

# I IDRÆTSFORENINGERNES TJENESTE

En undersøgelse af ledelse af danske idrætsanlæg

Ph.d.-afhandling / Januar 2020



Peter Forsberg



Idrættens  
Analyseinstitut

SDU 



I idrætsforeningernes tjeneste

- En undersøgelse af ledelse af  
danske idrætsanlæg

**Titel**

I idrætsforeningernes tjeneste – En undersøgelse af ledelse af danske idrætsanlæg

**Forfatter**

Peter Forsberg©

Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund  
Det sundhedsvidenskabelige Fakultet  
Syddansk Universitet

og

Idrættens Analyseinstitut

Afhandlingen er indleveret 13. januar 2020

**Forsidefoto**

Martin Foldgast

**Print**

Mercoprint Digital A/S

**Bedømmelseskomité**

Professor Eivind Åsrum Skille, Fakultet for helse- og socialvidenskab, Seksjon for idrett og kroppsøving, Høgskolen i Innlandet

Lektor Laila Ottesen, Idræt, individ & samfund, Institut for Idræt og Ernæring, Københavns Universitet

Professor Jens Troelsen, Active Living, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet (formand)

**Hovedvejleder**

Professor Bjarne Ibsen, Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.

## Indholdsfortegnelse

Forord .....	4
Dansk resumé .....	5
English summary.....	8
1. Indledning.....	11
1.1 Uddybning af baggrund for afhandlingen .....	12
1.2 Afhandlingens problemformulering .....	16
1.3 Centrale begreber.....	18
1.4 Metodiske overvejelser .....	23
1.5 Afhandlingens disposition .....	24
2. Uddybning af afhandlingens forskningsmæssige og praktiske relevans.....	25
2.1 Eksisterende forskning relateret til ledelse af idrætsanlæg.....	25
2.2 Ledelse af idrætsanlæg og velfærdsinstitutioner.....	34
2.3 Afhandlingens relevans og bidrag .....	52
3. Teoretisk ramme: Ny-institutionalisme og skabelse af offentlig værdi .....	54
3.1 Makro-, meso- og mikroniveau .....	54
3.2 Ny-institutionalisme .....	57
3.3 Skabelse af offentlig værdi .....	66
3.4 Opsamling.....	76
4. Videnskabsteoretisk udgangspunkt og metode .....	78
4.1 Videnskabsteoretisk udgangspunkt.....	78
4.2 Mixed method-tilgang .....	82
4.3 Metodiske overvejelser i afhandlingens artikler .....	87
4.4 Kvalitetskriterier for og refleksion over afhandlingens metode .....	107
5. Afhandlingens resultater .....	114
5.1 Artikel 1 .....	115
5.2 Artikel 2 .....	118

5.3 Artikel 3 .....	120
5.4 Opsummering af afhandlingens resultater.....	122
6. Diskussion af afhandlingens resultater.....	123
6.1 Diskussion af afhandlingens resultater med afsæt i de anvendte teorier .....	123
6.2 Perspektiver for fremtidens idrætsanlæg .....	127
6.3 En særlig form for ledelse? .....	134
7. Konklusion, begrænsninger og fremtidig forskning .....	138
7.1 Afhandlingens resultater .....	138
7.2 Begrænsninger i afhandlingen og fremtidig forskning i ledelse af idrætsanlæg.....	140
8. Litteratur.....	144
9. Appendiks .....	159
Appendiks A: Interviews .....	159
Appendiks B: Spørgeguides .....	161
Appendiks C: Facilitetspolitikker .....	163
Appendiks D: Deltagelse i og observationer af ledelsesaktiviteter .....	164
Appendiks E: Oversigt over for-interviews.....	165
10. Afhandlingens tre artikler .....	166

## Forord

Det har været et privilegium at skrive denne afhandling. Idrætsanlæg har altid spillet en stor rolle i mit liv. I barndommen var det lokale idrætsanlæg mulighedernes land. Her spillede jeg fodbold, håndbold og tennis. Det skete – som det stadigvæk gør for langt de fleste børn og unge – i idrætsforeninger.

Siden har idrætsanlæg og idrætsforeninger været omdrejningspunktet for mit arbejde ved Idrættens Analyseinstitut (Idan) og Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (CISC). I små ti år har jeg beskæftiget mig med mødet mellem idrætsanlæg og idrætsforeninger i kommuner. Denne afhandling stiller skarpt på et helt særligt aspekt i dette møde: ledelse af idrætsanlæg.

Afhandlingen var ikke blevet til uden støtte og vejledning. Det største tak skal gå til min vejleder Bjarne Ibsen, som har udvist stor interesse for mit projekt. Din utrolige viden og evne til at udfordre mig fagligt har bidraget med vigtige perspektiver på afhandlingens teori og empiri. Det har været en fornøjelse at have dig som vejleder. Jeg skylder også en stor tak til mine kollegaer ved Idan, som har været et inspirerende miljø og givet mig faglig bredde. En særlig tak skal lyde til Henrik H. Brandt, som motiverede mig til denne ph.d.

Der skal også lyde en særlig tak til Evald Bundgaard Iversen for faglige diskussioner og løbende sparring om ph.d.-livet. Det har været uvurderligt. Også stor tak til Lokale og Anlægsfonden og TrygFonden for støtte til forskningsprojektet 'Fremtidens idrætsfaciliteter', som denne afhandling er en del af. En stor tak skal også lyde til de kollegaer, som var med til at gennemføre forskningsprojektet samt de deltagende kommuner og idrætsanlæg. Særlig tak til de otte caseanlæg - det har været spændende og lærerigt at komme tæt på jeres hverdag.

En særlig tak skal også gå til Graham Cuskelly og hans team på Griffith University i Gold Coast i Australien. Gold Coast gav mig plads til fordybelse og forskning, og de lokale idrætsanlæg gav mig perspektiver og refleksioner over den danske model.

Afslutningsvis skal der lyde en stor tak til min skønne kone. Du har udvist en utrolig overbærenhed og interesse for mig og mit projekt, og du er en evig kilde til glæde i op- og nedture. Du – og vores lille ø – betyder alverden for mig.

Peter Forsberg

København, 2020

## Dansk resumé

Denne afhandling handler om ledelse af idrætsanlæg. Ledelse af danske idrætsanlæg har hidtil haft lille opmærksomhed fra forskningsmæssig side, og vi har begrænset viden herom. Det søger afhandlingen bod på ved at besvare følgende problemformulering: Hvordan udøves ledelse af idrætsanlæg, og hvorfor udøves denne form for ledelse?

Spørgsmålet er interessant, fordi ledelse tillægges betydning for offentlige organisationers præstation. Forskning i ledelse af danske velfærdsinstitutioner viser, at ledelse har betydning for kvaliteten af velfærdsinstitutioners borgerrettede ydelser. Den stigende interesse for ledelse af idrætsanlæg de seneste år skyldes blandt andet, at ledelse tiltænkes en betydning for idrætsanlægs præstation og for indfrielse af politiske ambitioner. Ved at øge vores viden om ledelse af idrætsanlæg skaber denne afhandling et grundlag, som fremtidige ledelsesinitiativer målrettet forbedring af idrætsanlægs præstation og indfrielse af politiske ambitioner kan bygge på.

Det stigende fokus på ledelse af idrætsanlæg skyldes også, at idrætsanlæg står over for en række udfordringer, som ledere af idrætsanlæg kan have en rolle i at løse. Undersøgelser har vist, at idrætsanlæg kunne bruges mere, og at idrætsanlæg har svært ved at imødekomme voksnes ønsker om fitness- og motionsorienterede tilbud, som kan dyrkes på fleksibel vis. Dertil kommer, at mange idrætsanlæg er udfordret økonomisk, og at en del idrætsanlæg har et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb.

Håndteringen af udfordringerne forudsætter politisk opbakning og dermed også lederes orientering mod de politiske ambitioner, som anlæggene er underlagt. Hidtil har fokus i idrætsanlæg overvejende været på medlemmer i idrætsforeninger, men breddeidrætsudvalgets betænkning 'Idræt for alle' fra 2009 og Danmarks Idrætsforbunds og DGI's fælles initiativ 'Bevæg dig for livet' fra 2014 angiver en overordnet politisk ambition om, at idrætsanlæg skal favne borgere både i og uden for idrætsforeninger. Med baggrund i analysen af afhandlingens problemformulering diskuteres, hvorledes ledere af idrætsanlæg står rustet til at favne disse forventninger.

Afhandlingens problemformulering undersøges i tre artikler. Artikel 1 anvender ny-institutionalisme til at undersøge de overordnede samfundsforhold og institutioner med henblik på at forklare måden, hvorpå der ledes i dag. Artikel 1 danner en overordnet forståelsesramme for ledelse af idrætsanlæg, mens artikel 2 og 3 undersøger, hvordan ledere i udvalgte idrætsanlæg udøver ledelse i dag i denne institutionelle ramme.



Udgangspunktet for undersøgelsen i artikel 2 er Moores teori om 'Creating Public Value' (herfra 'Skabelse af offentlig værdi'), mens artikel 3 trækker på teori om institutionelle logikker.

Artikel 1 er en historisk institutionel analyse af ledelse af idrætsanlæg, som strækker sig fra begyndelsen af 1900-tallet, hvor de første idrætsanlæg i Danmark blev etableret, og frem til 2017. Med udgangspunkt i analyser af tre perioder – den formative (1890-1920), den bekræftende (1960-1980) og den udfordrende (1997-2017) – viser artiklen, at udøvelse af ledelse af idrætsanlæg over tid har haft udgangspunkt i idrætsforeningers ønsker og behov og har handlet om at stille idrætsanlægs fysiske rammer til rådighed for foreninger. Ledelse af idrætsanlæg har i begrænset omfang omhandlet idrætsaktiviteter, som overvejende har været varetaget af idrætsforeninger. Analysen af de tre perioder viser, at ledelsesformen blev etableret allerede i den formative periode og var gældende i den bekræftende periode og den udfordrende periode. Over tid blev der dannet en særlig institutionel logik, som angiver passende adfærd for ledere af idrætsanlæg. Logikken manifesterede sig i en særlig rolle, som ledere af idrætsanlæg (mere eller mindre bevidst) påtager sig. Rollen udtrykker stabilitet i forestillingerne om, hvad ledere forventes at gøre og ikke forventes at gøre, og kan sammenfattes i udtrykket: det offentlige (dvs. ledere af idrætsanlæg) stiller rammerne til rådighed, mens idrætsforeningerne fylder dem ud.

Artikel 2 har udgangspunkt i Moores teori om 'Skabelse af offentlig værdi'. Udgangspunkt for teorien er, at ledelse af idrætsanlæg har afsat i idrætsanlæggenes formål og den offentlige værdi, som de antages at have for samfundet (sammenfattes i en vision). Med baggrund i casestudieanalyser af ledelse af otte udvalgte idrætsanlæg undersøger artiklen, hvordan lederne italesætter deres anlægs vision, samt hvordan lederne operativt søger at indfri den. Analysen viser, at hovedparten af lederne i de otte anlæg har som vision at være det lokale samlingssted for borgere i og uden for foreningslivet, som de generelle politiske ambitioner og kommunernes facilitetspolitikker tilskrives. Når det kommer til at indfri intentionerne, viser analysen dog, at lederne i praksis overvejende fokuserer på idrætsforeningerne og har lille interesse i borgere uden for foreningerne. Artiklen viser også, at lederne ikke har fokus på de kommunale facilitetspolitikker, som angiver anlæggenes overordnede formål og forventninger om skabelse af offentlig værdi. Dermed bekræfter analysen, at den institutionelle logik fortsat er stærk blandt lederne af de udvalgte idrætsanlæg. Ledernes udøvelse af idrætsanlæg sker i henhold til idrætsforeningers ønsker og behov.

Artikel 3 omhandler, hvordan ledere af idrætsanlæg responderer på et øget pres for at fokusere på individuelle brugere og deres tilfredshed. Baggrunden for det øgede pres er dels det øgede fokus i det offentlige på at imødekomme borgernes behov – senest illustreret med Ledelseskommisionens rapport 'Sæt

borgerne først' – og dels de udfordringer, idrætsanlæg står over for i forhold til den begrænsede brug blandt voksne og vigeende tilskud fra kommuner. Artiklen undersøger via teori om institutionelle logikker, hvorvidt lederne ændrer deres praksis vedrørende tilfredshed fra primært at fokusere på foreninger til også at inkludere individuelle brugere. Artiklen viser, at lederne overvejende fastholder et fokus på at skabe tilfredshed blandt idrætsforeninger og dermed ikke ændrer deres praksis, selvom der altså kan identificeres et pres for dette. Der argumenteres for, at logikken om de individuelle brugere ikke knytter an til den logik, som lederne agerer ud fra. Lederne tager udgangspunkt i foreningernes ønsker og behov, og lederne tilpasser deres ageren vedrørende tilfredshed efter foreningernes ønsker. Analysen viser således, at idrætsforeningerne er det naturlige omdrejningspunkt for ledernes arbejde med tilfredshed og deres udøvelse af ledelse. Det understreger, som det også var tilfældet med artikel 2, at den institutionelle logik blandt lederne af de udvalgte idrætsanlæg fortsat er stærk.

De tre artikler viser således, at ledelse af idrætsanlæg primært har handlet om at sikre idrætsanlægs fysiske rammer og servicere idrætsforeninger. Samtidig viser artiklerne, at lederne kun har begrænset fokus på at skabe aktivitetsmuligheder for individuelle borgere, foreninger og andre organiserede grupper. Forklaringen herpå er knyttet til den særlige institutionel logik, som angiver, at ledelse af idrætsanlæg handler om at imødekomme idrætsforeningers ønsker og behov. Logikken har været, at lederne stiller idrætsanlægs fysiske rammer til rådighed for idrætsforeninger, som fylder dem ud. Denne logik blev knæsat med etableringen af de første idrætsanlæg i Danmark i begyndelsen af 1900-tallet og er stadig gældende i dag.

Resultaterne fra de tre artikler diskuteres i diskussionsafsnittet med afsæt i de anvendte teorier. Med baggrund i teorierne diskuteres mulige forklaringer på, hvorfor lederne udøver ledelse af idrætsanlæg med udgangspunkt i idrætsforeningernes behov og ønsker. Desuden diskuteres de politiske implikationer af resultaterne. Det gøres i forhold til, hvordan ledere af idrætsanlæg står rustet til at favne de politiske ambitioner om at danne ramme om borgere i og uden for idrætsforeninger. Der peges på, at et øget fokus på ledernes baggrund, ledernes uddannelse og kommunal styring kan være nødvendigt i bestræbelserne på at støtte lederne i at balancere fokus på borgere i og uden for idrætsforeninger. Endelig diskuteres afhandlingens resultater i et ledelsesperspektiv. Her fremhæves det, at ledere af idrætsanlæg især drives af deres faglighed og brugernes ønsker.

## English summary

This thesis is about the management of sports facilities. The management of Danish sports facilities has until now received little attention from researchers and we have limited knowledge of the factors influencing how sports facilities are managed. This thesis addresses this gap by answering the following research question: How is the management of sports facilities carried out, and why is it done in this way?

This research question is relevant because management influences the performance of public organisations. Existing literature on the management of Danish public organisations shows that the management of welfare organisations has a positive influence on the quality of service delivery. The growing interest in the management of sports facilities in recent years indicates that good management is seen as an important factor in honouring political aspirations and the services of sports facilities. By expanding our knowledge on the management of sports facilities, this thesis creates a base, which future management initiatives aimed at honouring political inspirations and improving the services of sports facilities can build on.

The growing interest in the management of sports facilities is also related to the challenges faced by sports facilities, which include, as surveys have indicated, trouble filling available timeslots for activities and meeting adults' wishes for more flexible fitness and recreational activities. Additionally, sports facilities face economic challenges and have a maintenance backlog. These are challenges that managers of sports facilities can play a role in addressing.

Dealing with these challenges calls for political support, which in turn calls for an increased focus from the managers on the political ambitions of sports facilities. Until now, the focus has primarily been on local citizens in relation to sports clubs that use the facilities. However, the white paper 'Sport for all' from 2009 and the NOC & Sports Confederation of Denmark and DGI's joint initiative 'Move for life' from 2014 point to an overall political ambition among sports facilities to accommodate citizens who are both members and non-members of the sports clubs. The thesis' analysis of the research question discusses how managers of sports facilities are prepared to meet these expectations.

The research question is examined in three articles that draw on one overall theoretical framework. Article 1 uses new-institutionalism to examine overall societal conditions and overarching institutions to frame how the management of sports facilities is performed. Articles 2 and 3 examine managerial practices of eight selected sports facility managers. The examinations are based on Moore's theory on 'Creating Public Value'.

Article 1 is a historical institutional analysis of the management of sports facilities from the beginning of the 20th century, when the first sports facilities in Denmark were built, until 2017. Based on the analysis of three periods – the formative period (1890-1920), the confirmative period (1960-1980) and the challenging period (1997-2017) – the article shows that the management of sports facilities has been based on the wishes and needs of sports clubs and on making sports facilities available for the clubs to use. The management of sports facilities has only had a very limited focus on sports activities, which have been considered to be within the sports clubs' area of responsibility. The analysis of the three periods shows that this type of management was established in the formative period and was also applicable to both the confirmative and challenging periods. Over time, a certain institutional logic was established, indicating appropriate actions for managers of sports facilities. The logic manifested as a certain role that managers of sports facilities (more or less consciously) take on. The role expresses stability in what managers are expected to do or not do. The role can be summarised with the expressions: The public (i.e. the managers of sports facilities) provides the facilities, while the sports clubs fill them with activities.

Article 2 uses Moore's theory on 'Creating Public Value'. The starting point for the theory is that the management of sports facilities is concerned with fulfilling the purpose of the facilities and creating the public value assumed of sports facilities (typically summarised in a vision statement). Based on case study analyses of eight selected sports facilities, the article examines how managers state the vision of their sports facility and how they operate in order to fulfil the vision. The analysis shows that the majority of the managers in the eight sports facilities have a vision to become the local assembly point for citizens inside and outside of the sports clubs. This vision is similar to the political ambitions and municipalities' sports facility policies. However, the analysis of the actions managers take to fulfil the vision shows that managers, in practice, predominantly focus on the sports clubs and have little interest in citizens outside the sports clubs. Additionally, the article shows that the managers have limited focus on the sports facility policies of the municipalities that include the overall purpose of the sports facility and expectations of public value. Hence, the analysis confirms that the institutional logic still is strong among the managers of the selected sports facilities. Managers of sports facilities carry out their management tasks in accordance with the wishes and needs of the sports clubs.

