerinddragende proces. Det vanskeliggør en afklaring på den anden hypotese, som hævder at en bred, inddragende proces skaber flere resultater end en lukket proces. Evalueringen præsenterer dog alligevel en række



pointer i relation til inddragelse, som vil blive uddybet i de efterfølgende afsnit om kulturelle og organisatoriske effekter.

KONKRETE HANDLINGSANVISNINGER

Overordnet set har 13 af dokumenterne karakter af en strategi/helhedsplan, mens de resterende ni dokumenter er idræts- eller fritidspolitikker med et særskilt afsnit omhandlende faciliteter.

Samtlige 13 strategidokumenter har konkrete handlingsanvisninger, mens det kun gælder én ud af ni politikker, hvor de resterende er mere overordnede med fokus på strategiske principper.

I to kommuner finder man hverken konkrete eller principielle handlingsanvisninger, og her er faciliteter mere overordnet beskrevet som nogle rammer, der skal være til rådighed, og hvor anvendelse eller tilskudsregler er beskrevet uden nærmere bud på, hvordan facilitetsområdet skal optimeres eller udvikles.

Handlingsanvisningerne varierer meget i detaljeringsniveau lige fra en kommune, som angiver, at de i perioden 2018-2019 vil anlægge kunstgræsbaner i to navngivne byer til et eksempel fra en anden kommune, som ønsker at gøre byens rum mere indbydende til bevægelse ved at:

"Arealerne rundt om og ved faciliteterne skal åbnes op og invitere til bevægelse"

Eksempel fra kommunal facilitetsstrategi.

Selvom der her er konkrete ideer om at gøre arealerne mere åbne og inviterende, er det ikke klart, hvordan målsætningen skal udmøntes i praksis, hvilke anlæg det gælder, i hvilken rækkefølge eller hvor omfangsrigt sådanne indsatser skal være. Grænsen mellem konkrete handlingsanvisninger og mere overordnede strategiske principper kan dermed være vanskelig at definere.

Overordnet set er strategidokumenterne tungere end politikkerne på baggrundsdata og information om eksisterende forhold vedrørende antal faciliteter, faciliteternes stand, karakter, borgernes idrætsdeltagelse mv. Det tyder på, at facilitetsstrategierne dykker længere ned i et vidensinformeret afsæt på facilitetsområdet, hvilket samtidig er med til at skabe en lærerig proces for både politikere, forvaltning og foreningsliv.

Strategidokumenterne giver dermed et bedre overblik over situationen og målsætningerne på facilitetsområdet, og det virker umiddelbart lettere at følge op på de enkelte handlingsanvisninger i strategidokumenterne end de mere overordnede principper.

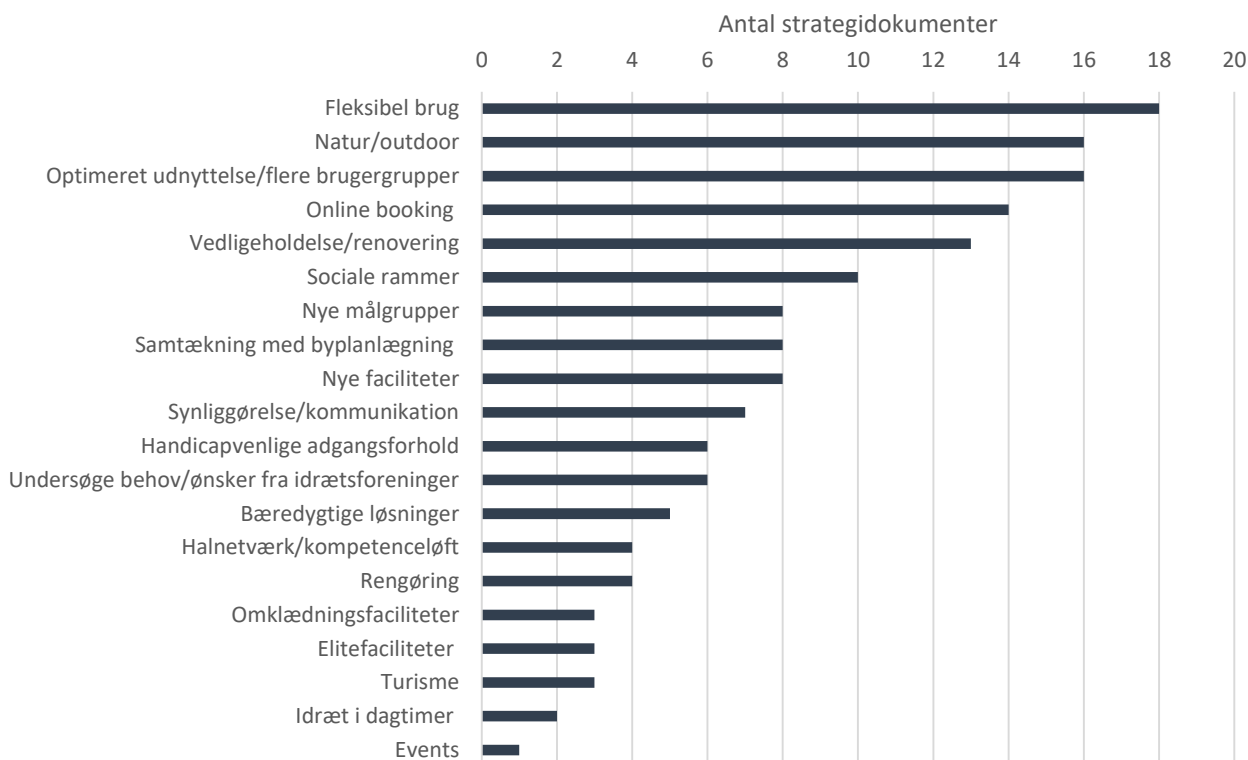
I praksis finder man dog ingen dokumenteret sammenhæng mellem konkrete handlingsanvisninger og konkrete fysiske tiltag i de enkelte kommuner, hvilket bliver uddybet i afsnittet om 'Fysiske effekter'.

CENTRALE TEMAER I STRATEGIDOKUMENTERNE

Kigger man på tværs af dokumenterne, finder man mange forskellige temaer, ligesom der er centrale gennemgående temaer på tværs af de fleste kommuner. Herunder følger en oversigt over temaerne i de 22 kommuner samlet i figur 1. I gennemsnit berører kommunerne syv af de oplistede temaer varierende fra blot to fokuspunkter i én kommune til hele 14 fokuspunkter i en anden kommune.



Figur 1. De kommunale strategidokumenter fokuserer i høj grad på 'kloge kvadratmeter'.



Optælling af temaer, som er nævnt på tværs af strategidokumenter fra 22 kommuner.

Kloge kvadratmeter

Et nærmere blik på indholdet i dokumenterne viser, at især mulighederne for fleksibel brug af faciliteter er et centralt strategisk udviklingsfokus på tværs af kommunerne. I mange tilfælde ønsker kommunerne at operationalisere målsætninger om fleksibel brug gennem online booking, monitorering af faciliteternes kapacitetsudnyttelse (typisk gennem objektiv måling via kameraer) og mulighed for adgang på tværs af både foreninger og selvorganiserede brugere.

Her ser man også flere kommuner, som i renoveringsøjemed har fokus på fleksible løsninger med baneopstregning til flere typer af aktiviteter, etablering af nøglebrikker for at udvide adgangsmuligheder for brugerne osv.

Fleksibel brug hænger også sammen med et andet centralt tema, som omhandler optimeret udnyttelse af faciliteterne, herunder at tænke flere brugergrupper sammen i faciliteterne. Det fokus kan ses i forlængelse af en række aktuelle undersøgelser, der viser, at idrætsfaciliteterne generelt er booket i noget højere grad, end de rent faktisk bliver benyttet.