Article 3 focuses on how managers of sports facilities respond to an increasing pressure to focus on individual users and their satisfaction. The reasons for this increasing pressure on managers are two-fold. First, in the Danish public sector and in public management there is focus on meeting the needs and wishes of individual users, most recently illustrated in the Management Committee's report 'Put citizens first'. Second, sports

facilities are challenged by limited usage among adults and decreasing funding from municipalities. The article uses theory on institutional logics to investigate whether the managers are changing their practices to address different target groups' satisfaction with their facilities and services. In particular, it gauges whether there has been a shift from addressing the needs of the sports clubs, as the primary target group, to the individual users of the facilities. The article shows that managers continue to focus on the satisfaction of the sports clubs and have not changed their practices, despite being under pressure to do so. The managers tailor their practices to serve the sports clubs first and foremost. Therefore, the article shows that sports clubs are the focal point for managerial practices concerning satisfaction and the day-to-day running of the facilities. This signifies, as the case with article 2, that the institutional logic is still strong among the selected managers.

In general, the articles show that management of sports facilities has primarily been focused on the technical aspects of sports facilities. The explanation for this is related to a certain institutional logic that indicates that the management of sports facilities has been about meeting the wishes and needs of sports clubs. The logic determines that the managers provide the facilities, while the sports clubs provide the activities and participants. This logic was established at the beginning of the 20th century and is still applicable today.

In the discussion, the theoretical approaches are used to analyse the results from the three articles, and to suggest possible explanations as to why the management of sports facilities is carried out in accordance with the wishes and needs of the sports clubs. Additionally, the political implications of the results are discussed. Here focus is on how managers are prepared to meet the political expectations to accommodate citizens who are either members or non-members of sports clubs. It is pointed out that more attention should be paid to the background and education of managers, and that municipalities should be more involved in supporting managers to balance their focus to cater both for members and non-members of the sports clubs. Finally, the results are discussed from a public management perspective, noting that the management of sports facilities is driven by technical aspects of concerning the building and the wishes and needs of users.

## 1. Indledning

I Danmark er der stor politisk opbakning til, at det offentlige skal understøtte borgernes mulighed for at være aktive med idræt, sport og motion i fritiden. Længe før vedtagelsen af fritidsloven i 1968 (Undervisningsministeriet, 1968)<sup>1</sup>, som forpligtede det offentlige til at støtte den organiserede foreningsidræt, ydede danske kommuner støtte til idrætten. Det skete primært via støtte til idrætsanlæg, som var vigtige for den organiserede foreningsidræt, som afholdte idrætsaktiviteter i anlæggene. Dette princip blev videreført med folkeoplysningsloven<sup>2</sup> fra 1990, som afløste fritidsloven. Folkeoplysningsloven (Kulturministeriet, 2018) giver idrætsforeninger gode adgangsforhold til kommunalt ejet idrætsanlæg, og forpligter kommuner til at yde støtte til idrætsforeninger.

Breddeidrætsbetænkningen 'Idræt for alle' fra 2009 understregede betydningen af det organiserede foreningsliv, men bragte også fokus på behovet for at understøtte den øgede deltagelse i idræt, motion og bevægelse uden for den organiserede idræt. I kølvandet herpå lancerede Danmarks Idrætsforbund (DIF) og DGI i 2014 det fælles initiativ 'Bevæg dig for livet'<sup>3</sup>. Initiativet har som mål, at få flere danskere til at være aktive med idræt i og uden for foreninger således, at i 2025 er 50 pct. af befolkningen medlem af en idrætsforening, mens 75 pct. af befolkningen er aktive med idræt, sport eller motion (Danmarks Idrætsforbund og DGI, 2016). Bevæg dig for livet har haft stor politisk gennemslagskraft og blev i 2016 indskrevet som en officiel del af regeringens politik (Regeringen, 2016). Initiativet markerer et fokus på idræt i og uden for idrætsforeninger.

I bestræbelserne på at realisere Bevæg dig for livet nedsatte DIF og DGI blandt andet en arbejdsgruppe om idrættens fysiske rammer. Arbejdsgruppen pegede blandt andet på, hvordan idrætsanlæg kan støtte op om initiativet. Ifølge arbejdsgruppen er idrætsanlæg vigtige, fordi de danner ramme om størstedelen af aktiviteterne i medlemsforeningerne i DIF og DGI, og fordi anlæggene kan være det sted, "hvor dem der dyrker selvorganiseret idræt får øje på foreningsidrætten og dens kvaliteter" (Staun, Munch, Troelsen, Magelund, & Rasmussen, 2015, s. 24). Samtidig kan idrætsanlæggene ifølge arbejdsgruppen tilpasses til dem, der "blot vil dyrke selvorganiseret idræt" (Staun et al., 2015).

---

<sup>1</sup> I afhandlingen anvendes 'fritidsloven' som forkortelse for 'lov om fritidsundervisning m.v. (Undervisningsministeriet, 1968).

<sup>2</sup> I afhandlingen anvendes 'folkeoplysningsloven' som forkortelse for 'lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (Kulturministeriet, 2018)

<sup>3</sup> DIF/DGI lancerede Vision 25-50-75 (som senere fik navnet Bevæg dig for livet) i en pressemeddelelse i 2013, mens samarbejdet mellem DIF og DGI blev etableret i 2014 (Dinesen et. al, 2017).

For at idrætsanlæg kan støtte op om Bevæg dig for livet kræver det ifølge arbejdsgruppen udvikling af driften og ledelsen af dem (drift betragtes i afhandlingen som en del af ledelse og bruges derfor ikke som selvstændig betegnelse, jf. note<sup>4</sup>). Ledere af landets idrætsanlæg har ifølge arbejdsgruppen en central rolle i, at idrætsanlæg bliver aktiveret og bidrager til visionens indfrielse. Bevæg dig for livets betoning af idrætsanlæg bakkes op af forskning, som viser, at antallet af idrætsanlæg har positiv indvirkning på idrætsdeltagelsen (Hallmann, Wicker, Breuer, & Schönherr, 2012; O'Reilly, Berger, Hernandez, Parent, & Séguin, 2015; Wicker, Hallmann, & Breuer, 2013) og idrætsforeningers evne til at tiltrække medlemmer (Elmose-Østerlund & Iversen, 2019)<sup>5</sup>. Hvis målet er at understøtte idrætsdeltagelsen og lokale foreningers evne til at tiltrække medlemmer, som det er formuleret i Bevæg dig for livet, peger forskning således på, at det er væsentligt at investere i idrætsanlæg. Hidtidig forskning har dog primært interesseret sig for, hvordan dækning og antal af idrætsanlæg har betydning for idræts- og foreningsdeltagelsen, mens der har været begrænset fokus på, hvordan lederne af idrætsanlæg leder disse i en bestemt retning, og herunder hvordan ledelse influerer på idræts- og foreningsdeltagelsen. Arbejdsgruppen kommer da heller ikke med konkrete bud på, hvordan ledere af idrætsanlæg skal agere for at støtte op om visionen.

Denne afhandling skriver sig i forlængelse af den politiske konsensus om, at idrætsanlæg skal danne ramme om borgere i og uden for foreningslivet, som senest er illustreret i 'Idræt for alle' og Bevæg dig for livet. Afhandlingen bygger på en antagelse om, at ledelse er vigtigt for velfærdsinstitutioner, og at ledelse af idrætsanlæg er væsentligt i bestræbelserne på at støtte op om den brede politiske interesse i at gøre flere danskere idræts- og foreningsaktive. I afhandlingen er fokus på de ledelsesopgaver, som er knyttet til at træffe beslutninger om velfærdsinstitutioners retning, som i forhold til idrætsanlæg bringer fokus på spørgsmål om idrætsanlægs brug og udvikling (afhandlingens definition af ledelse uddybes i afsnit 1.3.2).

## 1.1 Uddybning af baggrund for afhandlingen

Som illustreret ovenfor tillægges idrætsanlæg betydning for idrætten og foreningslivet i Danmark. Der findes i Danmark 1.655 almindelige idrætshaller, 4.210 naturgræs fodboldbaner og 266 25 meter svømmebassiner (Idrættens Analyseinstitut, 2017). Disse faciliteter er sammen med gymnastiksale, skydebaner og motionsrum/-centre og en lang række specialfaciliteter samlet i mere end 1.500 idrætsanlæg, som er spredt

---

<sup>4</sup> *Drift* defineres i afhandlingen som processer, der beskæftiger sig med transformation af input til output. Det kan eksempelvis være brugen af offentlige tilskud med henblik på at gøre idrætsanlæg tilgængelige for brugere. I kapitel 4 introduceres Moores (1994, 1995, 2013) teori om skabelse af offentlig værdi. Centralt i teorien står den strategisk trekant. Drift kan i trekanten sidestilles med operationel kapacitet, som omhandler, hvordan ledere omsætter ressourcer til offentlig værdi. Drift bruges som betegnelse for denne særlige ledelsesopgave. Når der i afhandlingen skrives ledelse indgår drift heri.

<sup>5</sup> Desuden viser analysen, at facilitetsdækning har større betydning end økonomiske tilskud til foreninger (Elmose-Østerlund & Iversen, 2019).

rundt om i landet. Målt på antal borgere pr. idrætsfacilitet hører Danmark til blandt de lande i verden med den bedste facilitetsdækning (Rafoss & Troelsen, 2010), og de gode adgangsforhold til idrætsanlæg er en af flere mulige årsager til, at danskerne er blandt det mest idræts- og foreningsaktive folkefærd i verden (European Commission, 2014, 2018).

Langt de fleste danskere har således i kortere eller længere perioder af deres liv dyrket foreningsidræt og været idrætsaktive i kommunalt støttede idrætsanlæg (Laub & Pilgaard, 2012; Pilgaard, 2009; Pilgaard & Rask, 2016). Det har i princippet været (og er stadig) idrætsforeningerne, som fylder idrætsanlæggene ud til fritidsformål<sup>6</sup> og står for at afholde aktiviteter som eksempelvis badminton, svømning, håndbold eller fodbold for medlemmer (Forsberg & Iversen, 2019; Høyer-Kruse, Iversen, & Forsberg, 2017). Mens foreninger har fokus på afvikling af selve aktiviteterne, har landets 98 kommuner primært været optaget af at sikre rammerne for foreningsidrætten. Idrætsanlæg er således omdrejningspunktet for de kommunale idrætspolitikker såvel som den kommunale opgavevaretagelse på området (Ibsen, 2006, 2009, 2011; Kulturministeriet, 2009, 2014b). I perioden fra 2013-2017 brugte de danske kommuner i gennemsnit ca. 4,5 mia. kr. om året på idrætsanlæg<sup>7</sup> (Danmarks Statistik, 2017).

Opførelse og etablering af idrætsanlæg besluttes hovedsageligt decentralt i de danske kommuner. Etablering afhænger i langt de fleste tilfælde af kommunal støtte og velvilje, men initiativet kommer ikke nødvendigvis fra kommunen, men ofte fra frivillige idrætsforeninger eller civilsamfundsaktører. Der findes derfor heller ikke nogen overordnet planstrategi for antallet, typen eller fordelingen af idrætsanlæg på tværs af landet (Ibsen, 2006; Kulturministeriet, 2009; Ottesen & Ibsen, 2000). Der er derfor stor forskel på idrætsanlægs sammensætning, og nogle idrætsanlæg består af håndboldhaller, udendørs fodboldbaner og svømmehaller, mens andre kun består af en håndboldhal og en mindre gymnastiksal. Idrætsanlægs facilitets sammensætning varierer, men fælles for dem er, at de overvejende er støttet af offentlige midler. I denne afhandling er fokus på idrætsanlæg, som primært er støttet af offentlige midler, og som har en daglig leder ansat. Anlæggene består typisk af flere forskellige faciliteter og inkluderer minimum en almindelig idrætshal, en svømmehal (25 eller 50 meter) eller et fodboldanlæg (dvs. flere fodboldbaner). Anlæggenes primære funktion er at danne ramme om idræt som *fritidsaktivitet*, og anlæg, som primært er etableret af skole- eller uddannelsesmæssige hensyn, er ikke i fokus i afhandlingen. I afhandlingen anvendes idrætsanlæg til at betegne denne type af fritidsanlæg.

---

<sup>6</sup> En del idrætsanlæg benyttes særligt i dagtimer til gennemførelse af idrætsundervisning i folkeskolen. Folkeskolers benyttelse er fra et kommunalt perspektiv centralt, men anlæggenes overordnede formål (modsat eksempelvis enkeltstående skolehaller) betragtes i denne afhandling i forhold til fritidsbeskæftigelse. Derfor er fokus på ledelse relateret hertil.

<sup>7</sup> Udregning er baseret på metoden, som er anvendt i 'Idræt for alle' (Kulturministeriet, 2009). Udgifter er angivet i 2017-priser.



### 1.1.1 Øget fokus på ledelse af idrætsanlæg

Inden for de seneste år er der kommet stigende fokus på idrætsanlægs ledelse. Denne interesse skal ses i lyset af de udfordringer, som idrætsanlæg står over for. Udfordringerne er i større eller mindre omfang knyttet til, at mange idrætsanlæg blev bygget fra 1960'erne til 1980'erne (Kulturministeriet, 2009; Svendsen, 2003), hvor idrætsbilledet var anderledes, end det er i dag (Larsen, 2003; Pilgaard, 2012). Især fire udfordringer presser sig på:

*For det første* har idrætsanlæg ikke i tilstrækkelig grad formået at omstille sig til forandringerne i særligt voksne danskeres idrætsvaner. Mange idrætsanlæg er bygget til de traditionelle foreningsaktiviteter som fodbold, håndbold og badminton, der var dominerede fra 1960'erne til 1980'erne. Idrætsanlæggene passer godt til disse aktiviteter og det aktivitetsmønster, som man stadig finder blandt børn og unge i dag, og idrætsanlæg er da også ramme om en stor del af børns og unges idrætsaktiviteter (Laub & Pilgaard, 2012; Pilgaard & Rask, 2016). Derimod har idrætsanlæg i begrænset omfang formået at gøre sig relevant for voksne, som i stigende omfang dyrker forskellige former for motions- og fitnessaktiviteter i kommercielle fitnesscentre. De kommercielle fitnesscentres motions- og aktivitetstilbud har en høj grad af fleksibilitet og variation, og de kommercielle centre imødekommer voksnes ønske om at være aktive, når det passer ind i dagligdagens øvrige gøremål (Pilgaard & Rask, 2016).

*For det andet* har idrætsanlæg en del frie tider. En undersøgelse fra 2017 i 321 almindelige idrætshaller i 290 idrætsanlæg fordelt på 23 kommuner viser således, at 83 pct. af tiden mellem kl. 16-22 på hverdage i haller er booket til brugere. Den faktiske benyttelse er dog kun 61 pct., og hallerne står altså i gennemsnit tomme i fire ud af ti timer mellem kl. 16 og 22 på hverdage (Høyer-Kruse et al., 2017). Dertil kommer, at mange af disse anlæg heller ikke benyttes særlig meget om formiddagen og begyndelsen af eftermiddagen.

*For det tredje* er kommuner økonomisk pressede, og særligt i perioden efter den globale finanskriser har idrætsanlæg oplevet vigende tilskud (Forsberg, Iversen & Høyer-Kruse, 2017; Iversen, 2018). Nogle steder betyder det, at man skal drive idrætsanlægget for færre penge, mens man andre steder har måtte lukke anlæg eller finde nye indtægtskilder.

*For det fjerde* oplever en del idrætsanlæg at have et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb, og der er betydelige forskelle mellem anlægs fysiske tilstand internt i kommuner (Iversen, Høyer-Kruse & Forsberg, 2018; Johansson & Munk, 2011; Kulturministeriet, 2009).

De ovenstående udfordringer tager sig forskelligt ud fra anlæg til anlæg, og der vil være behov for forskellige tiltag i anlæggene for at løse udfordringerne. Udfordringerne betragtes i denne afhandling som udtryk for, at idrætsanlæg er udfordrede i henhold til at leve op til de politiske forventninger, som anlæggene er underlagt. Forventningerne udtrykkes i 'Idræt for alle', Bevæg dig for livet og kommunale facilitetspolitikker<sup>8</sup>, som angiver, at idrætsanlæg skal danne ramme om aktiviteter i og uden for foreningslivet. En central baggrund for afhandlingen og dens tre artikler er derfor, hvordan ledere af idrætsanlæg står rustet til at favne de politiske ambitioner om at danne ramme om borgere i og uden for foreningslivet.

### 1.1.2 Ledere af idrætsanlæg er centrale

Udgangspunktet for denne afhandling er, at ledere af idrætsanlæg har en central rolle i at imødekomme de politiske forventninger og håndtere idrætsanlægs udfordringer. Det udgangspunkt bakkes op af en lang række aktører inden for idrætsområdet, som peger på, at idrætsanlægs udfordringer, og forventningerne om at favne borgere i og uden for foreningslivet, nødvendiggør fokus på idrætsanlægs ledelse. Det gælder organisationer med fokus på idrætsbyggeri og ledelse såsom Halinspektørforeningen (HI) (Mosbæk, 2008), Idræts- og Fritidsfaciliteter i Danmark (IFFD) (Bækgaard, 2015), Lokale og Anlægsfonden (Friis, 2018), idrættens hovedorganisationer (DIF, DGI og Firmaidrætten), Kulturministeriets breddeidrætsudvalg (Kulturministeriet, 2009) samt landets kommuner<sup>9</sup>.

Med tanke på den centrale betydning idrætsanlæg har for breddeidrætten i Danmark, og de betydelige udgifter kommunerne årligt bruger på idrætsanlæg, er det bemærkelsesværdigt, at spørgsmålet om idrætsanlægs ledelse først inden for de senere år har fået interesse. Historisk har kommuner og politikere ikke haft særlig interesse i at involvere sig i spørgsmål om ledelse af idrætsanlæg (Forsberg & Iversen, 2019), og idrætsanlægs ledelse har været under stærk indflydelse fra idrættens hovedorganisationer og lokale idrætsforeninger (Ibsen, 2011; Iversen & Forsberg, 2014). Der findes i Danmark ikke tradition for at præcisere idrætsanlægs mål eller måle på resultater (Iversen & Forsberg, 2014), og der har været begrænset forskningsmæssig interesse i Danmark for idrætsanlægs ledelse (uddybes i afsnit 2.2.1). Fra forskningsmæssig side har spørgsmålet om ledelse stået i skyggen af andre emner som idrætsanlægs opførelse, planlægning, brug og arkitektoniske udformning (Høyer-Kruse, 2013; Iversen, 2015; Jensen, 2009; Mortensen, 2004b;

---

<sup>8</sup> Facilitetspolitikker bruges i afhandlingen om de forskellige politikker, som definerer idrætsanlægs formål. Det kan inkludere kommunale idrætspolitikker, virksomhedsplaner og samarbejdsaftaler. De specifikke dokumenter varierer fra kommunen til kommune, og fra anlæg til anlæg.

<sup>9</sup> Et eksempel på kommunernes stigende interesse i idrætsanlægs ledelse er det stigende antal rapporter, som har kortlagt idrætsvaner og idrætsfaciliteter på kommunalt niveau. Det er blandt andet ske for at understøtte ledere af idrætsanlæg i bestræbelserne på at knytte flere brugere til idrætsanlæg. For en oversigt over rapporter se her: <https://idan.dk/idan-undersoeger/idraet-og-faciliteter-i-kommunen/>

Munch, Mogensen, & Rossler, 2007; Rafoss, 2015; Troelsen, 2010; Troelsen, Rossler, & Toftager, 2008; Wøllekær, 2007).

Også når det gælder lederes lederuddannelse og kompetenceudvikling tegner der sig et billede af, at spørgsmålet om ledelse af idrætsanlæg er blevet overset. Der har i den offentlige sektor siden årtusindeskiftet ellers været indgående fokus på ledelse. Først i staten og det øverste niveau i kommuner (Forum for Offentlig Topleddelse, 2005), siden på forvaltningsniveau og i decentrale institutioner med ledelseskommisionen som seneste eksempel (Klausen, Michelsen, & Nielsen, 2011b; Regeringen, 2007, 2017). Bestræbelser på at øge ledere af velfærdsinstitutioners lederuddannelse har i begrænset omfang inkluderet ledere i idrætsanlæg. Hver tredje leder af et idrætsanlæg (33 pct.) har aldrig gennemført en lederuddannelse eller deltaget i et kortvarigt lederkursus, og kun 15 pct. af lederne har enten en diplomuddannelse eller master i ledelse (Forsberg et al., 2017). Det er markant færre ledere end i andre velfærdsinstitutioner som eksempelvis daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre<sup>10</sup>. Dertil kommer, at ledere i idrætsanlæg har en meget broget uddannelsesmæssig baggrund, som for stor del af lederne dækker over en erhvervsfaglig baggrund som enten tømrer, murer, elektriker eller VVS'er.

## 1.2 Afhandlingens problemformulering

Som det er klargjort ovenfor, står idrætsanlæg over for en række udfordringer og forventninger, som ledere af idrætsanlæg kan have en nøglerolle i at løse og imødekomme. Idrætsanlæg forventes i stigende grad at have fokus på hele samfundet og favne borgere i og uden for idrætsforeninger. Ledere af idrætsanlæg skal sikre idrætsanlægs *fysiske rammer*<sup>11</sup>, som i denne afhandling betegner forhold som rengøring, vedligeholdelse og klargøring til idrætsaktiviteter, samtidig med at lederne imødekommer foreningslivet behov og tilknytter borgere uden for idrætsforeninger til anlæg.

Der findes imidlertid få angivelser af, hvordan ledere af idrætsanlæg skal favne og balancere de forskellige hensyn. Idrætsanlæg er som andre velfærdsinstitutioner underlagt et overordnet budget og rammelovgivning, som skaber nogle retningslinjer for lederes ageren (Bartels & Poulsen, 1994; Forsberg et al., 2017; Grønnegård Christensen, 1994). Retningslinjerne i idrætsanlæg er særdeles vide, og der har som nævnt ikke været tradition for at opstille mål eller måle på idrætsanlægs målopfyldelse (Iversen & Forsberg, 2014). Det stiller ledere af idrætsanlæg i en svær situation, som kræver særlige ledelsesfaglige kvalifikationer

---

<sup>10</sup> I 2011 var det 61 pct. af plejecenterledere, 55 pct. af skoleledere og 44 pct. af daginstitutionslederne, som havde eller var i gang med en diplomlederuddannelse. Meget få institutionsledere inden for de tre områder står helt uden lederuddannelse (Klausen et al., 2011a).

<sup>11</sup> Eksempler på idrætsanlægs fysiske rammer – og lederes rolle heri – fremgår blandt andet af artikel 2 og 3.

at håndtere (Klausen, 2006, 2016; Klausen, Michelsen, & Nielsen, 2011a). Kvalifikationer, som få ledere af idrætsanlæg har fra formelle lederuddannelsesforløb.

Denne afhandling tager et først skridt mod at forstå, hvordan ledere af idrætsanlæg udøver ledelse. Viden herom er vigtigt i henhold til fremtidige initiativer, der sigter på at indfri de politiske forventninger om, at idrætsanlæg skal favne borgere i og uden og foreningslivet og bidrage til at øge danskernes idræts- og foreningsdeltagelse. Konkret søger afhandlingen at besvare følgende problemformulering:

### **Boks 1: Afhandlingens problemformulering**

Hvordan udøves ledelse af idrætsanlæg i Danmark,  
og hvorfor udøves denne form for ledelse?

Afhandlingens problemformulering undersøges via tre artikler, som tilsammen fokuserer på, hvordan ledelse af idrætsanlæg har været udøvet i et historisk perspektiv, og hvordan det udøves i dag. Artiklerne anvender teoretiske perspektiver til at forklare, hvorfor ledelse udøves, som det gør.

Artikel 1 har et historisk afsæt og undersøger, hvordan ledelse af idrætsanlæg har været udøvet siden de første idrætsanlæg i Danmark blev etableret i begyndelsen af 1900-tallet og frem til 2017. Artiklen trækker på historisk institutionalisme og stiafhængighed (Pierson, 2004; Streeck & Thelen, 2005) til at forklare, hvorfor en særlig form for ledelse af idrætsanlæg udviklede sig i perioden.

Artikel 1 danner således en overordnet forståelsesramme for ledelse af idrætsanlæg, mens artikel 2 og 3 undersøger, hvordan ledere i otte udvalgte idrætsanlæg udøver ledelse i dag i denne institutionelle ramme. Artikel 2 anvender Moores (1994, 1995, 2013) teori 'Skabelse af offentlig værdi' ('Creating Public Value') til at undersøge, hvorfor lederne af de otte anlæg udøver ledelse, som de gør. Det gør artikel 2 med baggrund i en undersøgelse af, hvordan lederne af de otte anlæg italesætter idrætsanlægts formål og vision, samt hvordan de søger at indfri dem. Artikel 3 anvender teori om institutionelle logikker til at undersøge, hvordan ledere af idrætsanlæg arbejder med tilfredshed blandt brugere. Konkret undersøger artiklen, hvordan ledere responderer på et øget pres mod at tage afsæt i de individuelle brugeres tilfredshed.

Artiklernes empiri omhandler lederes ageren i forhold til ledelse af idrætsanlæg og betingelser herfor. Artiklerne giver hermed indblik i ledelse fra ledernes perspektiv (på engelsk et 'management-perspective'). I diskussionen (kapitel 6) anvendes resultaterne til at diskutere politiske perspektiver (på engelsk 'policy-

perspective'). F.eks. hvordan ledernes ageren kan bidrage til at indfri de politiske ambitioner om at danne ramme om borgere i og uden for foreningslivet. Afhandlingens undersøgelse af ledelse af idrætsanlæg (fra ledernes perspektiv) kan således inddrages i fremtidige politiske beslutninger.

### 1.3 Centrale begreber

Denne afhandling handler om ledelse af idrætsanlæg. Idrætsanlæg betegnes som nævnt indledningsvist som offentligt støttede anlæg, der har en daglig ledelse. Herunder præciseres, hvad der menes med offentlige anlæg, og hvordan ledelse forstås i afhandlingen.

#### 1.3.1 Idrætsanlæg er offentlige organisationer

Idrætsanlæg opfattes i denne afhandling som offentlige organisationer, idet idrætsanlæg i overvejende grad finansieres af offentlige midler (uddybes nedenfor). Ledere af idrætsanlæg administrerer offentlige midler og er derfor underlagt forvaltningsretlige regler om brug heraf. Det teoretiske perspektiv om skabelse af offentlig værdi, som blandt andet anvendes til at analysere ledelse af idrætsanlæg i de udvalgte anlæg tager også udgangspunkt i, at idrætsanlæg er offentlige organisationer. Perspektivet antager, at ledere, som administrerer offentlige midler, er underlagt nogle normative værdier. Disse er i fokus i teorikapitlet. I det følgende uddybes, hvorfor idrætsanlæg opfattes som offentlige organisationer.

Det er ikke alle offentlige idrætsanlæg i Danmark, som er ejet af landets kommuner. En undersøgelse fra 2016 i halvdelen af landets kommuner viser, at 47 pct. af idrætsanlæggene er ejet af kommuner, 37 pct. er ejet af selvejende institutioner, 8 pct. er ejet af foreninger og 5 pct. er ejet af en blanding af ovennævnte (Forsberg et al., 2017). I afhandlingen argumenteres for, at alle disse typer af anlæg kan betragtes som offentlige organisationer.

Denne argumentation flugter med tilgangen i Iversens (2015) ph.d.-afhandling 'Public Management of Non-profit Sports Halls'. Iversen (2015) fokuserer på anlæg, som er ejet af kommuner og selvejende institutioner, og han argumenterer for, at begge typer er at betragte som offentlige organisationer. Dette baserer Iversen (2015) på Bozemans (1984) begreb om *publicness*. *Publicness* vedrører organisationers økonomiske og politiske autoritet. Organisationer med lav økonomisk autoritet beror på offentlig finansiering, mens organisationer med høj økonomisk autoritet omvendt beror på selvfinansiering. Organisationer med høj politisk autoritet er underlagt beslutninger på det politiske niveau, mens det omvendt ikke gælder organisationer med lav politisk autoritet.

Iversen (2015) argumenterer for, at kommunale idrætsanlæg (herunder skoleanlæg) og selvejende anlæg har lav økonomisk autoritet, fordi anlæggene overvejende finansieres af kommunerne i form af driftstilskud og/eller lokaletilskud. Omvendt har kommercielle fitnesscentre høj økonomisk autoritet, fordi centrene fungerer på markedsvilkår og er selvfinansierende.

Kommunale idrætsanlæg er underlagt beslutninger i politiske udvalg og har derfor høj politisk autoritet. Kommercielle fitnesscentre har omvendt lav politisk autoritet, fordi de er underlagt beslutninger fra en privat ejerkreds. Selvejende idrætsanlæg er underlagt beslutninger fra en selvejende bestyrelse, men den store afhængighed af offentlig finansiering gør ifølge Iversen (2015), at anlæggene har høj politisk autoritet. Selvom politiske udvalg ikke direkte kan træffe beslutninger om anlæggenes brug og udvikling, gør afhængigheden af offentlig finansiering, at de selvejende anlæg har høj politisk autoritet. Det betyder, at selvejende anlæg – såvel som kommunale anlæg – i afhandlingen betragtes som offentlige organisationer<sup>12</sup>.

### 1.3.2 Afhandlingens definition af ledelse

Ledelse er ikke et entydigt begreb og har forskellig betydning i forskellige sammenhænge. Der findes således mange tilgange til og forståelser af ledelse. Helt overordnet kan der skelnes mellem ledelse *af* en organisation og ledelse *i* en organisation. Groft sagt handler ledelse *af* organisationer om at sætte retningen for en organisation på længere sigt, mens ledelse *i* organisationer handler om at få ting gjort nu og her (Washington, Boal & Davis, 2008).

Torkildsen (2005) har diskuteret forskellige tilgange til ledelse af idræts- og fritidsfaciliteter (på engelsk 'Sport and Leisure management'). Han skelner mellem tre overordnede hovedkategorier af kompetencer, som er væsentlige for ledere af idrætsanlæg (Torkildsen, 2005). Kompetencerne anvendes her som et udgangspunkt for, hvilke opgaver som er centrale for ledere af idræts- og fritidsfaciliteter at varetage. Kategorierne er 1) det konceptuelle, 2) det menneskelige og 3) det tekniske.

Det konceptuelle vedrører ledelse *af* organisationer, og lederes evne til at forstå den overordnede situation, som et idrætsanlæg befinder sig i. Det er her centralt, at lederne kan analysere og forstå centrale problemstillinger og udfordringer og med baggrund heri lægge planer for anlæggets fremtidige eksistens.

---

<sup>12</sup> Præmissen om, at organisationer kan betragtes som offentlige (og dermed underlagt politisk styring) i det tilfælde, at de overvejende er afhængige af offentlige midler er interessant og kan diskuteres. I Bozemans (1984) optik er de landsdækkende idrætsorganisationer (DIF, DGI og Firmaidrætten) at betragte som offentlige organisationer qua de betydelige offentlige tilskud, som de modtager. Idrætsorganisationerne har dog historisk formået at undsige sig (og endda være i opposition til) politisk styring (Ibsen & Eichberg, 2006). I deres tilfælde synes de betydelige offentlige midler ikke at medføre politisk styring. Desuagtet distanceres der i afhandlingen ikke mellem kommunale og selvejende anlæg. I afsnit 7.2.2 diskuteres begrænsninger ved dette valg.

Det menneskelige vedrører ledelse *i* organisationer, og lederes menneskelige evner i forhold til at udvælge, udvikle og motivere medarbejdere samt kontrollere og monitorere deres indsats. Ledere skal have forståelse for mennesker og have evner til at nå mål gennem andres indsats.

Det tekniske vedrører ledelse *i* organisationer, og lederes erfaringer og viden om de fysiske rammer og herunder metoder og teknikker til at få eksempelvis en svømmehal, en fodboldbane eller en idrætshal til teknisk at fungere.

Ifølge Torkildsen (2005) er alle områder i et eller andet omfang relevante for alle ledere, og ledere skal derfor også beskæftige sig med alle tre områder. Der er dog stor forskel på balancen mellem de tre områder, og hvor væsentligt det er for ledere at beskæftige sig med dem. Det afhænger af den pågældende situation, organisation, institution eller anlæg, som lederne befinder sig i, men helt generelt angiver Torkildsen (2005), at desto højere oppe i hierarkiet en leder befinder sig i en organisation, desto større krav – og mere fokus – er der på de konceptuelle opgaver.

I denne afhandling er fokus på den øverste ansatte leder i et idrætsanlæg, og derfor er fokus overvejende på de opgaver og kompetencer, som er relateret til det konceptuelle og ledelse *af* en organisation. Dette fokus læner sig op af – som det senere ville blive vist i litteraturgennemgangen i afsnit 2.2.2 – det overordnede fokus inden for den eksisterende internationale litteratur om ledelse (eller management) af idrætsanlæg, hvor fokus helt overordnet er på ledelse *af* idrætsanlæg, og hvordan idrætsanlæg tilpasser sig omverden og opnår/efterlever overordnede politiske mål (f.eks. god økonomi, tilfredse brugere eller høj benyttelse).

### *Strategisk ledelse i det offentlige*

Baggrunden for at fokusere på den konceptuelle del af ledelsesopgaven skal ses i forlængelse af de politiske ambitioner for idrætsanlæg samt den stigende opmærksomhed i det offentlige på strategisk ledelse af decentrale velfærdsinstitutioner (se f.eks. Klausen 2006, 2014 og 2016; Greve 2009a, 2009b) og idrætsanlæg.

Inden for offentlig ledelse i Danmark skelnes mellem at *lede nogen* og *lede i en retning* (Greve 2009a). Når fokus er på at lede nogen, så er fokus på organisering og motivation af egne medarbejdere (se f.eks. Le Grand 2010) – altså det Torkildsen (2005) benævner det menneskelige. Her er det relevant at have fokus på forholdet mellem ledelse og medarbejdere og herunder, hvem medarbejderne er. Er fokus i stedet på at lede i en bestemt retning, så er fokus på ledelse i forhold til at træffe strategiske beslutninger og sætte en retning for en organisation og herved skaffe ressourcer og legitimitet fra politikere såvel som befolkning – altså det

Torkildsen (2005) benævner det konceptuelle. I denne afhandling er fokus altså på det andet element af ledelse: ledelse betragtes i et strategisk, konceptuelt perspektiv, som i udgangspunktet handler om at sætte retning for et idrætsanlæg. Det bringer fokus på ledelse i forhold til idrætsanlægs brug og udvikling.

Behovet for strategisk ledelse i den offentlige er ifølge Balle Hansen (2009) knyttet til New Public Management og sloganet 'lad lederne lede' ('letting the managers manage' (Kettl, 2000)). Sloganet angiver en bevægelse væk fra detaljeret kontrol med den offentlige sektors aktiviteter i retning af en rammestyring, der i princippet overlader større frihedsgrader til ledelsen af den enkelte organisation under forudsætning af, at nogle overordnede økonomiske rammer overholdes og politisk vedtagne mål forfølges. Dette princip har altid været gældende for idrætsanlæg.