Baneopstregninger eller fleksible faciliteter er i fokus for at sikre, at flere brugere kan være i gang i faciliteterne på samme tid, hvorved også udnyttelsen af kvadratmeter optimeres. Endelig er optimeret brug også et tema i forhold til klublokaler og sociale opholdsrum, hvor kommunerne har fokus på, hvordan foreninger i højere grad kan dele de samme klubfaciliteter.



På den måde hænger flere af de nævnte temaer sammen i et mere overordnet ønske om at udnytte faciliteterne mere for flere målgrupper.

Med en samlebetegnelse kan man tale om, at strategidokumenterne i høj grad arbejder ud fra principper om 'kloge kvadratmeter' med tanke på at sikre så meget idræt og aktivitet i faciliteterne som muligt. Det ligger i tråd med KLs generelle fokus på Kluge Kvadratmeter, som blev lanceret i 2016¹.

Natur og aktivt udeliv

Foruden fokus på at sikre mere liv og lys i faciliteterne, finder man hos mange kommuner et blik for byrum og naturen som egentlige faciliteter og rammer for borgernes aktive udfoldelse. Under dette tema er kommunerne optaget af dels at få synliggjort stier og ruter, dels at sikre idrætsudøvere adgang til naturen, herunder adgang til aktiviteter på vand.

Særligt løbe- og vandrerruter, cykelstier, mountainbikespor og i mindre grad ridestier bliver italesat i dokumenterne, men i nogle kommuner ser man også fokus på at udvikle byrummene, så de indbyder mere til ophold og aktiv udfoldelse.

I relation til uderummene er kommunerne desuden optaget af, hvordan man sikrer øget brug uden, at det skaber interessekonflikter mellem forskellige brugergrupper eller ødelægger eksisterende dyre-, plante- og fugleliv, men de færreste dokumenter har konkrete indsatser i den retning.

Fokus på natur og uderum kommer i kølvandet på befolkningens motionsvaner, som blandt voksne i størst omfang foregår i natur og uderum, og DIF lancerede en rapport herom i 2019 (DIF, 2019)².

Vedligehold og renovering overskygger fokus på nybyggeri

I 13 af de 22 kommuner finder man fokus på renovering og vedligehold af de eksisterende bygninger mens otte kommuner har konkrete planer om nybyggeri. Det overordnede fokus på renovering hænger sammen med ovenstående fokus på optimeret udnyttelse af den eksisterende bygningsmasse forud for investering i flere kvadratmeter.

I nogle af kommunerne foreligger der renoveringsoversigter og planer for de faciliteter, som trænger til renovering, mens andre kommuner mere overordnet beskriver principper for fremadrettede renoveringer, uden at strategidokumentet binder sig til konkrete indsatser.

Begrænset eller slet ikke i fokus

Mens kloge kvadratmeter, natur/outdoor og renovering fylder i de fleste strategidokumenter, finder man også temaer i den anden ende af skalaen, som kun få kommuner italesætter. Det gælder eksempelvis faciliteter til events, eliteidræt, idræt i dagtimerne, arbejde med rengøring af faciliteter samt specifikt renovering af omklædningsrum.

På trods af et gennemgående ønske om at optimere brugen af faciliteter og sikre renovering, der modsvarer moderne behov for aktiv udøvelse, har kun fire kommuner et italesat fokus på selve de aktører,

¹ <https://www.kl.dk/okonomi-og-administration/digitalisering-og-teknologi/digitaliseringsstrategier/den-faelleskommunale-digitaliseringsstrategi-og-handlingsplan-2016-2020/52-kloge-kommunale-kvadratmeter/>

² www.dif.dk/outdoor



som er ansvarlige for drift og ledelse af faciliteterne. Facilitetspersonalet bliver altså sjældent italesat som centrale medspillere til at indfri målsætningerne om optimeret og fleksibel udnyttelse.

De fire kommuner, som italesætter temaet, har enten fokus på kompetenceudvikling af halpersonalet eller på etablering af facilitetsnetværk, og det relaterer sig primært til de selvejende haller, mens man ikke finder samme fokus på ledelse i forhold til de kommunale faciliteter.

Bæredygtighed og klimavenlige løsninger er nævnt i fem forskellige dokumenter, men endnu uden helt konkrete løsninger på, hvordan man sikrer en mere bæredygtig drift. Det ser tilmed ud til at være én af de nyere dagsordener, som muligvis vil fylde mere i fremadrettede strategier på facilitetsområdet.

Endelig finder man også temaer, som dokumenterne slet ikke berører. Det gælder eksempelvis tværkommunalt samarbejde på facilitetsområdet, spillover-effekter til andre facilitetstyper som kulturhuse, forsamlingshuse og lignende samt blik for de kommercielle faciliteter i kommunerne.

Tværkommunale samarbejder har tidligere været italesat på tværs af kommuner i hovedstadsområdet, men er indtil videre ikke udslagsgivende for de enkelte kommuners strategiske blik. Det er tankevækkende, da kommunerne hver især har målrettet fokus på samarbejde og deling af faciliteter på tværs af brugere inden for kommunegrænserne.



EFFEKTER AF STRATEGIDOKUMENTERNE

DIF har på forhånd været nysgerrige på, hvorvidt og hvornår strategier på facilitetsområdet medfører konkrete fysiske ændringer samt mere principielle kulturelle og organisatoriske ændringer. Det er ikke helt ukompliceret at operationalisere en kortlægning af sådanne ændringer, da strategidokumenterne agerer i en større virkelighed, hvor de beslutninger og tiltag, der sker i praksis, kan være vanskelige at isolere til effekterne af et specifikt dokument.

Kommunerne har eksempelvis vidt forskellige udgangspunkter forud for selve formuleringen af en facilitetsstrategi. Nogle kommuner har mange års erfaring med strategisk og systematisk arbejde med faciliteterne, selvom det først har udmøntet sig i en egentlig strategi på et senere tidspunkt. Strategidokumenterne er desuden udfærdiget på forskellige tidspunkter, som det fremgår af tabel 2, og varierer med hensyn til antal formulerede tiltag og tidsperspektiverne i forhold til at føre tiltagene ud i livet. Effekter skal altså tolkes i lyset af en lang række forbehold, der gør, at strategidokumenterne fungerer i en dynamisk virkelighed.

FYSISKE EFFEKTER

DIF havde på forhånd en forventning om, at de 13 kommuner med egentlige facilitetsstrategier ville opnå flere synlige, konkrete handlinger end kommuner med ikke-konkrete handlinger som led i en idræts- eller fritidspolitik.

På baggrund af interviews med repræsentanter for kommunerne, samt det skriftlige materiale dels fra mailkorrespondancer med forvaltninger og fra de åbne svarkategorier i spørgeskemaundersøgelsen, får man generelt indtryk af, at kommunerne er godt i gang med at eksekvere på de strategiske dokumenter.

Man finder dog på nuværende tidspunkt ingen systematik i kommunernes arbejde i forhold til, om de arbejder ud fra en strategi eller en politik, eller om der har været konkret formulerede handlingsanvisninger i relation til fysiske tiltag eller mere overordnede principielle retninger. Det skyldes delvist, at strategierne generelt er relativt nye, mens de formulerede politikker er ældre. Men det skyldes også, at der i kommuner med dokumenter uden konkrete handlingsanvisninger bliver gennemført fysiske tiltag, ligesom der i kommuner med konkrete handlingsanvisninger er eksempler på, at forskellige tiltag endnu ikke er gennemført, eksempelvis på grund af økonomiske efterslæb, som forsinker processen.

Bilag 1 viser en lang række skriftlige svar fra spørgeskemaundersøgelsen, hvor respondenterne har formuleret oplevede fordele og ulemper i arbejdet med en facilitetsstrategi/politik i den pågældende kommune. Her finder man en lang række udsagn om fordele, mens kun få beskriver ulemper.

Fordelene kan overordnet samles i temaer, der vedrører:

- Systematisk tilgang til konkrete fysiske udviklingstiltag,
- Strategidokumentet som et anvendeligt dialogredskab og styrende for de politiske processer
- Strategiprocessen og dokumentets rolle i tværgående vidensopbygning og øget faglighed.

Ulemper bringes primært på bane af aktører, som ikke oplever sig inddraget, eller hvor der ikke bliver synligt fulgt op på involverende processer. Samtidig kan der ligge et opmærksomhedspunkt i ikke at gøre strategien så konkret og ufleksibel, at den hindrer en ageren på aktuelle, uforudsete dagsordener.



Oftentimes er projekter på facilitetsområdet båret af stærke idrætsmiljøer, personer eller uventet opståede muligheder eller behov.

KULTURELLE EFFEKTER

En måske lidt klichéfyldt frase fra ledelsespioneren Peter Drucker lyder: *"kultur spiser strategi til morgenmad"*. Udtrykket er opstået inden for virksomhedsledelse, men kan også overføres til forenings- og fritidslivet i det kommunale system. Det er et stærkt billede på, at vaner, traditioner og tankesæt i en dybt forankret idræts- og fritidskultur kan udfordre selv den mest gennemtænkte og visionære facilitetsstrategi.

Kultur sikrer eller hindrer sammenhængskraft og kan være afgørende for evnen til at tilpasse sig samtiden. Det betyder ikke, at man skal gå på kompromis med eller helt undlade at fokusere på strategien. Men i stedet er det afgørende at arbejde med kulturen i idræts- og fritidslivet for at sikre, at den afspejler de nuværende og fremtidige forhold for aktivt fritids- og idrætsliv i den aktuelle kommune.

Selve processen med at udarbejde strategien kan være et vigtigt skridt i retning af at skabe en overordnet fælles kulturel tilgang og forståelse i idrætslivet i en kommune, hvor både foreninger, andre brugere, facilitetsfolk, politikere og forvaltning får et fælles afsæt af viden og indsigt.

Dertil kommer, at meget af indholdet i strategidokumenterne omhandler principielle tilgange til idræts- og fritidslivet og dermed et forsøg på at skabe en fælles kultur i brugen og udviklingen af faciliteterne. Eksempelvis skubber ønsket om optimeret og fleksibel brug af faciliteterne og deling af klubfaciliteter på tværs af foreninger til en kulturel udvikling i retning af 'deleøkonomiske' tanker, som i mange kommuner ligger fjernt fra en eksisterende kultur, hvor hver forening har – eller har ønsker om – sit 'eget sted'.

På den måde kan man argumentere for, at strategi og kultur er indbyrdes afhængige. Strategiens indhold og selve processen med at udarbejde strategien kan sætte skub i udviklingen af kulturen, mens kulturen er forudsætningen for, at strategien kan implementeres i praksis.

I det følgende er fokus på, hvorvidt man kan tale om kulturelle effekter af selve strategiarbejdet. Analysen er begrænset til at se på, hvorvidt aktører på forskellige niveauer i kommunen forholder sig til selve strategidokumentet i deres 'daglige virke', samt hvorvidt aktørerne generelt oplever gennemsigtighed i beslutningsprocesserne vedrørende udvikling og investering i faciliteter. Dette skal ses som en indikation på, hvorvidt strategien 'lever' og er med til at sætte et kulturelt aftryk i kommunens idræts- og fritidsliv.

Konkret blev respondenter i spørgeskemaundersøgelsen spurgt om, hvorvidt de oplever, at foreninger, forvaltning og politiske aktører forholder sig til strategien, samt hvorvidt der generelt er gennemsigtighed om beslutningerne på facilitetsområdet.

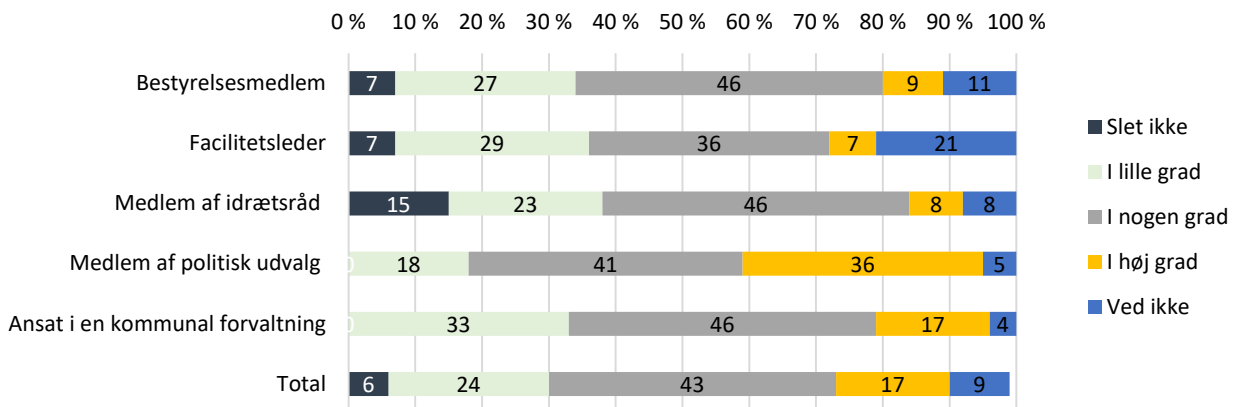
Figur 2, 3, 4 og 5 herunder viser svarfordelinger på de fire spørgsmål. Overordnet set udtrykker flertallet af respondenterne en oplevelse af, at både foreninger, forvaltning og politikere forholder sig til strategidokumentet. Men generelt ser man ret store variationer i svar på tværs af respondenternes funktion. Medlemmer af politiske udvalg oplever eksempelvis i større omfang end de øvrige aktører, at strategidokumenterne bliver brugt, mens bestyrelsesmedlemmer, facilitetspersonale og repræsentanter for idrætsrådene omvendt er mere skeptiske og tilbøjelige til at svare 'slet ikke' eller 'i lille grad'.



FORHOLDER FORENINGER OG ØVRIGE BRUGERE SIG TIL STRATEGIDOKUMENTET?

Figur 2 viser svarfordelinger på tværs af respondenternes funktion i forhold til opfattelsen af, om *foreninger* og *øvrige brugere* forholder sig til strategidokumentet i ansøgninger om økonomisk støtte til nye anlægsprojekter. Selvom flertallet oplever det 'i nogen' eller 'i høj grad', finder man over en tredjedel (på nær blandt politikerne), som 'slet ikke' eller 'i lille grad' oplever dette.

Figur 2. Politiske udvalgsmedlemmer angiver i størst omfang, at foreninger og øvrige brugere forholder sig til facilitetsstrategien i ansøgninger om økonomisk støtte til nye anlægsprojekter (pct.)



Figuren viser svarfordelinger på spørgsmålet: "I hvilken grad oplever du, at *foreninger* og *øvrige brugere* på idrætsområdet generelt forholder sig til facilitetsstrategien/politikken, når de ansøger om økonomisk støtte til nye anlægsprojekter?" (N=151).

I praksis vil det formentlig variere meget fra forening til forening, om de overhovedet har kendskab til strategien, og om de i givet fald forholder sig til den. De åbne svarkategorier i spørgeskemaundersøgelsen understreger dette forhold med udsagn som:

"Særligt vores store idrætscenter forholder sig til den – men øvrige mindre foreninger og brugere er mere fragmenterede i deres tilgang og fokus".

"Foreningerne er meget 'dag til dag' og ser ikke et længere perspektiv".

Samtidig finder man også udsagn, der understreger potentialet i en kulturel udvikling gennem strategidokumentet:

"Facilitetsstrategien/politikken er ikke synlig nok i dagligdagen i forbindelse med de muligheder, der ligger for de enkelte foreninger til at være kulturbærere i udbredelsen af kendskabet til området og de muligheder, der ligger heri".