Ifølge Balle Hansen (2009) har der med sloganet været tendens til at delegerer mere formel kompetence til ledelsen af offentlige organisationer. Ledelsen har fået konstrueret et formelt handlerum, som de forventes at fylde ud ved at agere strategisk. Hvordan handlerummet skal udfyldes, er op til den lokale ledelse at bestemme med baggrund i de overordnede politiske målsætninger, organisationen er underlagt. En central del af det strategiske element er knyttet til, at mange offentlige organisationer agerer inden for policy-områder med stor kompleksitet, hvor de overordnede politiske målsætninger ofte er upræcise og uklare. Det stiller krav om, at ledelsen tager bestik af deres organisation og den omverden, organisationen befinder sig i, og at lederne går i dialog med politikere og befolkning/brugere for at definere organisationens formål og opgaveløsning mere præcist.

Rammestyring<sup>13</sup> og upræcise/uklare politiske mål er altså forhold, der ifølge Balle Hansen og Greve fordrer strategisk ledelse. Det er forhold, som kendetegner idrætsanlæg. En undersøgelse fra 2017 i halvdelen af landets kommuner viser således, at rammestyring er det mest udredte styringsredskab i kommunernes styring af idrætsanlæg (Forsberg et al., 2017). I forhold til politiske mål har Iversen og Forsberg (2014) vist, at idrætsanlægs mål er meget overordnede og ofte uklare. Disse forhold understreger relevansen af at fokusere på de strategiske, konceptuelle opgaver med at lede et idrætsanlæg, hvorfor fokus i denne afhandling er på den del af ledelsesopgaven, som fokuserer på at sætte retningen for idrætsanlæg.

---

<sup>13</sup> I afhandlingen er der ikke direkte fokus på styring, som her skal forstås som konkrete, strukturelle redskaber rettet mod at fremme eller forhindre en bestemt adfærd (Andersen, Andersen & Pallesen, 2016). Styring inddrages dog i det omfang, at det sætter rammer for ledelse. Når styring er i fokus sker det som udgangspunkt med baggrund i, hvordan ledelse udøves i disse rammer.



Konkret trækker afhandlingen på to perspektiver inden for strategisk ledelse, som baserer sig på denne overordnede forståelse. De to tilgange – transformativ ledelse og 'skabelse af offentlig værdi' (Moore, 1995) – har begge som omdrejningspunkt, at ledelse udføres med baggrund i visioner om organisationens fremtidige retning. Ledelse defineres således for det første i afhandlingen i relation til transformativ ledelse, som handler om at lede med baggrund i en vision (dvs. en retning for idrætsanlægs fremtid) (Andersen, Andersen & Pallesen, 2016; Bro, 2016). Transformativ ledelse bringer fokus på, hvordan ledere tænker om deres idrætsanlæg og dets formål, samt hvordan ledere angiver at handle i bestræbelserne på at sikre idrætsanlægs eksistens og udvikling. Transformativ ledelse fokuserer også på ledelse af medarbejdere, og herunder, hvordan en vision kan være med til at motivere medarbejdere til at tilsidesætte egne interesser til fordel for organisationens (Bro, 2016). Denne del af transformativ ledelse er der – jf. ovenstående – dog ikke fokus på i afhandlingen.

For det andet defineres ledelse i forhold til teorien om skabelse af offentlig værdi, som betragtes som en bestemt form af transformativ ledelse. Denne tilgang er valgt, fordi den angiver en konkret ramme og et praktisk perspektiv til at analysere ledelse af idrætsanlæg (uddybes i afsnit 3.3.2). Desuden er det en styrke ved tilgangen, at den har udgangspunkt i, at offentlige ledere (som tilfældet er det med transformativ ledelse) skal lede med baggrund i en ide/vision om, hvordan deres organisation skaber værdi for samfundet. Hvilken værdi som er relevant at skabe, skal afsøges og defineres med udgangspunkt i politikere og befolkningens ønsker. Disse er dog – som pointeret af Iversen og Forsberg (2014) – ofte upræcise og uklare, og derfor skal ledelsen gå i dialog med politikere, befolkning og brugere i forhold til at bestemme, hvilken værdi der er relevant at skabe (Greve, 2009b).

Fokuseringen på strategisk ledelse – og den konceptuelle side af lederopgaven – betyder et fravalg af fokus på den menneskelige og tekniske side af ledergerningen. Fravalget af fokus på den menneskelige opgave med at lede andre skal kort uddybes. På engelsk skelnes der mellem management og leadership. Management betragtes jf. ovenstående som et overordnet begreb, mens leadership vedrører den del af ledelsesopgaven, som handler om at lede andre (Torkildsen, 2005). Leadership er således en del af management, og en central opgave for managere (eller ledere som de benævnes i denne afhandling) er at udøve leadership (jf. punkt 2).

Ledelse af medarbejdere er således et væsentligt element af ledelse, men da udgangspunktet for denne afhandling er idrætsanlægs udfordringer, hvad angår benyttelse, begrænsede brug af voksne og vigende økonomi, rejser det spørgsmålet om, hvordan lederne søger at håndtere disse udfordringer med henblik på

at sikre idrætsanlægs fortsatte udvikling og eksistens. Derfor er der i afhandlingen heller ikke særligt fokus på, hvem medarbejderne i idrætsanlæg er – og dermed de medarbejdere ledere af idrætsanlæg leder.

Når der tales om 'ledelse', eller 'leder', henvises der i afhandlingen (med mindre andet er nævnt) til at sætte en retning for idrætsanlæg. I artikel 1 og 3 – som er engelsksprogede artikler – anvendes benævnelserne 'manager' og 'management'. Manager og management er oversættelser af de danske ord leder og ledelse og skal i udgangspunktet forstås på linje med de danske begreber.

#### 1.4 Metodiske overvejelser

Afhandlingens fokus på de ansatte ledere i offentlige idrætsanlæg har en række metodiske konsekvenser, som kort skal berøres. Disse udfoldes endvidere i metodekapitlet (kapitel 4).

Ledelse kan studeres på en række forskellige niveauer, som spænder fra mikro- til makroniveauet. Afhandlingens caseanalyser skriver sig ind i den del af ledelseslitteraturen, som interesserer sig for ledelse på mikroniveau (Ferlie & Ongaro, 2015). Herunder præciseres forståelsen af mikroniveauet med baggrund i mikrotilgangens kritik af makrotilgangen<sup>14</sup>, som overvejende går på, at makrotilgangen overser betydningen af menneskelig handling for organisationers virke og præstation. To forhold er væsentlige at præcisere i denne sammenhæng.

For det første anklager mikrotilgangen makrotilgangen for ikke at afdække, hvordan processer er opbygget, fungerer og skaber værdi. Priem og Butler (2001) beskriver dette som "the process black box" (s. 33). Deres pointe er, at makrotilgangen ikke har interesse for, hvordan input bliver omsat til output. Afhandlingen dykker ned i den sorte boks og søger at afdække, hvordan ledere omsætter input til output. Fokus er her primært på lederes forestillinger og tanker om idrætsanlægs brug og udvikling (uddybes i kapitel 4).

For det andet kritiserer mikrotilgangen makrotilgangen for at skabe livløse begreber, som har begrænset relevans for ledere, og som er svære at relatere til den daglige ledelsespraksis. Denne kritik er knyttet til, at makrotilgangen primært anvender kvantitative data og statistiske metoder. Makrotilgangen skaber brede kategorier, og det er svært at skelne mellem de forhold, som ledere reelt kan manipulere og påvirke, og dem, som ligger uden for lederes kontrol (Johnson, Melin & Whittington, 2003). Afhandlingen søger forståelse for,

---

<sup>14</sup> Johnson, Melin & Whittington (2003) baserer kritikken med baggrund i to teoretiske perspektiver: *The Ressource-Based View* og *Institutionalism*. De bruger de to perspektiver til at fremføre mikrotilgangens kritik af makrotilgangens tilgang til ledelse.

hvordan ledere opfatter og arbejder med centrale begreber (f.eks. benyttelse af idrætsanlæg og brugeres tilfredshed).

### 1.5 Afhandlingens disposition

Afhandlingen er inddelt i syv kapitler. Efter indledningen (kapitel 1) følger et kapitel, som gennemgår den litteratur, som afhandlingen skriver sig i forlængelse af (kapitel 2). Først præsenteres generel forskning relateret til idrætsanlæg, hvorefter fokus specifikt er på forskning i ledelse af idrætsanlæg. Dernæst præsenteres ny-institutionalisme og Moores teori om skabelse af offentlig værdi, som er afhandlingens teoretiske udgangspunkter (kapitel 3). I kapitel 4 præsenteres afhandlingens videnskabsteoretiske udgangspunkt og afhandlingens metode, som er baseret på et mixed method design. Kapitel 5 præsenterer afhandlingens overordnede resultater med udgangspunkt i de tre artikler, som afhandlingen bygger på. I kapitel 6 diskuteres udvalgte perspektiver ved afhandlingens resultater. Herunder, hvordan ledere af idrætsanlæg står rustet til at favne de politiske ambitioner om at danne ramme om borgere i og uden for idrætsforeninger. I kapitel 7 præsenteres afhandlingens overordnede konklusioner. Afhandlingens tre artikler er vedlagt bagerst i afhandlingen.

## 2. Uddybning af afhandlingens forskningsmæssige og praktiske relevans

Denne afhandling har udgangspunkt i viden og forskning relateret til idrætsanlæg og ledelse af velfærdsinstitutioner. I det følgende bringes første et overblik over den generelle viden og forskning relateret til idrætsanlæg, som afhandlingen skriver sig ind i (afsnit 2.1). Overblikket er vigtig i forhold til at indplacere afhandlingen i den generelle forskning om idrætsanlæg og pointere dens relevans. Dernæst gennemgås den specifikke ledelseslitteratur, som afhandlingen skriver sig i forlængelse af (afsnit 2.2). Fokus er på ledelse af idrætsanlæg specifikt samt ledelse af danske velfærdsinstitutioner generelt. Kapitlet afrundes med et afsnit, der redegør for afhandlingens forskningsmæssige relevans og bidrag (afsnit 2.3).

Alle afsnit indledes med en beskrivelse af den metode (dvs. søgestrategi), som er anvendt til at indhente viden om foreliggende forskning og viden på området. Dette er gjort for at dokumentere, hvordan den udvalgte forskning og viden er indhentet.

### 2.1 Eksisterende forskning relateret til ledelse af idrætsanlæg

I det følgende er fokus på den generelle viden og forskning i idrætsanlæg, som afhandlingen læner sig op ad. Fokus er på etablering af idrætsanlæg, behov for idrætsanlæg og idrætsanlægs betydning for befolkningens idrætsdeltagelse. Udvalget af kilder, rapporter, artikler mv. er ikke frembragt via en systematisk søgeproces, da mange af kilderne – særligt de danske – ikke er udgivet i internationale tidsskrifter og vil fremkomme via databasesøgning (f.eks. de afhandlinger som anvendes i artikel 1).

Udvælgelsen er foretaget med afsæt i to overordnede strategier. For det første er udvælgelse sket i samråd med fagfæller inden for området. De tre afsnit er blevet læst af fagfæller, som er kommet med kritik samt forslag til relevante kilder. For det andet er kædesøgning anvendt. Her anvendes litteraturlisten i centrale kilder til at komme videre til andre relevante kilder. I forhold til delafsnit 2.1.1 om etablering af idrætsanlæg er Wøllekærs (2007) og Mortensens (2004b) ph.d.-afhandlinger anvendt som udgangspunkt for kædesøgning. Begge afhandlinger omhandler den historiske etablering af idrætsanlæg i Danmark. I forhold til delafsnit 2.1.2 om behovet for idrætsanlæg og delafsnit 2.1.3 om idrætsanlægs betydning for befolkningens idrætsdeltagelse er Høyer-Kruses (2013) og Iversens (2015) ph.d.-afhandlinger anvendt som udgangspunkt. Begge afhandlinger fokuserer på idrætsanlæg, men berører også emner relateret til afsnit 2.1.2 og 2.1.3.

### 2.1.1 Etablering af idrætsanlæg

Lokale idrætsforeninger har ofte været initiativtager og udgangspunktet for etablering af idrætsanlæg i Danmark. Etableringen af idrætsanlæg op gennem 1900-tallet er i overvejende grad sket i en vekselvirkning mellem den offentlige sektor og det civile samfund (Ibsen & Ottesen, 2003; Ottesen & Ibsen, 2000). En lang række forskere har undersøgt processen op til etableringen af idrætsanlæg, og vi har derfor god viden herom. Et fælles træk ved mange studier af idrætsanlægs etablering er, at forskningen er baseret på dybdegående undersøgelser af enkelt cases, som trækker på kvalitative metoder og ofte inkluderer analyser over tid.

To af de centrale forskningsbidrag er Wøllekærs (2007) og Mortensens (2004b) ph.d.-afhandlinger om idrætsanlægs etablering i udvalgte danske kommuner. Begge afhandlinger trækker på historisk metode og er baseret på grundige studier af primærkilder. Wøllekær (2007) interesserer sig for etablering af idrætsanlæg i større provinsbyer (Odense, Aarhus og Aalborg), mens Mortensen (2004b) fokuserer på storby (København), købstad (Skive) og landkommune (Ballerup). Begge undersøgelser indeholder dybdegående studier af etableringen af udvalgte idrætsanlæg i kommunerne, og undersøgelserne dokumenterer, hvordan forskellige (politiske) interesser er på spil i etableringsprocesserne. Wøllekærs (2007) og Mortensens (2004b) afhandlinger viser, at kommunerne støttede idrætsanlæg allerede før de lovmæssigt var forpligtet til det, og at kommunerne havde begrænset interesse i idrætsanlægs ledelse.

Ud over de to ovennævnte studier findes der en række mindre undersøgelser, som typisk har udgangspunkt i et anlæg eller en kommune. Disse studier søger på lignende vis at undersøge processerne med at samle opbakning og ressourcer til opførelse af enkeltstående idrætsanlæg (se f.eks. Bruhn, 2004; Furdal, 2004; Hansen, 2004; Mortensen, 1997, 2004a; Svendsen, 2002, 2003; Wøllekær, 2004). Også i disse studier er fokus primært på processen med at etablere idrætsanlæg – kun i begrænset omfang på den efterfølgende ledelse.

Tilsammen viser studierne, at idrætsanlæg op gennem 1900-tallet i stigende omfang blev et område, som kommunerne støttede økonomisk. Mortensen (2004b) konkluderer, at idrætten i løbet af 1900-tallet blev en del af den kommunale velfærd. I forhold til denne afhandling er to forhold væsentlige at pointere. For det første er fokus i studierne overvejende på processen og detaljerne frem til idrætsanlægs etablering. For det andet viser studierne, at idrætsforeninger har været centrale initiativtagere og aktører i processerne omkring idrætsanlægs etablering. I mange tilfælde har idrætsforeninger taget initiativ til idrætsanlægs etablering, og kommuners involvering af idrætsanlæg er sket i samråd med – og i forhold til – idrætsforeninger.

I Norge har Bergsgard, Nødland og Seippel (2009) og Rafoss (2009, 2015) undersøgt politiske processer i forbindelse med etablering af idrætsanlæg. Bergsgard, Nødland og Seippel (2009) finder, at disse processer langt fra er neutrale og overvejende sker på den organiserede idræts præmisser. Ofte bliver det de stærke idrætsforeninger og -organisationer, som evner at føre deres interesser igennem. Fordelingen af midler til idrætsanlæg afspejler derfor kun i begrænset omfang presserende behov, men nærmere lokale aktørers gennemslagskraft. I sin ph.d.-afhandling 'Hall i Nord' undersøger Rafoss (2015) fordelingen af anlægsmidler. Rafoss fokuserer på de politiske beslutningsprocesser i forbindelse med etableringen af storhalsprojekter i det nordlige Norge, og han viser, hvordan fodboldforbundet lykkedes med at danne magtkonstellationer og få deres vilje igennem. Rafoss (2015) inkluderer i sine studier også brugen efter etableringen af storhalsprojekter. Rafoss (2015) fokuserer herpå, om rationalerne for at etablere storhaller senere afspejler sig i anlæggenes brug. Rafoss (2015) viser, at storhallerne bruges i begrænset omfang, og at de ikke havde den tilsigtede effekt for rekruttering af fodboldspillere. Modsat de danske studier interesserer Rafoss sig for tiden efter idrætsanlægs etablering, men fokus er på den overordnede brug frem for ledelsesmæssige dispositioner.

Sammenfattende gælder, at denne forskning er rig på detaljer og gør brug af kvalitativ metode til at forstå de udvalgte cases, men der er meget lidt fokus på ledelse af idrætsanlæg. Denne forskningsretning interesserer sig for processen i forbindelse med opførelsen af idrætsanlæg og meget lidt for forhold så som ledelse, når idrætsanlæg er etableret.

### 2.1.2 Behov for idrætsanlæg

Et essentielt spørgsmål i forhold til idrætsanlæg er behovet for idrætsanlæg. Et centralt argument i debatten om etablering af idrætsanlæg har været, at idrætsanlæg har betydning for befolkningens idrætsdeltagelse. Omdrejningspunktet i debatten har været forestillingen om, "at befolkningens muligheder for at dyrke idræt afhænger først og fremmest af eksistensen af idrætsanlæg" (Kulturministeriet, 1974, s. 135). Som ovenstående citat fra betænkningen 'Idrætten og fritidslivet' fra 1974 illustrerer, er befolkningens tilbøjelighed til at dyrke idræt, sport og motion blevet knyttet til antallet af idrætsanlæg/-faciliteter. Det skinner igennem i en række betænkninger og rapporter, hvor fokuseringen på idrætsanlæg har handlet om at sikre en tilpas dækning af idrætsfaciliteter i Danmark. Baggrunden herfor har været at sikre, at dækningen af idrætsanlæg *ikke* er en begrænsning for befolkningens idrætsdeltagelse.

Forud for betænkningen 'Idrætten og friluftslivet' (Kulturministeriet, 1974) blev der i 1972 gennemført en grundig kommuneundersøgelse (Kulturministeriet, 1972), som kortlagde dækningen af idrætsanlæg i landets

amter og kommuner. Rapporten indeholdt også en oversigt over antal borgere pr. idrætshal i kommuner. En lignende oversigt blev gennemført allerede et par år tidligere i Københavns Kommune (Københavns Idrætspark, 1969). Udgivelsen 'Idræts-prognose for København' (Københavns Idrætspark, 1969) angiver, med baggrund i befolkningsgrundlag og kortlægning af de eksisterende idrætsforeninger og idrætsanlæg, behovet for fremtidige investeringer i idrætsanlæg.

Senere, i 1985, udarbejdede samarbejdsudvalget mellem amtskonsulenterne for fritidsundervisning og konsulenter for idræts- og ungdomsorganisationer analysen 'Fritiden og det offentlige', som også indeholder en kortlægning af idrætsanlæg i Danmark (Haurum, 1985). Kortlægningen fokuserede blandt andet på udvikling over tid og viste, at antallet af idrætshaller i Danmark var steget fra 365 i 1971 til 1.107 i 1983. Siden da er der med jævne mellemrum blevet udført opgørelser og undersøgelser af antallet af idrætsanlæg i kommuner i forhold til indbyggertal (Kaas, 2013; Kulturministeriet, 1987c, 2009, 2014a). Siden 2017 har data været tilgængeligt via facilitetsdatabasen.dk, som samler mere end 11.000 faciliteter fordelt på 15 facilitetstyper (Toft & Jensen, 2017).

En af inspirationskilderne til disse former for opgørelser var 'Der Goldene Plan' (Abelbeck & Pelshenke, 1961), som blev udarbejdet af den vesttyske olympiske komite i begyndelserne af 1960'erne (se Københavns Idrætspark, 1969; Kulturministeriet, 1974). 'Der Goldene Plan' var et planlægningsredskab for idrætsanlæg i Vesttyskland, som var baseret på faste normer for behovet for forskellige typer af idrætsanlæg og befolkningens idrætsbehov. Planen indeholdt også en detaljeret gennemgang for udformning af idrætsanlæg, deres placering i lokalmiljøet samt angivelser af, hvor stor en del af anlæggene, som skulle anvendes til organiseret og uorganiseret idræt (Bergsgard, Houlihan, Mangset, Nødland, & Rommetvedt, 2007; Høyer-Kruse, 2013)<sup>15</sup>. I 1992 udarbejdede man i Østtyskland 'Goldener Plan Ost', der førte til opførelsen af 20.000 idrætsfaciliteter i Østtyskland (Deutscher Sportbund, 1992; Høyer-Kruse, 2013). Planerne affødte en række undersøgelser af befolkningens idrætsdeltagelse, og behovet for idrætsanlæg blev kædet sammen med befolkningens idrætsvaner. Planerne var dog udsat for en del kritik, som blandt andet gik på, at de modarbejdede den kommunale selvbestemmelsesret, ikke i tilstrækkelig grad medtog lokale behov og ønsker, samt at planerne kunne fastholde befolkningen i et bestemt idrætsmønster (Høyer-Kruse, 2013).

---

<sup>15</sup> I sin afhandling 'Kommunal planlægning af idrætsfaciliteter' gennemgår Høyer-Kruse (2013) forskellige planlægningsstrategier. Han viser, at der findes mindre detaljerede tilgange i England, mens han også gennemgår strategier i Nordamerika og Australien.

Veal (2009) har interesseret sig for planlægningsredskaber og inddelt metoderne i nogle overordnede typer. I denne sammenhæng er begreberne *faste standarder* og *lokale standarder* relevante (s. 1)<sup>16</sup>. Udgangspunktet for faste standarder er ifølge Veal (2009) et fastsat mål for antallet af faciliteter eller anlæg i relation til bestemte kriterier, som eksempelvis antallet af borgere i et område. Udgangspunktet for lokale standarder er derimod lokale og konkrete behov. Faste standarder har ifølge Veal (2009) været det mest udbredte redskab i planlægningen af idrætsfaciliteter, selvom de faste standarder har en række begrænsninger: For det første medtager de ikke lokale forhold så som idrætskultur; for det andet tager de ikke hensyn til variationen i kvaliteten af de eksisterende idrætsfaciliteter; for det tredje angiver de ikke retningslinjer for geografisk fordeling af idrætsfaciliteter; og for det fjerde bringer de primært fokus på faciliteten frem for den tilsigtede aktivitet. Lokale standarder kan ifølge Veal (2009) overvinde mange af begrænsningerne ved faste standarder, fordi de ofte er et resultat af lokale behovsbaserede eller kravspecifikke analyser og planlægningsforløb. De forskellige eksempler fra Danmark, som blev gennemgået ovenfor, kan overordnet set kategoriseres som faste standarder. Med baggrund i antal borgere i et område (typisk en kommune) opgør man antallet af faciliteter. I 'Betænkning om breddeidrætten i Danmark' (Kulturministeriet, 1987b) fremgår det eksempelvis, at man i 1974-betænkningen opstillede et mål om "at der skulle være mindst én hal pr. 5.000 indbyggere" (s. 318). Det mål var ifølge betænkningen nået de fleste steder i 1987.

Selvom der, illustreret med ovenstående citat fra 1987-betænkningen, blev opstillet mål for antallet af indbyggere pr. facilitet, har idrætsanlæg overvejende været et kommunalt spørgsmål, som ikke har været underlagt statslig styring. Hvorvidt kommunerne har anvendt opgørelserne har været frivilligt, og der findes ikke noget overordnet planlægningsredskab for idrætsanlæg i Danmark, som det eksempelvis har været tilfældet i Tyskland. Ikke desto mindre hører antallet af borgere pr. idrætsfaciliteter i Danmark – såvel som i andre Skandinaviske lande – til blandt de bedste i verden (dvs. der er få borgere om at dele faciliteter) (Rafoss & Troelsen, 2010). Ifølge Høyer-Kruse (2013) hænger det først og fremmest sammen med en politisk diskurs, der fik offentlige myndigheder og den organiserede idræt til at samarbejde om at tilvejebringe rammer for idrætsdeltagelsen.

Mens der i Danmark ikke har været en overordnet statslig plan for udvikling og udbygning af idrætsfaciliteter, har staten i Norge spillet en særdeles aktiv rolle i fordelingen af midler. Allerede før 2. verdenskrig blev der i Norge udviklet en facilitetspolitik, hvor overskuddet fra tipsmidlerne blev brugt til at finansiere og etablere

---

<sup>16</sup> Udover *faste* og *lokale standarder* anvender Veal (2009) også *area-percentage standards*, *catchment area-based standards* og *facility standards* (s. 1).



idrætsfaciliteter (Rafoss, 2009). En del af midlerne til etablering af idrætsanlæg fordeles fra centralt hold, hvilket er anderledes end i Danmark, hvor det næsten kun er et kommunalt anliggende (Kulturministeriet, 2014a). Et centralt punkt i fordelingen i Norge har været ønsket om geografisk retfærdighed. Det har (dog) ført til en skæv fordeling i lokaliseringen af idrætsfaciliteterne, og små norske kommuner har en bedre dækning af idrætsfaciliteter, end det er tilfældet i de store byer. Samme skæve fordeling findes også i Danmark (Toft & Jensen, 2017).

Sideløbende med opgørelser over antallet af idrætsanlæg, som overvejende hører under kategorien faste standarder, udviklede der sig i Danmark en anden tilgang til planlægningsspørgsmålet. Den såkaldte Ringstedundersøgelse fra 1980 (Jespersen & Riiskjær, 1980), som var støttet af Kulturministeriet, viste, at den uorganiserede idræt havde betydelig tilslutning, men begrænset fokus i det traditionelle idrætsbyggeri og -planlægning. Undersøgelsen førte til en kritik af den traditionelle idrætsplanlægning. I 1992 afholdte Europarådet og dets dokumentationscenter (Clearing House) en konference om de nye udfordringer, som idrætsplanlægningen og idrætsarkitekturen stod overfor. Konferencens slutdokument nævnte blandt andet "tilgængelighed", "fleksible strukturer", "mangfoldig brug", "tilpasning til miljøet" og "bevidsthed om den arkitektoniske kvalitet" som stikord for fremtidens idrætsbyggeri (Bøje & Eichberg, 1994, s. 174). Konferencen konkluderede også, at der var behov for en kvalitativ indfaldsvinkel, som kunne fremme fornyelse og differentiering, og være modpol til den stramme anvendelse af faste standarder. I 1994 blev Lokale og Anlægsfonden dannet, som havde til formål at støtte udviklingen af idræts-, kultur- og fritidsfaciliteter i Danmark. Fonden blev støttet af overskuddet fra tipsmidlerne og er med sin uvildighed med tiden blevet en central spiller i udviklingen af idrætsanlæg i Danmark. Fondens arbejde bygger på nogle af de stikord, som var at finde i slutdokumentet fra Europarådets konference. I forlængelsen af kritikken af brugen af faste standarder har en række forskere interesseret sig for udformningen af idrættens rum og rammer (Jensen, 2009; Munch et al., 2007; Roessler, 2003; Troelsen, 2010). Fokus er blandt andet på brugeres oplevelse, og hvordan den påvirker bevægelseskvalitet og tilbøjelighed til at være aktiv. Denne forskning har afsæt i idrætsanlægs fysiske udformning og har begrænset relevans for denne afhandling, som interesserer sig for, hvordan idrætsanlæg ledes.

### 2.1.3 Idrætsanlægs betydning for befolkningens idrætsdeltagelse

Interessen for faste standarder bygger på forestillingen om, at idrætsanlæg er afgørende for befolkningens idrætsdeltagelse. Danmark kendetegnes ved en god dækning af idrætsfaciliteter samt en høj idrætsdeltagelse (European Commission, 2018; Rafoss & Troelsen, 2010), men hvordan – eller hvorvidt – de to forhold hænger sammen, er omdiskuteret.

I Danmark er befolkningens brug af idrætsanlæg undersøgt i forbindelse med undersøgelser af befolkningens idrætsvaner. Undersøgelserne giver et overordnet billede af danskernes brug af forskellige typer af idrætsfaciliteter, og det er muligt at se variationer på tværs af køn, alder og uddannelsesniveau (Laub & Pilgaard, 2012; Pilgaard, 2009; Pilgaard & Rask, 2016). Undersøgelserne undersøger ikke befolkningens brug af specifikke idrætsfaciliteter, og de inkluderer kun i begrænset omfang forhold som lokalområdets geografi og idrætskultur.

De senere år har en lang række enkeltstående undersøgelser i danske kommuner søgt at rode bod herpå. Disse *facilitetsundersøgelser*<sup>17</sup> har søgt at kombinere undersøgelser af borgernes idrætsvaner med deres brug af specifikke faciliteter i deres nærområde (se f.eks. Forsberg, 2013, 2014; Forsberg & Nielsen, 2016; Forsberg, Nielsen, Murray, Høyer-Kruse, & Bedaf, 2016; Forsberg et al., 2015b, 2015a; Forsberg & Pilgaard, 2015; Høyer-Kruse, Forsberg, Nielsen, & Nielsen, 2016; Laub & Brandt, 2017; Pilgaard, Forsberg, Nielsen, Høyer-Kruse, & Bedaf, 2015). Et af formålene med facilitetsundersøgelserne har været at bidrage til kommuners planlægning og udvikling af idrætsanlæg. Med baggrund i data fra disse studier har Pilgaard og Nielsen (2017) vist, at socioøkonomiske forhold har større betydning for idrætsdeltagelsen end antallet af faciliteter. Også i Norge har andre forhold end dækningen af idrætsfaciliteter være inkluderet i undersøgelser. Rafoss og Breivik (2009, 2012) har eksempelvis fokuseret på at udvikle forskellige aktivitetsprofiler til at beskrive typiske brugere af de største og mest almindelige typer af faciliteter.

Internationalt findes der en del litteratur, som har undersøgt forholdet mellem dækningen af idrætsfaciliteter og befolkningens idrætsdeltagelse. Den overordnede tilgang i disse opgørelser er ifølge Kumar, Manoli, Hodgkinson og Downward (2018) forestillingen om en (vis) sammenhæng mellem: 1) spredningen og antallet af idrætsanlæg, 2) befolkningens idrætsdeltagelse og 3) positive effekter for befolkningens sundhed eller lokalsamfundets sammenhængskraft (MacIntosh & Spence, 2012).

Dallmeyer, Wicker og Breuer (2017) har vist, at størrelsen af offentlige udgifter til blandt andet idrætsfaciliteter har en positiv indflydelse på befolkningens deltagelse i fysisk aktivitet. Hallmann, Wicker, Breuer og Schüttoff (2011) har undersøgt sammenhængen mellem dækningen af idrætsfaciliteter og befolkningens idrætsdeltagelse på tværs af kommuner. De finder forskellige resultater afhængigt af lokalområdernes størrelse. I større byer finder de, at høj dækningen af svømmefaciliteter har en positiv

---

<sup>17</sup> En oversigt over facilitetsundersøgelser i kommuner kan ses her: <https://idan.dk/idan-undersoeger/idraet-og-faciliteter-i-kommunen/>. I afhandlingen anvendes betegnelsen 'facilitetsundersøgelser' til at henvise til disse undersøgelser.

indflydelse på idrætsdeltagelsen, mens idrætsdeltagelsen i mellemstore byer er knyttet til dækningen af idrætspladser.

Hallmann, Wicker, Breuer og Schönherr (2012) finder for visse idrætsgrene sammenhæng mellem dækningen af faciliteter og andelen af aktive. Antallet af fodboldbaner er positivt korreleret med antallet af fodboldspillere, mens antallet af svømmere (til deres overraskelse) er positivt relateret til dækningen af parkområder. Wicker, Hallmann og Breuer (2013) har vist, at antallet af svømmefaciliteter har positiv indflydelse på befolkningens idrætsdeltagelse, mens en høj dækning af gymnastik- og dansesale omvendt har negative indflydelse. I forhold til deltagelse i organiseret idræt har O'Reilly, Berger, Hernandez, Parent og Séguin (2015) fundet sammenhæng mellem deltagelsen og dækningen af idræts- og svømmehaller i nærområdet. I Danmark har Pilgaard og Nielsen (2017) fundet en positiv sammenfald mellem størrelsen af de offentlige udgifter til idræt, sport og motion og deltagelse i idrætsforeninger. De fandt ingen sammenhæng mellem facilitetsdækning og deltagelse i idrætsforeninger. Det gjorde Elmoose-Østerlund og Iversen (2019) derimod. De tager dog forbehold for, at det ikke er muligt at bestemme retningen på kausaliteten. Herunder, om flere idrætsfaciliteter øger deltagelsen i idrætsforeninger, eller om deltagelsen i idrætsforeninger fører til flere idrætsfaciliteter.

Selvom der altså kan findes en række studier, som dokumenterer en sammenhæng mellem dækning af idrætsfaciliteter og befolkningens deltagelse i idræt, er der ifølge Kumar et al. (2018) tale om et underdokumenteret område. Kumar et al. (2018) argumenterer for, at studierne er baseret på en generel teoretisk accept af sammenhæng mellem dækning af faciliteter og idrætsdeltagelse. Ifølge Kumar et al. (2018) ignorerer denne forestilling centrale forhold ved faciliteterne, som ud over deres ejerskab (kommercielle eller offentlige) også vedrører faciliteternes ledelse.

Kumar et al. (2018) argumenterer for, at fremtidige undersøgelser bør søge at koble initiativer på policyniveau (initiativer og dækning af idrætsfaciliteter) til facilitetsniveau (ledelse) til befolkningens idrætsdeltagelse. Det gør Kumar et al. (2018) ved at undersøge aktører på de tre niveauer. Deres studie viser, at faktorer på det overordnede policyniveau har indflydelse på lederes ageren i idrætsfaciliteter, og at mange forskellige forhold i faciliteterne spiller ind på, hvordan faciliteter fungerer, og om politiske mål indfris. Det centrale i denne sammenhæng er anbefalingen om at undersøge "the sport delivery value chain (...) from user, through facility, to policy" (Kumar et al., 2018, s. 558). Ifølge Kumar et al. (2018) er det derfor nødvendigt at inkludere forhold ud over idrætsanlæg antal og placering.

Dette behov underbygges af en række undersøgelser af idrætsanlægs benyttelse i Danmark. Senest har en undersøgelse baseret på 290 idrætsanlægs benyttelse i 23 kommuner vist, at der kan være meget stor forskel på, hvordan eksempelvis idrætshaller og svømmehaller bruges. Nogle idrætshaller og svømmehaller bruges næsten til deres fulde kapacitet, mens andre kun bruges i hver anden time (Høyer-Kruse et al., 2017). Der er med andre ord meget stor forskel på, hvordan et idrætsanlæg anvendes, og et idrætsanlæg eller en idrætsfacilitet er langt fra nogen ensartet enhed, som alene kan reduceres til antal og placering. Ledelse kan eksempelvis været et forhold, som kan have indflydelse på idrætsanlægs benyttelse og deres betydning for idrætsdeltagelsen, men det medtager undersøgelser baseret på opgørelser af idrætsanlægs antal og placering ikke. Det er derfor fokus i denne afhandling, som således skriver sig i forlængelse af anbefalingen om at undersøge "the sport delivery value chain" (Kumar et al., 2018, s. 558). Det gøres med udgangspunkt i idrætsanlægs ledelse.

Et andet perspektiv i forlængelse heraf er den forskningsretning, som betragter idrætsanlæg som en materiel og social konstruktion. Denne forskningsretning findes blandt andet hos Tangen (2009). Tangen (2009) kritiserer forskning i idrætsanlæg for ikke i tilstrækkelig grad at interessere sig for, hvordan individer opfatter idrætsanlæg, og hvordan individers opfattelse af idrætsanlæg influerer på deres brug af idrætsanlæg. Ifølge Tangen (2009) er idrætsanlæg formet af og til særlige brugere og indeholder koder, som passer til visse udøvere, mens de afskrækker andre. Streger på halvgulve udtrykker eksempelvis, at haller er formet til konkurrencer, hvor målet er at vinde. Pointen i denne sammenhæng er, at mange forhold – herunder individers opfattelser af idrætsanlæg – spiller ind på idrætsanlægs brug. Idrætsanlægs udformning, og det sociale rum i dem, påvirker individers tilbøjelighed til at anvende dem.