Dokumentet og de strategiske pejlemærker kan også blive et dialogredskab, som gør det lettere for forvaltningen at forholde sig til henvendelser fra foreninger eller øvrige brugere, som har ønsker på facilitetsområdet:

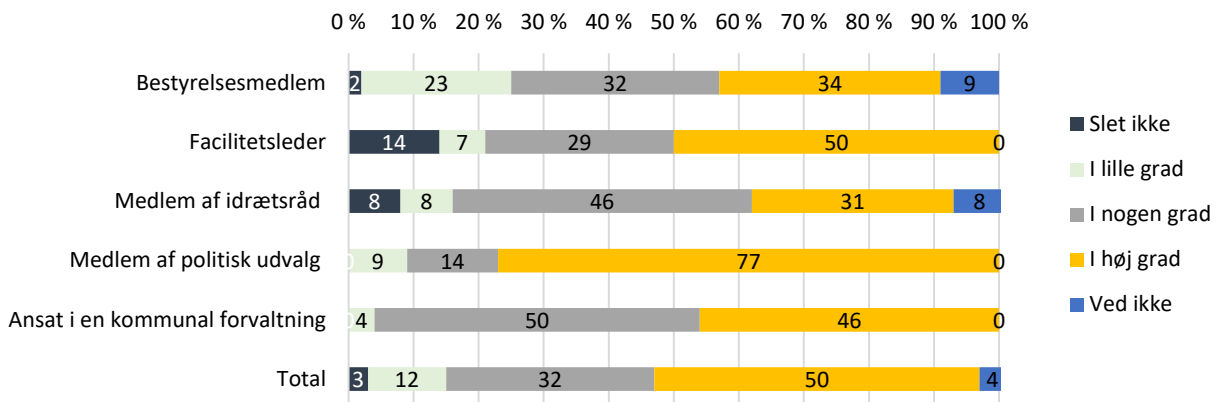
"Alle, der kommer med ønsker til udviklingen af faciliteterne, bliver henvist til at formulere deres ønsker via den proces, der er".



FORHOLDER KOMMUNEN SIG TIL STRATEGIDOKUMENTET?

Ser man i stedet på spørgsmålet om, hvorvidt respondenterne oplever, at *kommunen* forholder sig til strategien, finder man en større enighed med store andele, som i nogen eller høj grad oplever dette (figur 3). Også her angiver medlemmer af politiske udvalg de mest positive svar, mens hver fjerde bestyrelsesmedlem omvendt slet ikke eller i lille grad oplever det.

Figur 3. Et stort flertal af respondenter oplever, at kommunen forholder sig til strategidokumenterne i forvaltningen af facilitetsområdet (pct.)



Figuren viser svarfordelinger på spørgsmålet: "I hvilken grad oplever du, at *kommunen* generelt forholder sig til facilitetsstrategien/politikken i forvaltningen af idræts- og fritidsfaciliteter?" (N=151).

Når en fjerdedel af bestyrelsesmedlemmerne og lidt færre facilitetsfolk ikke oplever, at kommunen forholder sig til strategidokumentet, kan det skyldes, at enkelte kommuner deltog i undersøgelsen, selvom de endnu ikke har udarbejdet en facilitetsstrategi eller ikke har fornyet en forældet strategi (som beskrevet i afsnittet 'Gennemgang af kommunale strategidokumenter'). Skriftlige udsagn fra spørgeskemaet uddyber:

"[navn på kommune] havde en plan indtil 20xx. Derefter besluttede man, at dette ikke længere var nødvendigt at have".

Samtidig finder man udtryk for, at politikere kan 'trumfe' strategien og dermed forvaltningens arbejde med indholdet:

"De politiske ønsker og viljer overtrumfer ofte de saglige svar i facilitetsstrategien. Der er forskellige rationaler på spil i prioriteringen af anlæg og faciliteter".

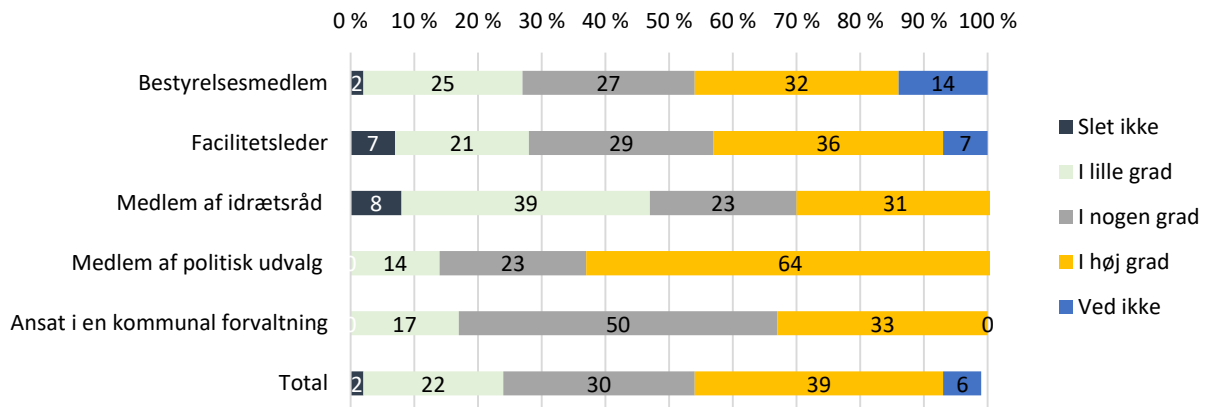
Samlet set udgør disse 'negative oplevelser' dog et mindretal i forhold til det store flertal, som faktisk oplever en strategisk, synlig retning fra kommunens side.



FORHOLDER DET POLITISKE NIVEAU SIG TIL STRATEGIDOKUMENTET?

På spørgsmålet om, hvorvidt strategidokumentet bruges som en rettesnor for de *politiske* beslutninger vedrørende idrætsfaciliteter, svarer flertallet også her 'i nogen' eller 'i høj grad', lige som man finder respondenter, som oplever det modsatte (figur 4). Særligt blandt medlemmer af idrætsrådene, hvor hele 47 pct. 'slet ikke' eller 'i lille grad' oplever, at strategien bruges som rettesnor.

Figur 4. Blandt idrætsrådsmedlemmer finder man relativt mange, som ikke oplever, at strategien bruges som rettesnor for de politiske beslutninger vedrørende idrætsfaciliteter (pct.).



I hvilken grad oplever du, at facilitetsstrategien/politikken i din kommune bliver brugt som en rettesnor for de politiske beslutninger vedrørende idrætsfaciliteter og rammer?

Som også antydnet ovenfor, oplever aktørerne af og til, at politikerne overtrumfer strategiens indhold, særligt hvis der er 'stemmer' i bevillingerne:

"På nuværende tidspunkt er det rent et spørgsmål om, hvordan man ønsker at please vælgerne".

Andre kommentarer går på oplevelsen af skævvridning – enten geografisk eller i forhold til forfordeling af de små foreninger med kommentarer som: *"Vi oplever, at de to større byområder favoriseres"* eller: *"Generelt er det fodbolden, mange politikere ser på. De små klubber bliver ofte lidt Sorteper".*

Endelig finder man kommentarer, som berører potentialet i at arbejde endnu mere synligt med strategien, hvis man får nedsat et arbejdsudvalg, som skal sikre strategien liv:

"Der er et større politisk potentiale for at benytte strategien, end tilfældet er pt. Der er et hængeparti med at nedsætte facilitetsudvalget under Idrætsrådet og Fritidsrådet".

Et facilitetsudvalg med bred repræsentation kan være en god løsning for at sikre løbende opfølgning på og genbesøg af strategien, så det ikke udelukkende bliver en forvaltningsmæssig opgave og for at sikre, at strategien ikke ender som et 'skuffedokument'.



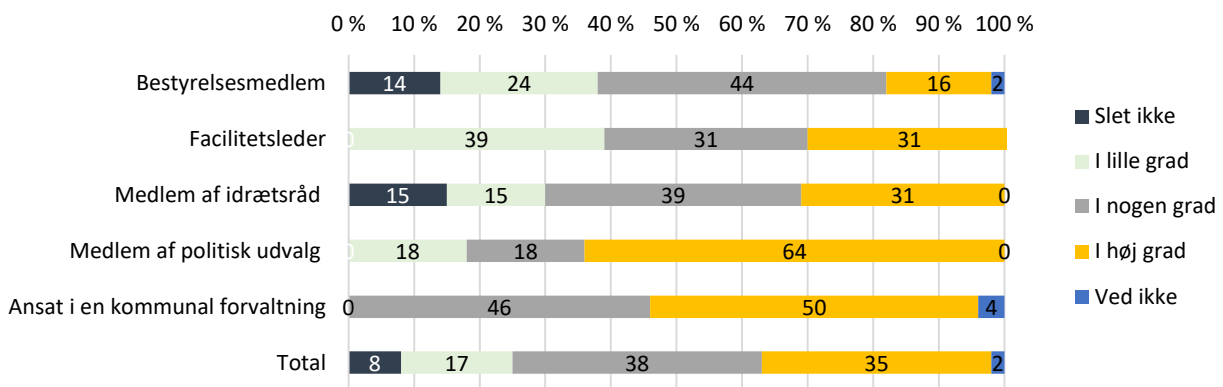
SYNLIGHED OM BESLUTNINGSPROCESSERNE

Samlet set oplever respondenterne altså, at kommunen i størst omfang og foreningerne i mindst omfang taler ind i de strategiske spor, når det handler om udvikling på facilitetsområdet. Flertallet er dog enige om, at både foreninger, forvaltning og politikere forholder sig til strategien, som dermed må siges at have sat en retning for det strategiske arbejde i kommunen.

Spørger man direkte til respondenternes generelle oplevelse af synlighed om beslutningerne vedrørende investeringer på facilitetsområdet, finder man stor uenighed på tværs af aktører (figur 5).

De politiske udvalg og kommunale forvaltninger har her størst tiltro til synligheden i beslutningsprocesserne, mens uenigheden stiger, jo længere væk man kommer fra beslutningsniveauet. Således oplever knap 40 pct. af facilitetspersonalet og bestyrelsesmedlemmerne 'slet ikke' eller 'i lille grad' synlighed.

Figur 5. Relativt stor uenighed blandt forskellige aktører om, hvorvidt der generelt er synlighed om beslutningerne vedrørende investeringer på facilitetsområdet (pct.).



Figuren viser svarfordelinger på spørgsmålet: "Oplever du, at der er synlighed om beslutninger vedrørende investeringer på idræts- og fritidsfacilitetsområdet i din kommune?"

Blandt de skriftlige kommentarer får man indtryk af, at aktørerne selv skal opsøge viden, hvis de ønsker indsigt i beslutningerne, som ofte træffes 'i lukkede rum' eller 'bag lukkede døre'. Udsagnene peger dog i begge retninger lige fra: "Der eksekveres ikke i overensstemmelse med strategien" til: "Der er fuld synlighed om prioriteringerne på idrætsområdet".

En kommentar understreger her vigtigheden af kommunikation, da manglende synlighed ikke nødvendigvis bundet i 'ond vilje':

"Der er kun fordele ved en synlig politik og strategi. Kommunikation på tværs er yderst vigtigt, da der ellers kan opstå mange myter om, hvorfor tingene ikke bliver, som idrætten vil have det".

Citatet afspejler, at der kan være en hårfin balance mellem uenighed om beslutninger og en oplevelse af uigennemsigtighed. Interviews med kommunale forvaltninger understreger dog, at der i nogle kommuner ofte kommer 'ting ind fra højre', som ikke nødvendigvis er på linje med strategien, og som forvaltningspersonalet slet ikke havde set komme:



"Det kan vi jo ikke undgå. Vi kan ikke undgå, at der kommer ting ind fra højre. For det gør der. Der kommer masser ind".

En enkelt kommune har direkte formuleret i facilitetsstrategien, at beslutninger om anlægsinvesteringer skal drøftes i et udvalgsforum forud for vedtagelse, tilsyneladende som værn imod denne tendens til lokalpolitiske 'overraskelsesmomenter'.

OPSAMLING PÅ KULTURELLE EFFEKTER

Samlet set viser analyserne, at både foreninger, forvaltning og politikere overvejende forholder sig til de kommunale strategidokumenter. Man kan altså tale om, at strategien er med til at sætte en fælles retning i tilgangen til facilitetsområdet, men der er stadig potentialer for at sikre en endnu tydeligere kultur i det strategiske arbejde.

For det første kan der være grund til at sikre, at foreninger løbende har kendskab til strategien – også selvom der har været en omfattende inddragende proces i selve udarbejdelsen. I relation til DIF's på forhånd formulerede forventning om, at en bred inddragende proces vil føre til flere effekter end en lukket proces, er der grund til at pointere, at inddragelse er vigtig, men ikke tilstrækkelig, hvis det udelukkende foregår i selve strategiens tilblivelse.

Som pointeret i afsnittet om 'Gennemgang af kommunale strategidokumenter', har blot én af de medregnede kommuner *ikke* haft en inddragende proces forud for tilblivelsen af strategien/politikken. Man får altså indtryk af, at der også er behov for at sikre bred inddragelse på bagkant af det færdige dokument.

Strategierne ser for det andet primært ud til at være relevante for de store/stærke foreninger og faciliteter, eller bliver primært italesat, når foreninger henvender sig om anlægsprojekter. Men strategierne indeholder langt overvejende temaer, som ikke direkte har at gøre med udvikling af nye anlæg, og er i stedet mere generelle i forhold til brugen af eksisterende faciliteter. Strategierne er derfor relevante for langt de fleste brugere, hvilket kræver fokus på, hvem strategien er til for og løbende formidling af strategiens indhold.

Det hænger sammen med det tredje opmærksomhedspunkt, nemlig at nedsættelse af et arbejds- eller strategiudvalg kan være en metode til at sikre løbende opfølgning på strategien og bredt ejerskab/kulturbærere af indholdet i kommunens idræts- og fritidsliv. Det vil samtidig skabe en dialog til det politiske niveau om prioriteringer på området og dermed et potentiale for at skabe øget synlighed om beslutningsprocesserne.

Synlighed i beslutningsprocesser er et fjerde fokusområde, da man finder relativt store andele – især blandt de aktører, som sidder længst væk fra beslutningerne – som ikke oplever synlighed. Selvom denne undersøgelse kun er repræsenteret med et spinkelt datagrundlag, er der grund til at tage sådan et resultat alvorligt. Det kan potentielt føre til stor utilfredshed og usikkerhed og i værste fald underminere hele arbejdet med strategien, hvis aktørerne oplever, at der bliver truffet beslutninger, som stritter i uigennemskuelige retninger.