Sammenfattende kan man sige, at den ovenstående litteratur søger at forklare befolkningens idrætsdeltagelse ud fra befolkningskarakteristika (f.eks. køn, alder og sociodemografi) samt antallet og placeringen af idrætsanlæg. Men som Kumar et al. (2018) og Tangen (2009) argumenterer for, er idrætsanlæg komplekse enheder, og mange forskellige forhold, ud over befolkningskarakteristika samt idrætsanlægs antal og placering, influerer på befolkningens tilbøjelighed til at bruge idrætsanlæg, endside være idrætsaktive.

## 2.2 Ledelse af idrætsanlæg og velfærdsinstitutioner

Som der blev argumenteret for i indledningen, findes der begrænset viden og forskning om ledelse af danske idrætsanlæg<sup>18</sup>. Dette argument underbygges indledningsvist via en gennemgang af udvalgte danske rapporter og undersøgelser, som på forskelligvis omhandler ledelse af idrætsanlæg. Dernæst er fokus på den, primært internationalt orienterede forskning i ledelse af idrætsanlæg. Afsnittet afrundes med en gennemgang af forskning i ledelse af danske velfærdsinstitutioner, som er udgangspunktet for afhandlingens forståelse af ledelse.

Det første afsnit skaber en kort indblik i forskellige undersøgelser og rapporter, som på forskellig vis kredser om ledelse af danske idrætsanlæg. Denne del er ikke begrænset til litteratur, som er videnskabeligt fagfælle bedømt, og de udvalgte bidrag er ikke udvalgt på baggrund af en systematisk søgeproces. Som tilfældet var med forrige afsnit, er udvalget af kilder, rapporter, artikler mv. i dette afsnit sket i samråd med fagfæller samt via kædesøgning. Afsnittet er blevet læst af fagfæller, som også er kommet med kritik samt forslag til yderligere relevante kilder.

Det andet afsnit fokuserer på den internationale litteratur om ledelse af idrætsanlæg. Denne del trækker på videnskabelige artikler, som er udvalgt med baggrund i en systematisk søgeproces (forklares nærmere i afsnittet).

Det tredje afsnit omhandler ledelse af danske velfærdsinstitutioner. Denne del trækker på et review fra 2016 (Andersen et al., 2016), som er lavet på baggrund af en systematisk søgeproces.

### 2.2.1 Viden om ledelse af danske idrætsanlæg

Dette afsnit giver et overblik over den viden, som findes om ledelse af danske idrætsanlæg. Gennemgangen viser, at der hidtil har været et begrænset fokus på ledelse af danske idrætsanlæg. En mulig forklaring på det begrænsede fokus er, at kommuner traditionelt stiller rammerne til rådighed, mens idrætsforeninger fylder dem ud (Ibsen, 2006; Ottesen & Ibsen, 2000). Historisk har kommunerne således været tilbageholdende overfor at blande sig i ledelse af idrætsanlæg, idet foreningerne har været så dominerende aktører i anlæggene, at der har været begrænsede muligheder for at udøve en reel ledelse af faciliteterne (Forsberg & Iversen, 2019). Det princip har mange år på bagen og blev knæsat med Københavns Kommunes

---

<sup>18</sup> Mens der har været lidt fokus på ledelse af idrætsanlæg, har der været mere fokus på ledelse af idrætsforeninger. Klausen (1989) har eksempelvis diskuteret forskellige typer af ledere i foreninger, og der findes jævnlig undersøgelser af frivillige i idrætsforeninger (se f.eks. Laub, 2012).

etableringen af den selvejende institution, Københavns Idrætspark, i begyndelsen af 1900-tallet. Københavns Idrætspark var domineret af den frivillige idræt og fik til opgave at varetage administrationen af det centrale idrætsanlæg i København (Mortensen, 2004a, 2004b).

Foreningers centrale rolle i idrætsanlæg har gjort, at foreninger har været omdrejningspunktet for undersøgelser relateret til ledelse af idrætsanlæg. Det er eksempelvis tilfældet i Madsen og Ibsens (1996) undersøgelse af brugerstyring og -indflydelse i idrætsanlæg. Madsen og Ibsens (1996) undersøgelse er begrænset til kommunale anlæg, hvor de undersøger, hvordan brugerbestyrelser arbejder og søger at påvirke lederes dispositioner i forhold til anlægs brug og udvikling. Ifølge Madsen og Ibsen (1996) interesserer brugere sig for at få tider, at dagligdagen fungerer, og at anlægs økonomiske ressourcer bruges bedst muligt. Det centrale udgangspunkt for brugerbestyrelser er idrætsforeningernes behov og aktiviteter, og den daglige leders rolle diskuteres primært i forhold til at sikre repræsentation af forskellige brugergrupperes interesser.

Et andet eksempel er Larsens (2005) undersøgelse af sammenhæng mellem brugeres tilfredshed og indflydelse på idrætsanlægs brug og udvikling. Larsen (2005) finder, at brugere især interesserer sig for de forhold, som er relateret til deres idrætsaktiviteter. Larsen (2005) har begrænset fokus på anlægs ledelse, om end han argumenterer for, at der er sammenhæng mellem brugeres tilfredshed og deres mulighed for at have indflydelse på anlægs ledelse. Brugeres indflydelse fører ifølge Larsen (2005) til bedre overensstemmelse mellem ledelsesmæssige dispositioner og brugeres ønsker. Centralt i begge undersøgelser er, at udgangspunktet for undersøgelserne er brugere i form af foreninger. Der er begrænset fokus på ledelse, som overvejende nævnes i forhold til at øge tilfredshed blandt brugere.

Siden kommunalreformen<sup>19</sup> fra 2007, som reducerede antallet af kommuner fra 271 til 98, er der kommet stigende fokus på idrætsanlægs ledelse. I betænkningen 'Idræt for alle' (Kulturministeriet, 2009) italesættes "hallernes daglige ledelser" (s. 302) for første gang i en betænkning om breddeidrætten i Danmark (Kulturministeriet, 1974, 1987a, 1987c, 1987b, 2009). Ledere af landets idrætsanlæg tiltænkes i betænkningen en central rolle i at tilpasse idrætsanlæg til forandringerne i danskernes idrætsvaner samt optimere idrætsanlægs benyttelse. Betænkningens pointering af ledere af idrætsanlæg som en central aktør for idrætsanlægs virke indikerer en ny tilgang og forståelse for lederrollen i idrætsanlæg. I betænkningen nævnes behovet for at gå fra 'administratorrollen' til en 'aktivitetsleder' (Kulturministeriet, 2009, s. 302).

---

<sup>19</sup> <https://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunale-opgaver-og-struktur/kommunalreformen-i-2007/>

Aktivitetslederen skal involvere sig i anlæggets brug og optimere organiserede såvel som selvorganiserede brugeres brug af idrætsanlæg.

Siden udgivelsen af 'Idræt for alle' (Kulturministeriet, 2009) er fulgt en række undersøgelser og rapporter, som kredser om idrætsanlægs ledelse. En fællesnævner for disse har været forestillingen om, at ledere også skal kunne favne aktivitetslederrollen. Rasmussen (2012) har i Lokale og Anlægsfondens skriftrække diskuteret ledelse af idrætsanlæg. Rasmussen (2012) fokuserer på syv udvalgte temaer, som blandt andet tæller temaet 'Daglige ledelse – fra halinspektør til facilitetsleder' (s. 9). I dette tema sætter Rasmussen (2012) fokus på ledere, som han betegner "de absolutte nøglefigurer" (s. 9). Rasmussen identificerer fem lederprototyper, og han problematiserer det specielle ledelsesrum, som findes i idrætsanlæg. Ifølge Rasmussen skal ledere håndtere og imødekomme mange forskellige interesser, og det er en udfordring, at der ikke har været en stærk tradition for formelle lederuddannelser af ledere, og at der findes meget lidt fagligt funderet viden om ledelse af idrætsanlæg. Meget viden er erfaringsbaseret og knyttet til de enkelte ledere/anlæg.

I regi af Idrættens Analyseinstitut og Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund ved Syddansk Universitet er der, som tidligere nævnt, siden 2012 blevet gennemført facilitetsundersøgelser i mere end 20 danske kommuner. Facilitetsundersøgelserne er rekvireret af kommuner og bygger typisk på en undersøgelse af borgernes idrætsvaner, foreningers trivsel samt benyttelse af idrætsanlæg/faciliteter i kommunen. Baggrunden for disse undersøgelser har, som tidligere nævnt, blandt andet været at understøtte kommunernes arbejde med udvikling af idrætsanlæg.

Senest har forskningsprojektet 'Fremtidens idrætsfaciliteter', som nærværende ph.d.-afhandling også har været en del af, undersøgt idrætsanlægs organisering, styring og ledelse<sup>20</sup>. Projektet løber fra 2016-2019 og inkluderer undersøgelser af kommunale forvaltninger og idrætsanlæg i 50 kommuner samt måling af brugeres tilfredshed med idrætsanlæg, idrætsanlægs benyttelse og deres fysiske stand i 23 kommuner.

På baggrund af forskningsprojektets undersøgelse af kommunale forvaltninger og idrætsanlæg er der udarbejdet en rapport, som giver et overblik over ledelse af idrætsanlæg (Forsberg et al., 2017). Undersøgelsen, som er baseret på svar fra ledere af idrætsanlæg i 50 kommuner, viser, at ledere af idrætsanlæg i udpræget grad er mænd (84 pct.), som i gennemsnit er 52,5 år. Desuden viser undersøgelsen, som nævnt indledningsvist, at mange ledere har en erhvervsfaglig uddannelse (45 pct.), som for mange

---

<sup>20</sup> For en nærmere beskrivelse af forskningsprojektet, se her: <https://idan.dk/idan-undersoeger/fremtidens-idraetsfaciliteter/>

dækker over en eller anden form for håndværkeruddannelse. Hver tredje leder har aldrig gennemført en lederuddannelse eller et kortere kursus i ledelse, og kun 15 pct. af lederne har en diplomuddannelse eller master i ledelse. Endelig viser undersøgelsen, at ledere varetager mange forskellige arbejdsopgaver, som spænder fra daglige ledelse, over strategiarbejde til praktiske gøremål som eksempelvis rengøring (Forsberg et al., 2017).

De ovennævnte rapporter og undersøgelser indikerer, at der er kommet stigende fokus på idrætsanlægs ledelse. Fra rapporter og undersøgelser har vi et overblik over omfanget af idrætsanlæg, samt hvordan forholdet mellem kommuner og idrætsanlæg er. Vi har også kendskab til karakteristika ved ledere så som deres alder, køn og uddannelsesbaggrund. Vi har også overordnet viden om, hvilke opgaver ledere varetager, men vi ved meget lidt om, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves. Dette er i fokus i denne afhandling.

### 2.2.2 Forskning i ledelse af idrætsanlæg

Gennemgangen af litteraturen om forskning i ledelse af idrætsanlæg tager afsæt i afhandlingens definition af ledelse. Som klargjort i afsnit 1.3.2 kan ledelse af idrætsanlæg inddeles i det konceptuelle, det menneskelige og det tekniske, og i denne afhandling er fokus på den konceptuelle del af ledelsesarbejdet. Den konceptuelle del vedrører ledelse af idrætsanlæg og herunder, hvordan ledere af idrætsanlæg tænker om deres idrætsanlæg og dets formål, samt hvordan ledere angiver at handle i bestræbelserne på at sikre idrætsanlægs eksistens og udvikling. I afsnit 1.3.2 blev det fremført, at dette valg blandt andet var motiveret af, at den eksisterende litteratur særligt har handlet herom. Der findes således en del litteratur, hvor fokus overordnet set er på ledelse af idrætsanlæg, og hvordan idrætsanlæg tilpasser sig omverdenen og sikrer tilfredshed blandt brugere og opnår/efterlever overordnede politiske mål (f.eks. god økonomi, høj benyttelse og brug af forskellige befolkningsgrupper). Dette uddybes i det følgende, hvor der med afsæt i centrale forskningsbidrag gives et overblik over viden og forskning om og relateret til ledelse af idrætsanlæg.

#### *Beskrivelse af litteratursøgning*

Inden de centrale bidrag fremhæves, er fokus på at beskrive, hvordan litteratursøgningen er foregået. Fokus i litteratursøgningen har været på at skabe et overblik over den eksisterende forskning om og relateret til ledelse af idrætsanlæg.

Litteratursøgningsprocessen er foretaget med afsæt i de overordnede principper, som er indeholdt i PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses) (Liberati et al., 2009). PRISMA indeholder en tjekliste på 27 punkter, som forskere kan/skal forholde sig til i bestræbelserne på at



gennemføre en systematisk søgeproces om et emne. De 27 punkter beskriver et ideal for søgeprocessen, men i praksis er det sjældent muligt (eller relevant) at anvende alle punkter (Liberati et al., 2009). I denne søgeproces har fokus været på udvalgte punkter i PRISMA i forhold til udvælgelse af databaser, anvendelse af søgekriterier og udvælgelse af relevante artikler (inklusion- og eksklusionskriterier). I udvælgelsen af artikler har det ikke været et kriterie, om artikler anvender en særlig metode eller om de er publiceret i et tidsskrift af en vis kvalitet (artiklernes kvalitet er blevet vurderet i gennemlæsningen). Herunder følger en kort redegørelse for centrale punkter i søgeprocessen, hvorefter en kort præsentation af søgeresultaterne med flow diagram følger.

*Databaser.* Litteratursøgningen er blevet gennemført via tre elektroniske databaser, SPORTDiscus (EBSCO), SocIndex (EBSCO) og Scopus (Elsevier). Databaserne blev udvalgt i samråd med fagfæller og efter test af, om centrale bidrag (som var kendt før litteratursøgningen) blev opfanget af databaserne. Databaserne blev anvendt til at søge efter peer-reviewed artikler, som havde relevans for afhandlingens problemstilling.

*Søgekriterier.* Søgningen i databaserne var baseret på en række nøgleord, som blev samlet til en søgestreng. I søgningen bliver to blokke af nøgleord kombineret til at indfange artikler, som handlede om ledelse (blok 1) af idrætsanlæg (blok 2). Den første blok henførte således til 'ledelse' på dansk, som blev søgt indfanget via de engelske nøgleord 'management', 'administration' og 'leadership'. Den anden blok henførte til 'idrætsanlæg', som blev søgt indfanget via de engelske nøgleord 'sports centre' 'sports facility', 'leisure centre', 'leisure facility', 'recreational centre' og 'recreational facility'. Alle ovenstående nøgleord blev anvendt i søgestrengen således, at andre stavemåder/endelser blev inkluderet (trunkering). Eksempelvis blev 'sports facility' angivet i søgestrengen som "sport\* facilit\*". På den måde inkluderes forskellige stavemåder, som eksempelvis 'sport facility', 'sports facility', 'sport facilities' og 'sports facilities'. Denne tilgang blev anvendt for alle nøgleord. Søgestrengen blev sammensat således, at artikler skulle indeholde minimum ét ord fra blok 1 og ét ord fra blok 2.

Søgningen gav 842 artikler fra Scopus og 301 artikler fra SPORTSDiscus. Efter frasortering af dubletter (108) var i alt identificeret 1.035 artikler (se figur 1).

*Udvælgelse af relevante artikler.* Alle 1.035 artikler blev screenet i forhold til titel og abstract. I de tilfælde at artiklens titel angav, at artiklen ikke var relevant, blev abstract ikke screenet. Abstract blev læst i de artikler, som ikke kunne afvises på baggrund af titel. Følgende kriterier blev anvendt i inklusion/eksklusion af artikler:

*Inklusionskriterier.* Følgende kriterier dannede baggrund for at inkludere artikler:

- Artikler som var relateret til at beskrive forhold om/udøvelse af ledelse af idrætsanlæg
- Artikler som var relateret til at beskrive ledere af idrætsanlæg
- Artikler som var relateret til ledelse/lederes betydning/indflydelse på idrætsanlægs præstation
- Artikler som var udgivet, havde gennemgået fagfællebedømmelse og var engelsksprogede

*Eksklusionskriterier.* Følgende kriterier dannede baggrund for at ekskludere artikler:

- Artikler som kun (jf. søgestrengen) omhandlende 'ledelse' eller 'idrætsanlæg' (dvs. ikke indeholdt både 'ledelse' og 'idrætsanlæg')
- Artikler som fokuserer på andre aspekter af ledelse, end dem som er i fokus i afhandlingen (jf. afhandlingens definition af ledelse) – det kunne eksempelvis være ledelse i idrætsanlæg i forhold til at forebygge terrorisme, implementere sund mad eller mindske energiforbrug
- Artikler som er baseret på ledelse af kommercielle idrætsanlæg (herunder kommercielle fitnesscentre)

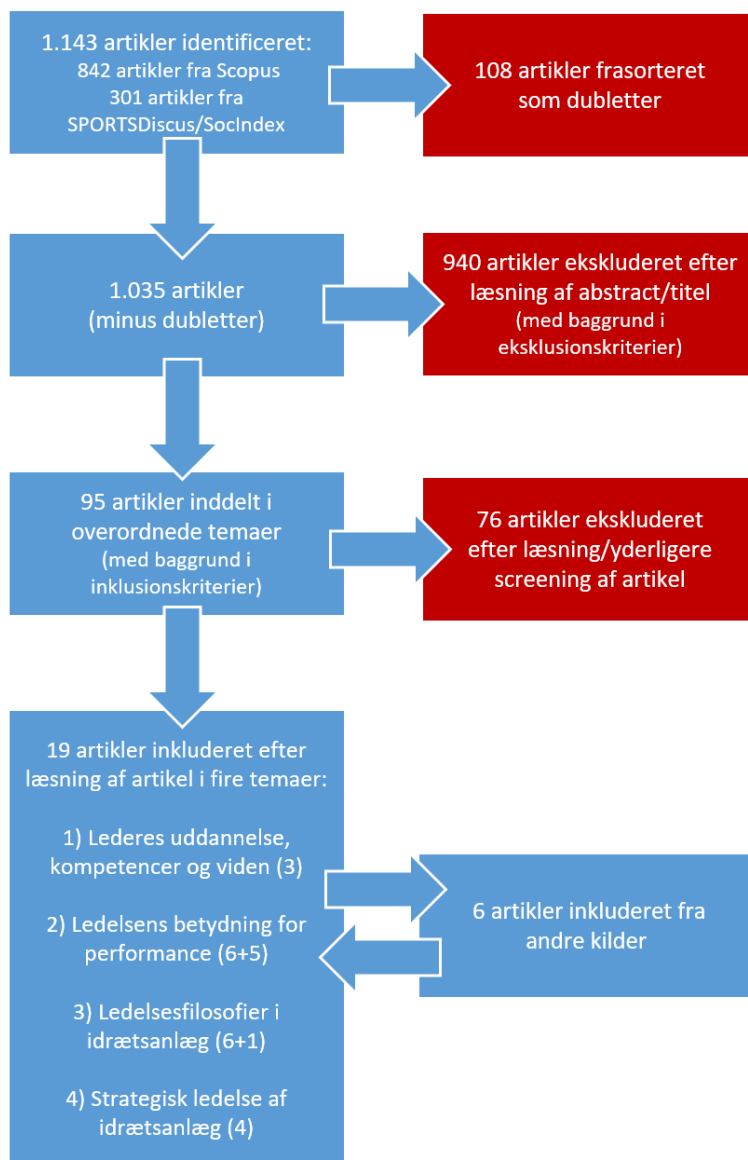
På baggrund af screening af titler og gennemlæsning af abstract blev i alt 95 artikler identificeret som relevant for videre gennemlæsning. De 95 artikler blev inddelt i overordnede temaer og blev yderligere studeret i forhold til at beslutte deres relevans. Udgangspunktet var fortsat ovenstående inklusions- og eksklusionskriterier. Med baggrund heri blev 19 artikler udvalgt og inddelt i fire temaer, som omhandler/er relateret til ledelse af idrætsanlæg (dvs. den konceptuelle del af ledelse af idrætsanlæg). De fire temaer fremgår af figur 1.

Søgedatabaser – og søgning via en søgestreng – indfanger sjældent alle relevante artikler om et emne. Derfor blev en række ekstra metoder anvendt. For det første blev litteraturlister af de udvalgte artikler studeret (kædesøgning). Det gav indblik i, om der blevet refereret til relevante artikler, som ikke var opfanget af søgningen. For det andet blev Google Scholar anvendt til at undersøge, hvilke artikler som har citeret de udvalgte artikler. Denne strategi blev brugt i forhold til centrale artikler, og resultater blev gennemgået for 20 søgeresultater pr. artikel. For det tredje blev de udvalgte artikler inden for de fire temaer diskuteret med fagfæller. Det gav mulighed for, at fagfæller med kendskab til området kunne pege på bidrag, som ikke var inkluderet.

Figuren herunder viser et flow-diagram over udvælgelsesprocessen. Diagrammet viser også antallet af inkluderede artikler fra søgning i databaser fordelt på de fire temaer, i alt 19. Herudover blev 6 artikler tilføjet

til de artikler, som blev identificeret via databasesøgning. Hovedparten af artiklerne (5) blev tilføjet temaet om ledelsens betydning for performance (præstation).

**Figur 1: Flow diagram over litteratursøgningen**



Egen figur

Herunder følger en præsentation af de forskellige temaer samt de centrale forskningsmæssige bidrag. Helt overordnede falder temaerne ind under den gren af ledelseslitteraturen, som omhandler ledelse af organisationer.

### *Lederes uddannelse, kompetencer og brug af viden*

Det første tema omhandler ledere, deres ledelseskompetencer og brug af viden. Her er fokus på, hvem lederne er, hvilke kompetencer som er centrale for ledere af idrætsanlæg, og hvordan de anvender viden.

Bacon (1990) har beskæftiget sig med lederjobbet i britiske idrætsanlæg. Bacon finder, at lederjobbet indeholder mange forskellige opgaver, og at lederjobbet er blevet mere velanset i takt med, at der er kommet mere fokus på idrætsanlægs betydning for samfundet. Ifølge Bacon har det stigende samfundsfokus haft indflydelse på kravene til de ansattes baggrund. Fra at ledere ikke havde en egentlig uddannelse, til at ledere skal have en uddannelse og lederkompetencer. Bacons beskrivelser er interessant i en dansk kontekst, hvor ledere også skal varetage mange forskelligartede opgaver og mødes af øgede krav om uddannelse og lederkompetencer. Bacon fokuserer dog ikke på, om eksempelvis lederkompetencer øger ledernes evner til at udføre deres lederjob.

Dette fokus findes derimod hos Crilley og Sharp (2006), der med afsæt i kvantitativ metode og statistisk modellering undersøger forholdet mellem ledelseskompetencer (vurderet af ledere og medarbejdere) og idrætsanlægs operationelle præstation (her defineret som udgiftsdækning, antal besøgende, brugertilfredshed og match af brugere i anlæg i forhold til borgersammensætningen i lokalsamfundet). Frem for at beskrive ledere søger Crilley og Sharp altså at identificere kompetencer hos lederen, som kan resultere i god præstation.

Ifølge Crilley og Sharp (2006) har otte overordnede ledelseskompetencer ('professional leadership', 'future orientation', 'communication and influence', 'problem solve', 'persuade and influence', 'leadership and teambuilding', 'administration' og 'facility management') indflydelse på idrætsanlægs operationelle præstation. Det er dog kun ledernes vurdering af ledelseskompetencerne, som viser en lille positiv indflydelse på idrætsanlægs operationelle præstation. Ser man på medarbejderes vurdering af lederne i forhold til de otte ledelseskompetencer, viser studiet ingen sammenhæng mellem medarbejdernes vurdering af ledernes evner inden for de otte kompetencer og idrætsanlægs operationelle præstation. Crilley og Sharp finder derfor heller ikke belæg for at foreslå en generisk model for ledelseskompetencer, og de argumenterer for, at den positive sammenhæng mellem ledelseskompetencer (jf. ledernes vurdering) og operationel præstation er kontekstafhængigt i den forstand, at behovet for ledelseskompetencer varierer på tværs af anlægstyper og områder. Crilley og Sharps studie angiver som nævnt otte overordnede kompetencer, som kan have relevans for ledere af idrætsanlæg i bestræbelserne på at forbedre operationel præstation, men de beskriver ikke de

otte kompetencer nærmere. Den statistiske metode gør også, at der ikke er fokus på, hvordan ledere agerer i forhold til kompetencerne, eller hvordan de kan tænkes at have indflydelse på præstation.

Knyttet til ovenstående har Cepeda-Carrión og Cepeda-Carrión (2018) undersøgt, hvordan ledere arbejder med at indarbejde viden i forhold til at forbedre brugeres oplevelse af at komme i idrætsanlæg. Det kan f.eks. være i forhold til at udvikle de rette programmer og aktiviteter for brugere. Cepeda-Carrión og Cepeda-Carrión (2018) finder, at det afgørende er ledernes evne til at tilegne sig ny viden, da det går forud for at sætte viden i spil. Med baggrund heri betoner Cepeda-Carrión og Cepeda-Carrión (2018) behovet for, at ledere af idrætsanlæg søger at opnå viden om brugeres ønsker og behov, da det understøtter ledernes bestræbelser på at få tilfredse bruger. Cepeda-Carrión og Cepeda-Carrión (2018) trækker overvejende på en kvantitativ metode, og de undersøger ikke, hvordan ledere reelt arbejder med at tilegne sig ny viden eller sætte den i spil. De har derfor heller ikke fokus på, hvordan tilegnelse af viden skaber mere tilfredshed blandt brugere.

Sammenfattende bygger denne del af litteraturen på en antagelse om, at viden og kompetencer er væsentlige for ledere af idrætsanlæg. Ingen af studierne kommer dog nærmere ind på, hvorfor de forskellige kompetencer er centrale, eller hvilke dispositioner som definerer dem.

#### *Faktors betydning for performance*

Det andet tema omfatter ledelsens betydning for idrætsanlægs præstation (på engelsk *performance*). Dette tema er domineret af kvantitative tilgange og er især gennemført i en britisk/australsk kontekst. Baggrunden herfor har været politisk bestemte krav om at dokumentere performance og kontinuerligt stræbe efter forbedringer. Det er sket via de politiske initiativer compulsory competitive tendering (CCT) og Best Value (BV), som har haft betydning for en lang række offentlige organisationer ud over idrætsanlæg. Kravene om dokumentation af præstation og kontinuerlige forbedringer heraf har ført til etablering af en række nøgletal for idrætsanlægs præstation, som det er muligt at sammenligne mellem anlæg (Howat, Murray, & Crilley, 2005). I Australien blev 'CERM-Performance Indicators' (CERM-PI) udviklet i begyndelsen af 1990'erne (Howat, 2004), mens 'National Benchmarking Service' (NBS) blev udviklet i Storbritannien i slutningen af 1990'erne (Liu, Taylor, & Shibli, 2007). De to systemer indeholder indikatorer for idrætsanlægs præstation i forhold til økonomi, brug, adgang, benyttelse og brugertilfredshed og har dannet baggrund for en lang række artikler, som undersøger idrætsanlæg præstation via statistiske metoder.

I Storbritannien har NBS været brugt til at sammenligne operationel effektivitet (defineres nedenfor) på tværs af forskellige typer af organisering af idrætsanlæg (organiseringsform) (Liu et al., 2007). Liu et al. (2007) anvender en statistisk model til at undersøge operationel effektivitet, hvor driftsomkostninger, åbningstider (dvs. antal timer) og indendørsareal er input-variable, mens indkomst og antal besøgende er output-variable. Liu et al. (2007) viser, at der er signifikant forskel på operationel effektivitet alt efter, om idrætsanlæg er organiseret af en kommune eller ej. Idrætsanlæg, som ikke er organiseret kommunalt (f.eks. af en ekstern operatør), har bedre operationel effektivitet end kommunale. Mens fokus hos Liu et al. (2007) har været på operationel effektivitet, har Kung og Taylor (2010) undersøgt idrætsanlægs præstation i forhold til en række forskellige præstationsmål (udfyldes nedenfor) på tværs af organiseringsformer. Kung og Taylor (2010) finder – på linje med Liu et al. (2007) – at eksterne operatører eller trusts (en form for selveje, dvs. ikke kommunal organisering) præsterer bedre i forhold til økonomi, mens præstation i forhold til brugeres tilfredshed med anlæg er signifikant højere i kommunalt organiserede anlæg. NBS har også været anvendt til at undersøge idrætsanlægs præstation i økonomiske krisetider efter den globale finanskrisen (Ramchandani, Shibli, & Kung, 2018). Ifølge Ramchandani et al. (2018) er der stigende tendens til at udlicere idrætsanlæg (og ledelsen af dem) til eksterne operatører. Det har ført til prisstigninger samt øgede tilfredshed blandt brugere, hvilket ifølge forfatterne kan være knyttet til bedre kvalitet samt øgede fokus på at imødekomme brugeres behov.

Brugeres tilfredshed med idrætsanlæg står centralt i denne del af litteraturen (Liu, Taylor & Shibli, 2009; Howat, Absher, Crilley & Milne, 1996). Liu et al. (2009) har undersøgt brugeres tilfredshed med idrætsanlæg og finder, at renlighed er idrætsanlægs største svaghed, mens tilgængelighed er den største styrke. I Australien har CERM-PI været anvendt til at mindske antallet af præstationsindikatorer i forhold til brugertilfredshed (Howat et al., 2005) og til at udvikle en hierarkisk model til at måle brugeres oplevelse af kvalitet og loyalitet i idrætsanlæg (Howat & Assaker, 2013). I forlængelse heraf har Howat og Assaker (2016) udviklet en *Service Quality Model*, som kan støtte ledere i at tilfredsstille og fastholde brugere. Howat og Assaker (2016) viser, at både *output quality* (dvs. idrætsanlægs fysiske rammer og personale) og *outcome quality* (dvs. brugeres udbytte ved at deltage i idrætsaktiviteter) har betydning for brugertilfredshed og fastholdelse af brugere. Bevæggrunden for at simplificere tilfredshedsundersøgelser har været, at undersøgelsesernes anbefalinger har været svære at aflæse og implementere for ledere i praksis. Den kritik er fremført af Howat et al. (2005) med baggrund i deres forskning i australske idrætsanlæg, men genfindes også i andre kontekster.

I Storbritannien har Liu (2009) anvendt aktionsforskning til at undersøge, hvordan ledere af idrætsanlæg anvender NBS data. Med baggrund i tre casestudier konkluderer Liu (2009), at ledere mangler analytiske

evner til at forstå og bruge NBS data, og Liu (2009) problematiserer NBS' relevans for ledere af idrætsanlæg. Lius (2009) undersøgelse viser også, at ledelse af idrætsanlæg er kompliceret, og at der mangler viden om, hvordan ledere eksempelvis omsætter overordnede data og anbefalinger i praksis. I en dansk kontekst har Iversen (2015) anvendt kvalitative casestudier til at undersøge, hvordan idrætsanlægs benyttelse påvirkes af forskellige tilskudsmodeller. Iversen (2015) har vist, at idrætsanlægs benyttelse øges, når idrætsanlægs tilskud gøres aktivitetsafhængigt. Ifølge Iversen (2015) skyldes sammenhængen forhold på ledelsesniveau, idet ændringerne i tilskudsmodel øger ledelsens opmærksomhed mod benyttelse. Iversens (2015) undersøgelse viser således, at ledelse – og lederes ageren – har betydning for idrætsanlægs benyttelse. Iversen (2018) har også vist, at samarbejde mellem aktører i idrætsanlæg og bestræbelser på at øge benyttelse påvirkes negativt af økonomiske besparelser.

Sammenfattende tegner den kvantitative forskning baseret på benchmarkingsystemer (NBS og CERM-PI) et billede af, at der er forskel på idrætsanlægs præstation på tværs af forskellige organiseringsformer. I forhold til operationel effektivitet fremstår eksterne operatører stærkest, mens brugeres tilfredshed synes at være højest i idrætsanlæg, som er kommunalt organiseret. En svaghed ved denne type af analyser er, at ledelse – og ledelsesformer – reduceres til en variabel med et begrænset antal udfald. NBS definerer eksempelvis organiseringsform ud fra, om ledelse varetages af en ekstern operatør, en trust eller internt af en lokal myndighed. Analyserne er begrænset til korrelationer mellem forskellige ledelsesformer og præstationsmål, som danner baggrund for anbefalinger til ledeshandlinger, som kan øge idrætsanlægs præstation. Den kvalitative forskningen inden for dette tema – som er relativt begrænset – viser, at ledere ofte har svært ved at fortolke undersøgelser og implementere forskningsviden, og at lederes bestræbelser på at forbedre idrætsanlægs præstation er komplekst og afhænger af mange forskellige forhold – herunder lederes analytiske evner til at omsætte anbefalinger i praktiske handlinger. I det lys er det problematisk, at der generelt har været meget lidt fokus på kvalitative undersøgelser af idrætsanlægs ledelse, og der mangler en større grundlæggende forståelse for, hvordan ledere agerer og forstår deres ledelsesopgave.

#### *Indførelse af særlige ledelsesfilosofier i idrætsanlæg*

En tredje tema af litteraturen omhandler indførelsen af særlige *ledelsesfilosofier* i idrætsanlæg, som eksempelvis Time Quality Management (TQM), ISO 9002, Quest, Customer Care, Investors in People (IiP) eller Charter Mark. Fælles for disse ledelsesfilosofier er, at de angiver en mere eller mindre detaljeret opskrift for, hvordan ledelsen af idrætsanlæg skal agere i bestræbelserne på at levere en høj service. Fokus i de forskellige filosofier varierer. TQM bringer kunder og brugeres ønsker og behov i centrum for ledeshandlinger og betoner vigtigheden af opstille mål for og måle på kvalitet, mens IiP har særligt fokus på at uddanne og

dygtiggøre ansatte. Fælles for de forskellige filosofier er en antagelse om, at efterlever ledelsen de opstillede forskrifter vil det føre til, at idrætsanlæg præsterer godt/tilfredsstillende.

Robinson (1997, 1999) har interesseret sig for baggrunden for og betydningen af at introducere ledelsesfilosofier i idrætsanlæg, ligesom hun har interesseret sig for potentielle barrierer mod indførelse. Ifølge Robinson (1999) har anvendelsen af ledelsesfilosofier i idrætsanlæg generelt set betydet øget fokus på brugernes ønsker og behov samt øget professionalisering blandt de ansatte i idrætsanlæg. Indføringen af ledelsesfilosofierne er knyttet til politiske krav om, at decentrale enheder skal dokumentere deres præstation, og forskningen i ledelsesfilosofierne er derfor også knyttet til forskningen om ledelsens betydning for præstation (jf. forrige punkt) og er præget af studier med en kvantitativ tilgang.

Et centralt fokuspunkt i forhold til anvendelse af ledelsesfilosofier har været, i hvilket omfang de har indflydelse på idrætsanlægs præstation. Canvar et al. (2004) har interesseret sig for udviklingen af et måleredskab til at måle betydning af at anvende TQM i fritids- og idrætsanlæg i Australien, mens Robinson (2002), Lentell og Morris (2001) og Ramchandani og Taylor (2011) har undersøgt ledelsesfilosofiernes betydning for ledelse og idrætsanlægs præstation. På tværs af studierne er der forskel på, hvilke ledelsesfilosofier, som undersøges samt, hvordan præstation måles.

Robinson (2002) har fokuseret på, hvordan anvendelsen af ledelsesfilosofierne yder indflydelse på, hvilke brugergrupper ledere fokuserer på. Robinson (2002) peger på, at brede politiske mål om inklusion af forskellige målgrupper kan lide under det øgede kundefokus og kommercialisering, som de beskrevne ledelsesfilosofier har ført med sig. Ifølge Robinson er der en indlejret fare i ledelsesfilosofierne, da de fordrer ledelsesfokus på betalende kunder frem for inklusion af den brede befolkning. For udbredt fokus på de (få) betalende kunder kan betyde, at idrætsanlæg underminerer deres egen legitimitet, som er knyttet til inklusion af forskellige befolkningsgrupper. Derfor argumenterer Robinson for, at ledere nøje skal overveje, hvordan de implementerer og anvender ledelsesfilosofier. Særligt i forhold til at sikre, at idrætsanlæg har relevans og anvendes af den brede befolkning.