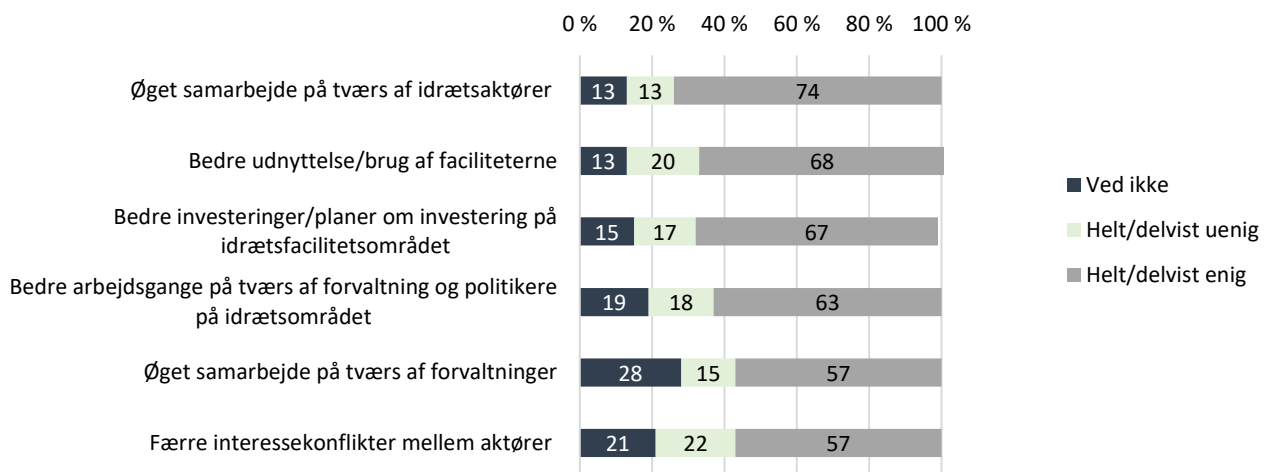


Dette fører, for det femte, videre til et dilemma eller i hvert fald en afvejning af, hvor meget en strategi skal styre i forhold til lokalpolitikernes råderum. I nogle kommuner har det politiske niveau ligefrem fra-valgt en strategi, netop for at have et politisk råderum til at agere på aktørernes anlægsønsker. I de fleste kommuner har man løst dilemmaet ved at holde strategien på et overordnet niveau med formulering af strategiske principper uden, at dokumentet binder sig økonomisk til konkrete anlægsinvesteringer flere år frem i tiden.

ORGANISATORISKE EFFEKTER

Foruden blikket på kulturelle effekter har spørgeskemaundersøgelsen også haft fokus på, hvorvidt strategiarbejdet har ført til organisatoriske effekter. Disse effekter er operationaliseret i spørgsmål, der går på samarbejde og arbejdsgange, forholdet mellem aktørerne samt holdninger til, hvorvidt der er kommet bedre udnyttelse og/eller bedre investeringer på idrætsfacilitetsområdet. Figur 6 viser en samlet oversigt over svarfordelinger på de seks forskellige spørgsmål.

Figur 6. Generelt stor enighed om oplevede organisatoriske effekter som følge af det strategiske arbejde (pct).



Figuren viser svarfordelinger på seks forskellige udsagn i et spørgsmålsbatteri med følgende indledende tekst: "Hvor uenig eller enig er du i følgende udsagn: Arbejdet med at formulere en facilitetsstrategi/plan/politik har skabt...:"

Øget samarbejde på tværs af idrætsaktører ser ud til at være den største effekt af det strategiske arbejde inden for rammerne af de formulerede spørgsmål. Samarbejde bliver generelt opfattet som en positiv handling og noget, som man ofte stræber efter i det idrætspolitiske miljø.

Forskningsundersøgelser har vist, at de største fordele ved samarbejde ofte handler om at skabe større synlighed og netværk, bedre udnyttelse af faciliteter, faglig sparring og mulighed for at arbejde med nye målgrupper eller aktiviteter (Thøgersen, 2015)³. Samarbejde er dog ofte også ressource- og tidskrævende og er ofte personafhængigt, hvorfor det er ekstra interessant, at hele 74 pct. er helt eller delvist enig i, at strategiarbejdet har ført til øget samarbejde.

³ <https://www.vifo.dk/vidensbank/udgivelser/tvaergaaende-samarbejde-blandt-folkeoplysningens-aktorer/a3555f02-0ee6-400c-ba75-a50f01090f0d>



For nogle aktører kan sådanne samarbejder opstå bare ved at være inviteret til samme workshop om facilitetsstrategiens indhold, som kan føre til, at man får øjnene op for hinanden på en ny måde frem for udelukkende at have en relation, hvor man 'skændes om de samme haltider'.

Selvom man ser øget samarbejde, er respondenterne fortsat afholdende med at svare, at strategiprocesen har ført til færre interessekonflikter. Det forekommer stadigvæk, ligesom der i selve udarbejdelsen af strategien kan være uenighed om den strategiske retning.

Man ser derudover en overvejende enighed om, at strategiarbejdet har medført bedre arbejdsgange på tværs af forvaltning og politikere, samt øget samarbejde på tværs af forvaltninger. Her har mange dog angivet 'ved ikke', da det kan være vanskeligt at forholde sig til, hvis man ikke selv er en del af forvaltningen. Samarbejde på tværs af forvaltninger er en generel udfordring og her kan en konkret anledning som udarbejdelse af en strategi have været med til at sætte skub i en dialog.

Samarbejds litteraturen peger i den forbindelse på, at samarbejder kan være vanskelige at gennemføre i praksis, hvis der ikke er meget tydelige og konkrete mål og rollefordelinger i samarbejdet (Thøgersen 2015). I relation til dette emne om facilitetsstrategier kan konkret formulerede handlingsanvisninger i strategidokumenterne samt eventuelt beskrevne rollefordelinger derfor være fremmede for de tværgående samarbejder, der måtte følge i halen på strategidokumentet på facilitetsområdet. Enkelte facilitetsstrategierne har sådanne nedskrevne rollefordelinger koblet på konkrete handlinger.

Endelig ser man et flertal, som er enige i, at der er kommet bedre udnyttelse og ligefrem bedre investeringer ud af strategiarbejdet.

EN GOD 'KULTUR' FØRER TIL FLERE OPLEVEDE ORGANISATORISKE EFFEKTER

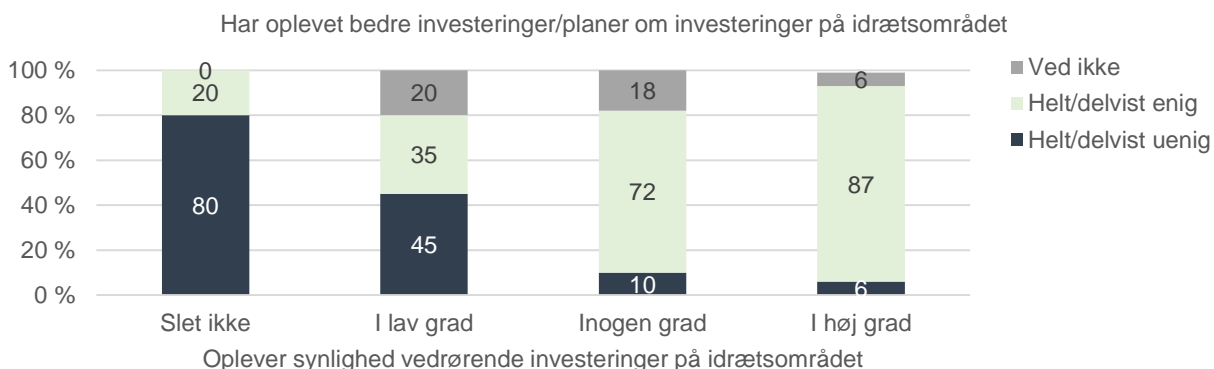
Evalueringen finder en interessant og meget tydelig sammenhæng mellem de kulturelle og de organisatoriske effekter. Rationalet bag den analyse går på, at kulturen blandt idrætsaktørerne kan opfattes som den bagvedliggende variabel, der enten fremmer eller hæmmer de organisatoriske effekter (Schein, 1985)⁴.

Den tydeligste enkeltstående sammenhæng finder sted mellem oplevet gennemsigtighed i beslutningsprocesserne og en oplevelse af, at der er kommet bedre investeringer, som vist i figur 7 herunder. Hvis man 'slet ikke' oplever synlighed i beslutningsprocesserne, er hele 80 pct. uenige i, at der er kommet bedre investeringer. Omvendt er 87 pct. enige i, at der er kommet bedre investeringer, hvis man i høj grad oplever synlighed.

⁴ Schein, E. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. London: Jossey – Bass.



Figur 7. Tydelig sammenhæng mellem oplevelse af synlighed og vurdering af udviklingen i investeringer (pct.).



Figuren viser en svarfordeling, når man krydser spørgsmålet: "Oplever du, at der er synlighed om beslutninger vedrørende investeringer på idræts- og fritidsfacilitetsområdet i din kommune?" med svarfordeling på spørgsmålet om, hvorvidt man oplever, at der er kommet bedre investeringer/planer om investeringer på idrætsområdet ($n=123$, $p<0,000$, $\text{Gamma}=0,384$).

Man finder tilsvarende, men lidt mindre tydelige sammenhænge, når man krydser svarene på de øvrige kulturspørgsmål med de øvrige spørgsmål om oplevede organisatoriske effekter. Det indikerer, at en 'god kultur' kan føre til flere oplevede positive effekter i form af øget samarbejde, øget kapacitetsudnyttelse og bedre investeringer samt færre interessekonflikter på tværs af aktører.

Når oplevelsen af synlighed i beslutningsprocesserne ser ud til at være den mest afgørende faktor for oplevelse af organisatoriske effekter, skubber det yderligere til det tidligere berørte dilemma om balancen mellem kommunalpolitikernes råderum og en synlig strategisk linje. Skal man tro disse analyser, er der grund til at arbejde med 'dannelse' af lokalpolitikerne i, hvad man kan kalde for 'god forvaltnings-skik' på fritidsfacilitetsområdet. Eller som også berørt oven for, et fokus på tydelig kommunikation, da der i nogle tilfælde kan være en hårfin balance mellem uenighed om beslutninger og en oplevelse af uigennemsigtighed.

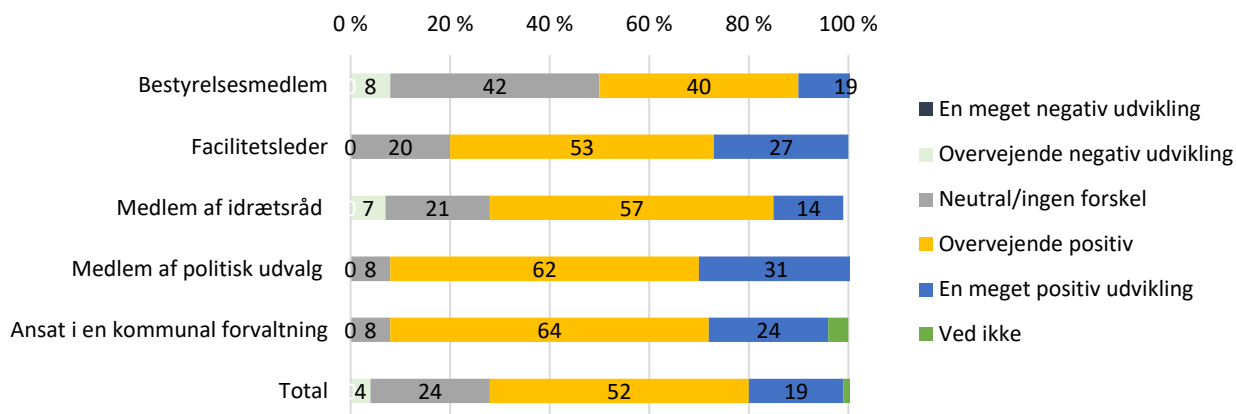
OVERORDNET OPLEVELSE AF UDVIKLING

På bagkant af spørgsmålsbatteriet om de organisatoriske effekter blev respondenterne spurgt til deres samlede oplevelse af udviklingen med at drive og forvalte fritidsfacilitetsområdet i kommunen de seneste fem år.

Her finder man samlet set et stort flertal på 71 pct., som har oplevet en 'overvejende positiv' eller 'en meget positiv udvikling' de seneste fem år (figur 8).



Figur 8. Et flertal har oplevet en positiv udvikling i driften og forvaltningen af fritidsfacilitetsområdet (pct.).



Figuren viser svarfordelinger på spørgsmålet: "Alt i alt – hvordan har du oplevet udviklingen i arbejdet med at forvalte, drive og udvikle på idræts- og fritidsfacilitetsområdet i de seneste fem år?" (n=133).

Som ved de øvrige spørgsmål er politikerne mere positivt stemte end de øvrige aktører, men kun meget få har oplevet en negativ udvikling.

Der er altså langt overvejende roser på vejen til det aktuelle strategiarbejde, og en kommentar fra spørgeskemaet supplerer det strategiske blik med et ønske om også at koble økonomi på en mere langsigtet investeringsplan:

"Der er pæne ord om en facilitetsplan og årlig snak mellem foreninger, forvaltning og politikere om, hvad der skal prioriteres. Men det hele styres stadig inden for en et-årig budgetramme. Der burde afsættes et kendt beløb hvert år i en længere årrække, så man kan tænke større end bare små ændringsprojekter."

OPSAMLING PÅ ORGANISATORISKE EFFEKTER

Analysen viser en lang række oplevede organisatoriske effekter, og umiddelbart fremstår figur 6 og figur 8 som ret gode salgsargumenter, hvis man skal overbevise nye kommuner om at udarbejde en facilitetsstrategi.

Samtidig ser det ud til, at de organisatoriske effekter forstærkes, hvis der eksisterer en kultur for, at forskellige aktører i kommunerne tager ejerskab af strategien og arbejder i en fælles og ikke mindst synlig retning.

Analysen peger desuden med henvisning til litteratur om tværgående samarbejde på, at konkret formulerede handlingsanvisninger kan være en fordel i relation til at implementere strategien, da det ofte kræver tværgående samarbejder, som lever bedst, når samarbejdet er konkretiseret i forhold til både indhold og rollefordeling.



AFRUNDING

Evalueringen af kommunale facilitetsstrategier viser, at et stort flertal af kommuner, som i de senere år har arbejdet strategisk på facilitetsområdet, opfatter udviklingen i driften og forvaltningen af facilitetsområdet som gående i en positiv retning.

DIFs forhåndsforventninger om flere effekter af dokumenter med konkrete handlingsanvisninger, og som er blevet til på baggrund af inddragende processer, ser ud til at blive underbygget i analyserne uden, at der dog er mulighed for at afdække teserne helt direkte.

Samtidig nuancerer analyserne, at det ikke nødvendigvis er konkrete handlingsanvisninger eller en bred inddragende proces forud for strategien, der fører til fysiske, kulturelle og organisatoriske effekter, men snarere evnen til at arbejde med strategien efterfølgende.

Her peger evalueringen på, at især fokus på en fælles retning og en kultur for bredt ejerskab af strategien med synlighed i beslutningsprocesserne er vigtige elementer for at opnå positive effekter. Evalueringen beskriver også, at kultur og strategi hænger sammen, da nogle af de formulerede målsætninger i strategierne netop handler om at udvikle en særlig kultur for brugen og udviklingen af de lokale faciliteter.

Afslutningsvis kommer her en række opmærksomhedspunkter til det fremadrettede arbejde med facilitetsstrategier, som rækker ud over evalueringens fokus på effekter, men som datamaterialet på forskellig vis giver anledning til nævne:

For det første er det interessant, at der i interviews med forvaltninger i kommunerne har været ret stor fokus på, at vedkommende, som sad med strategiarbejdet, ikke arbejder i kommunen mere (eller er på barsel). Selvom nye kræfter har taget over, kan det i nogle tilfælde være vanskeligt for efterfølgerne at svare konkret på, hvilke dele af strategien der er handlet på indtil videre. Det tyder på en vis form for personafhængighed, som egentlig er overraskende, når strategidokumenterne er blevet til på baggrund af inddragende processer og i mange tilfælde har konkrete handlingsanvisninger.

For det andet er det vigtigt at understrege, at udfordringer, som er vanskelige at løse, fortsat er vanskelige, selvom man formulerer en facilitetsstrategi. Man finder eksempler fra kommuner, som (stadig) er udfordret på at skabe gode løsninger på deling af faciliteter mellem skoler og foreninger eller i forhold til at få foreninger til at dele klublokaler, selvom det er centrale fokuspunkter i strategien.

Det leder videre til det tredje opmærksomhedspunkt, da arbejdet med facilitetsstrategien bør foregå i en balanceret tilgang til datadrevet, meningsfuld udvikling og undgå at ende i uhensigtsmæssig mål- og resultatstyring i retning af New Public Management. Med andre ord bør fokus på data og objektive kriterier på facilitetsområdet ikke kamme over uden skelen til, at brugerne ofte er baseret på foreningsbårne og frivillige kræfter med stærke kulturelle rødder og traditioner. Det er altså en balancegang at sikre, at den 'charme', som også præger området via lokal drivkraft nedefra ikke bliver helt glemt i et stålfast blik på data.

For det fjerde er det væsentligt at have for øje, hvem facilitetsstrategien er til for og sikre det formidlet og kommunikeret bredt. I evalueringsarbejdet blev det tydeligt, at nogle – især mindre foreninger med



egne mindre lokaler – ikke ser sig selv som hverken relevante bidragydere til strategiarbejdet eller omvendt, at strategien er relevant for dem. I nogle kommuner kan der være helt legitime overvejelser og prioriteringer, der gør, at strategien for en periode primært målretter sig eksempelvis de store foreninger og idrætscentre, eller kommunens landdistriktsområder, men i så fald kan det være relevant med tydelig kommunikation herom.

For det femte er det ikke kun interessant løbende at beskæftige sig med de punkter fra strategien, som bliver gennemført, men at være nysgerrig på det, der ikke lykkes og i så fald hvorfor det forholder sig sådan. Denne læring kan være vigtig for fremtidige justeringer og udvikling.

Endelig er et sjette opmærksomhedspunkt, at selve processen med udarbejdelse af en facilitetsstrategi er et afgørende startskud for at komme godt i mål med de handlingsanvisninger, som står i dokumentet. Der er her potentiale for mange tværgående møder mellem foreninger, andre brugere og forvaltninger, som starter fælles læringsprocesser og skubber til en fælles kulturel retning, der kan forplante sig bredt blandt kommunens aktører. Derfor kan der være god grund til at gøre sig umage i strategiprocesen.



BILAG 1

Oversigt over oplevede fordele og ulemper ved en facilitetsstrategi (skriftlige svar fra spørgeskemaet)	
Fordele	Ulemper
<p>Generelle betragtninger om fordele:</p> <p>Hvis der ikke er en strategi, så få den lavet</p> <p>Jeg føler mig meget privilegeret som borger i x Kommune, der har stor fokus på borger/foreningsinddragelse i drift, vedligehold og udbygning af idrætsfaciliteter.</p> <p>Det er klart en fordel at have en strategi, der er vedtaget politisk, når man arbejder med området, da det giver et overordnet pejlemærke.</p>	<p>Det kan begrænse nytænkning i nogen grad.</p> <p>Ulempen kan være, at kommunalbudgetlægning kan medføre økonomiske omprioriteringer, der ikke understøtter strategien.</p>
<p>Fordele i relation til konkrete tiltag:</p> <p>Alle idrætsfaciliteter er blev ført op til nutidens krav og behov i hele storkommunen</p> <p>Fordelen ved at arbejde med en strategisk udvikling er at sikre, at kapacitet, behov og demografi følges ad.</p> <p>Med en stor kommune som vores har der været "forskell" på stand af faciliteterne og måden disse har været drevet på. Denne udligning er nu næsten væk, og man kan samlet komme frem.</p> <p>X Kommunes politik blev lavet for en del år siden, men vi forsøger på bedste vis at leve op til de målsætninger, som der er i politikken, og har et fantastisk samarbejde med både Idrætsråd og foreninger, og har fokus på at vedligeholde men også nytænke i forhold til nye sportsgrene.</p> <p>Vores proces har medført eksempler på samarbejder/dialog på tværs af foreninger, fx er vi gået fra ønsker om padelbaner fra alle tennisklubber til et ønske om samlet anlæg. Det var ikke sket uden processen.</p>	<p>Med udgangspunkt i workshops for et par år siden er der ikke synliggjort hvad resultatet af disse har udmøntet sig i.</p> <p>Strategier og planer virker på os alm. frivillige som værende noget "højt flyvende".</p> <p>Kommunen gør meget på området, men jeg føler ikke foreningerne inddrages og beslutningerne om nye anlæg synes til tider tilfældigt</p>
<p>Fordele i relation til strategien som dialogredskab/procesoptimering</p> <p>Der er skabt en tæt dialog mellem det politiske og idrætsorganisationen.</p> <p>Der er igangsat en årlig proces, som afdækker behov og ønsker til faciliteternes udvikling og vedligeholdelse. Vi savner dog en investeringsplan, som synligt understøtter brugernes behov og ønsker.</p> <p>Facilitetsstrategien er en handleplan under idræts- og bevægelsespolitikken. Derved er den et mere konkret redskab til at samarbejde på tværs og bidrager til at skabe synlighed omkring indsats og fælles snitflader.</p> <p>Strategien peger i en retning, så man som forvaltning er klædt på, når foreningerne kommer med deres forslag.</p>	



Men det kræver hele tiden, at vi italesætter den overfor hinanden; brugere, borgere, organisationer, embedsværk, medarbejdere og politikere. På den måde rykker vi sammen i samme retning.

Gennemarbejdet i dialog på tværs af foreninger og brugergrupper, en prioritering og fokus er valgt. Danner ramme og fokus for udviklingen fremadrettet, som der er ejerskab til og konsensus om, på tværs.

Processen har bragt foreninger og politikere og embedsmænd tættere sammen. Fokus bliver skærpet og vi har fået en mere målrettet indsats.

Fordele i relation til øget viden/faglighed

Der er skabt et større fokus og viden omkring faciliteter og brugen af disse. Derudover bliver det brugt som et nyttigt planlægningsværktøj for idrætsrådet og fritidsrådet samt kommunen og administrationen i forhold til dialog- og temamøder omkring faciliteter. Der er stadig et stykke vej til, at potentialet er større, og det er tanken at et facilitetsudvalg fra Idrætsrådet og Fritidsrådet kan være medvirkende til at indfri foreningernes ønsker og behov til faciliteter.

Facilitetsudviklingsplanen har gjort processen omkring generering og forankringen af facilitetsønsker mere gennemskuelig og engageret politikerne bredere i prioriteringen af de midler, der anvendes på området. Desuden har det også monitoreret omfanget af ønsker, så det giver forslagsstillerne et bredt indblik i, hvor omfattende ønskelisten er, og at det er nødvendigt at prioritere.

Man har tænkt over de mange muligheder og får en stor viden om de muligheder, der er.

Vores måde at arbejde med det på er i højere grad en proces, der er med til at skabe viden om foreningers ønsker og behov, som dels kan understøtte det idrætspolitiske arbejde i kommunen, dels skabe større transparens for forståelse for prioriteringerne på området. Det fungerer godt.

Vores politikere har fået en langt større viden om de mange (forenings)ønsker, der er på området. Det giver alt andet lige foreningerne en mere ligeværdig politisk vurdering af deres ønsker og behov.