Lentell og Morris (2001) og Lentell (2001) har med afsæt i kvalitativ metode og interviews med ledere af idrætsanlæg undersøgt, hvordan ledelsesfilosofierne opfattes af lederne, samt hvordan de influerer på brugeres tilfredshed (som er undersøgt via surveys). Lentell og Morris (2001) viser, at brugere er mest tilfredse i anlæg, som anvender liP, mens lederne omvendt udtrykker størst tilfredshed med ISO 9002. Lederne fremhæver, at ledelsesfilosofierne har været med til at ensarte service over for brugere/kunder samt



understøtte, at målsætninger indfries. Interviews med ledere viser, at der er forskel på ledernes opfattelse af gevinster ved at anvende filosofier og brugere/kunders. Denne forskel kan ifølge Lentell (2001) hænge sammen med forskellen på 'back office' og 'front office'. Ledelsesfilosofierne synes således især at have positiv indflydelse på de interne arbejdsprocesser i idrætsanlæg (dvs. back office), men det er ikke sikkert, at disse medfører en forskel for brugere/kunder (dvs. front office).

Ramchandani og Taylor (2011) har via kvantitative data om idrætsanlægs præstation undersøgt, hvordan ledelsesfilosofierne påvirker præstation. De finder kun svag tendens til, at benyttelse og brugeres tilfredshed er højere i anlæg, hvor der anvendes en specifik ledelsesfilosofi i forhold til anlæg, som ikke anvender en. I forhold til økonomi og anlæggets brug af forskellige målgrupper, er der ingen forskel mellem anlæg med og uden en ledelsesfilosofi. Ingen af de undersøgte ledelsesfilosofier scorer bedre på alle de undersøgte parametre, og filosofierne har alle styrker og svagheder. Derfor anbefaler Ramchandani og Taylor (2011), at ledere skal være opmærksomme på styrker og svagheder ved ledelsesfilosofier og vælge den eller de filosofier, som har vist sig egnede til at skabe god præstation i forhold til de mål, som lederne søger at forbedre.

Sammenfattende – og i forhold til denne afhandling – er denne gren af litteratur interessant, da den har afsat i, at ledelse (her illustreret ved en særlig ledelsesfilosofi) har betydning for, hvordan idrætsanlæg fungerer og præsterer. Desuden, at ledelsen helt overordnet har en opgave i at sikre, at idrætsanlæg forbedrer sig kontinuerligt i forhold til en række overordnede mål. I hvilket omfang de forskellige ledelsesfilosofier reelt indvirker på udøvelse af ledelse, og hvordan ledelsen agerer med henblik på eksempelvis at øge brugeres tilfredshed, er ikke undersøgt nærmere. Der er heller ikke nærmere fokus på, i hvilket omfang de implementerede ledelsesfilosofier reelt følges af lederne.

### *Strategisk ledelse af idrætsanlæg*

Det fjerde tema handler om, hvordan – og hvorvidt – ledelse evner/har mulighed for at foretage strategiske handlinger og tilpasse anlægget til de krav og betingelser, der findes i lokalområdet.

MacVicar og Ogden (2001) har med afsæt i idrætsanlæg i Skotland undersøgt ledelsens strategier i forhold til ansættelse af medarbejdere på tværs af tre typer af sektorer (offentligt (kommunalt), privat (ekstern operatør) og non-profit (trusts)). Fokus er på, hvordan lederne tilpasser antallet af medarbejdere, deres opgaver samt deres løn i forhold til eksempelvis efterspørgsel. De viser, at der er forskelle på ledelsesstrategiske muligheder i forhold til medarbejdere på tværs af de tre sektorer (MacVicar & Ogden,

2001). Ledelsen i kommunale anlæg er begrænset af at skulle efterleve offentlige regler, mens ledere i private (ekstern operatør) og non-profit (trust) faciliteter i højere grad kan trække på strategier, som tager udgangspunkt i den aktuelle efterspørgsel. Deres undersøgelse peger således på, at ledelsens strategiske muligheder blandt andet afhænger af den organiseringskontekst, som de agerer i.

Konteksten betydning – og herunder evnerne til at tilpasse sig hertil – er også omdrejningspunktet hos Benson og Henderson (2005a, 2005b). Med baggrund i SPACE-modellen (forklares herunder) har Benson og Henderson (2005a) interesseret sig for idrætsanlægs strategiske positionering og respons. SPACE-modellen er appliceret til idrætsanlæg af Rowe, Mason, Dickel og Mann (1994), som har ladet sig inspirere af Porters (1985) begreb om konkurrencefordele. Baggrunden for Benson og Hendersons interesse for strategisk ageren er, at idrætsanlæg er underlagt stigende konkurrence samt at ledelsen af idrætsanlæg ikke har 'performance indicators', som kan støtte ledelsen i strategiske beslutninger. SPACE-modellen er baseret på begreberne strategiske positionering og strategisk respons. Strategisk positionering beskriver i denne sammenhæng, hvorvidt idrætsanlægs idrættstilbud er konkurrencedygtige i lokalområdet, mens strategisk respons refererer til, hvorvidt et anlæg har tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at udvikle tilbud og tilpasse sig forandringer i lokalmiljøet (Benson & Henderson, 2005a). Med baggrund heri interesserer Benson og Henderson sig for, hvordan idrætsanlæg kan positionere sig strategisk og skabe attraktive tilbud til borgere i lokalområdet. Jf. SPACE-modellen er en forudsætning herfor, at idrætsanlæg har tilstrækkeligt med økonomiske ressourcer (dvs. strategisk respons) til at udvikle de attraktive tilbud.

Med afsæt i en spørgeskemaundersøgelse blandt ledere i 83 idrætsanlæg analyserer Benson og Henderson (2005a) idrætsanlægs strategiske positionering og respons. De konkluderer, at ledelsen har begrænsede muligheder for at genere økonomiske ressourcer og udvikle attraktive tilbud i anlæg, og at ledelsens handlemuligheder dermed er begrænset af muligheder i lokalområdet og anlæggets organiseringsform. Også med udgangspunkt i SPACE-modellen (og samme datamateriale) har Benson og Henderson (2005b) interesseret sig for strategiske ledelsesvalg under *Best Value-regimet*. Også her konkluderer Benson og Henderson (2005b), at ledelsens mulighed for strategisk respons (dvs. udvikling af attraktive tilbud) er begrænset af muligheder i lokalområdet og anlæggets organiseringsform.

Benson og Henderson (2005a; 2005b) argumenterer med baggrund i deres analyser for, at ledelserne i anlæggene har begrænset indflydelse på anlægs strategiske positionering og respons. De finder, at ledelsens evner har begrænset betydning for idrætsanlægs præstation, som i stedet overvejende er bestemt af forhold (f.eks. organiseringsform), som ledelsen ikke har direkte indflydelse på. På linje med MacVicar og Ogden

(2003) angiver Benson og Henderson, at anlægs organiseringsform har stor indflydelse på lederes muligheder for at agere strategisk. Anlæg som drives af en ekstern operatør eller en trust har større mulighed for at generere økonomiske ressourcer og dermed for at skabe en strategisk respons i form af attraktive tilbud. Benson og Hendersons arbejde er interessant i den forstand, at de anlægger et strategisk perspektiv på ledelsesopgaven i idrætsanlæg. Henderson og Benson anvender kvantitativ spørgeskemametode og har ikke fokus på, hvordan ledelsen opfatter deres strategiske udfordringer, eller hvordan de udøver ledelse.

Med baggrund i den globale finanskriser har Parnell, May, Widdop, Cope og Bailey (2018) undersøgt lederes strategier i bestræbelserne på at håndtere nedskæringer i offentlige tilskud til idrætsanlæg i England. De tager udgangspunkt i 'Resource Dependency Theory', som bygger på ideen om, at en organisations struktur og adfærd kan forklares af dens adgang til ressourcer. Oplever en organisation et fald i omfanget af økonomiske ressourcer, som det har været tilfældet for idrætsanlæg efter den globale finanskriser i 2007, kan det have indflydelse på idrætsanlægs struktur og adfærd (f.eks. udbuddet af aktiviteter). Hvorledes ledelsen i idrætsanlæg agerer strategisk i henhold til nedskæringerne i ressourcer undersøger Parnell et al. (2018) med baggrund i kvalitative interviews, som blandt andet involverer interviews med 12 ledere af idrætsanlæg. De finder, at lederne oplever udfordringer i forlængelse af finanskriser, som har negativ indflydelse på anlæggets ressourcer. Det hænger sammen med eksterne forhold i form af faldende offentlige tilskud samt stigende udgifter relateret til den daglige drift. Lederne anvender forskellige strategier til at håndtere nedskæringer, som overordnet set vedrører fleksibel prisstruktur, oparbejdelse af netværk og brug af fundraising. Lederne i de udvalgte anlæg søger generelt at gøre sig mindre afhængige af offentlige tilskud, og Parnell et al. (2018) viser, at lederne søger at reagere strategisk på forandringer i det eksterne miljø. I forhold til Benson og Henderson (2005a; 2005b) og MacVicar og Ogden (2003) tegner Parnell et al. (2018) et mere optimistisk billede af ledernes evner og muligheder for at agere strategisk.

De ovenstående studier interesserer sig sammenfattende for lederes strategisk ageren i idrætsanlæg. Dette fokus er interessant i lyset af, at ledere i det offentlige i stigende grad forventes at agere strategisk. Studierne kommer med forskellige konklusioner i forhold til lederes evne til at agere strategisk og tilpasse sig forhold/forandringer i omverdenen. MacVicar og Ogden (2003) og Benson og Henderson (2005a; 2005b) viser, at lederes strategisk ageren er begrænset af eksterne forhold, som blandt andet vedrører organiseringen af idrætsanlæg, mens Parnell et al. (2018) viser, at lederne formår at agere strategisk og tilpasse sig forandringer i omverdenen. I forhold til denne afhandling er to forhold værd at pointere. For det første peger MacVicar og Ogden (2003) og Benson og Henderson (2005a; 2005b) på betydningen af idrætsanlægs organiseringsform, som kan være enten hos kommunen, en ekstern privat operatør eller en

trust. De finder, at de muligheder (eller begrænsninger) ledere har for at agere strategisk er knyttet til organiseringsform. Idrætsanlægs organiseringsform er et (komplekst) kontekstuel forhold, som varierer fra land til land. Artiklernes fund i forhold til organiseringsform har særligt relevans for de kontekster (dvs. regler og procedurer), som de er frembragt i. Selvom der i Danmark også findes forskellige måder at organisere idrætsanlæg på, har organiseringsformerne i den britiske kontekst ikke en direkte dansk pendant. Derfor har de specifikke resultater relateret hertil begrænset relevans for denne afhandling. For det andet er det interessant, at den mere kvalitativt orienterede tilgang, som findes hos Parnell et al. (2018) åbner op for en mere nuanceret og dybdegående analyse af ledelse af idrætsanlæg. Herunder, at ledere agerer strategisk og ikke synes at være bundet af kontekstuelle forhold i det omfang, som de førnævnte artikler pointerer. Med henblik på at få indblik i lederes udøvelse af ledelse søges i denne afhandling en tilgang, som ligger sig forlængelse af den tilgang, som findes hos Parnell et al. (2018).

#### 2.2.4 Ledelse af velfærdsinstitutioner

Som det er redegjort ovenfor, findes der begrænset forskning i udøvelse af ledelse af danske idrætsanlæg. Derfor tages i afhandlingen afsæt i forskning i ledelse af danske velfærdsinstitutioner. Udvalgte dele af denne litteratur er i fokus herunder. Afsnittet bygger på et litteraturreview, som er blevet gennemført af Andersen et al. (2016) (udddybes nedenfor).

Udvælgelsen er sket med baggrund i afhandlingens definition af ledelse. Det bringer fokus på tilgange, som fokuserer på det konceptuelle aspekt, og hvordan ledere af idrætsanlæg tænker om deres idrætsanlæg og dets formål, samt hvordan ledere angiver at handle i bestræbelserne på at sikre idrætsanlægs eksistens og udvikling (jf. afsnit 1.3.2). Denne definition danner baggrund for nedenstående litteraturgennemgang, som især fokuserer på danske forhold. Fokus er ikke på den del af ledelseslitteraturen, som fokuserer på medarbejdermotivering og ledelse af medarbejdere (se f.eks. Le Grand, 2010).

Mens det som beskrevet ovenfor er begrænset, hvad der er forsket i om ledelse af idrætsanlæg i Danmark, findes der en del forskning af offentlig ledelse i andre velfærdsinstitutioner som eksempelvis biblioteker, daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre (Klausen, 2006; Klausen et al., 2011a; Pors, 2005, 2010). Som det gælder biblioteker, daginstitutioner, folkeskole og plejecentre indgår idrætsanlæg som en del af de kommunale velfærdsopgaver, som kommunerne finansierer og i visse tilfælde også varetager. En stor del af landets idrætsanlæg rangerer som decentrale institutioner, der administreres og ledes decentralt (Forsberg et al., 2017), og ledelsesopgaven i idrætsanlæg har visse lighedstegn med ledelsesopgaven i biblioteker, daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre: Ledere administrerer offentlige midler og styres (i et vist omfang)

af kommunale målsætninger og politikker. Der er dog også forskelle mellem velfærdsinstitutionerne. Daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre er i højere grad end idrætsanlæg eksempelvis underlagt regulering og lovgivning. Det gør, at ledelsesrummet for ledere i daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre er mere defineret, end det er tilfældet for ledere af idrætsanlæg. Velvidende at der er forskellige og ligheder mellem velfærdinstitutioner tages der i litteraturgennemgangen udgangspunkt i generel forskning i ledelse af offentlige velfærdsinstitutioner.

Litteraturen om og forskningen i ledelse af offentlige velfærdsinstitutioner er imidlertid omfattende, hvorfor der i det følgende er fokus på udvalgte tilgange. For det første er fokus på tilgange, som har været anvendt og vist sig relevante for ledelse af velfærdsinstitutioner i Danmark. For det andet er fokus på tilgange, som har vist sig at have en positiv indflydelse på offentlige velfærdsinstitutioners præstation (O'Toole & Meier, 2011). Dette valg er blandt andet foretaget med baggrund i ambitionen om at diskutere, hvorledes ledere af idrætsanlæg står rustet til at favne idrætsanlæg's udfordringer og danne ramme om borgere i og uden for idrætsforeninger. For det tredje er fokus på tilgange, som har ledelse som den forklarende faktor. Det vil sige tilgange, som søger at forklare velfærdsinstitutioners præstation ud fra måden, ledelse udføres på. Denne tilgang er forskellige fra den del af forskningen i offentlig ledelse, som sigter på at undersøge offentlig ledelse som praksis (se f.eks. Jarzabkowski & Spee, 2009).

De tre ovennævnte forhold danner baggrund for et litteraturreview om offentlig ledelse af velfærdsinstitutioner af Andersen et al. (2016). Litteraturreviewet er gennemført ud fra fire internationale litteraturreviews (Chapman et al., 2016; Orazi, Turrini, & Valotti, 2013; Van Wart, 2013; Vogel & Masal, 2015), og Andersen et al. (2016) har haft særlig fokus på at knytte offentlig ledelse af danske velfærdsinstitutioner til den internationale litteratur om offentlige ledelse. Andersen et al. (2016) bruges i denne afhandling til at identificere relevante tilgange til offentlig ledelse. Fokus er på transformativ ledelse og transaktionsledelse. De to tilgange introduceres kort i det følgende med fokus på tilgangenes betydning for offentlige velfærdsinstitutioners præstation.

Kernen i transformationsledelse er den formelle leders bestræbelser på at formulere og dele en vision. Hos Bro (2016) er de centrale elementer i transformativ ledelse udvikling, deling og fastholdelse af en vision for organisationen. For offentlige organisationer vil visionen ofte være knyttet til borgeres udbytte af organisationens ydelser. Wright, Moynihan og Pandey (2012) finder således, at transformationsledelse øger medarbejderes motivation og øger medarbejdernes opmærksomhed mod organisationens mission og mål. Begge forhold har positiv indvirkning på organisationers præstation. Moynihan, Pandey og Wright (2011) og

Wright og Pandey (2010) har undersøgt transformationsledelse og præstationsmåling i offentlige organisationer og finder, at præstationsmåling har positiv indvirkning på organisationers præstation, når det kombineres med klare mål for medarbejdere. I alle tre studier er det medarbejdernes bevidsthed om mål og mission, som har positiv indflydelse på præstation, og det fremstår dermed centralt, at lederne formår at skabe denne klarhed i organisationer.

I forhold til anvendelsen af transformationsledelse i denne afhandling, er det en udfordring, at visionen i idrætsanlæg ikke nødvendigvis er klar og givet udefra fra kommune eller politikere. Det betyder, at det er ledelsens opgave at afsøge og skabe organisationens vision. For offentlige organisationer vil visionen ofte have udgangspunkt i, hvad der skaber værdi for borgerne, og transformationsledelse deler således en forestilling om ledelsen som visionsskabere med Moore's (1995) teori om skabelse af offentlig værdi. I afhandlingen tages afsæt i transformationsledelse og Moore's ledelsesmodel, som har den styrke, at den indeholder praktiske angivelser for, hvordan ledelsen skal agere i forhold til at lede med baggrund i en vision. Moore's ledelsesmodel anvendes som en konkret analyseramme i forhold til at bringe transformtionsledelse i spil i ledelse af idrætsanlæg i artikel 2.

Mens transformationsledelse er funderet på lederes evne til at formulere og dele en vision, er transaktionsledelse funderet i, hvordan betingede belønninger og sanktioner kan have positiv indflydelse på medarbejderes indsats. Et klassisk styringsredskab er økonomiske incitamenter forstået som regler om, at en aktør får en materiel belønning, hvis aktøren udfører en given adfærd og/eller opnår et givent resultat. Det kan opfattes som en form for formaliseret transaktionsledelsesredskab. Der findes en omfattende litteratur om betydningen af økonomiske incitamenter. Multiple målsætninger og manglende vilje hos medarbejderne kan være barrierer mod effekten af økonomiske incitamenter, men ifølge Andersen et al. (2016) fungerer økonomiske incitamenter, hvis de er gennemtænkt. Det indebærer, at der tages hensyn til de enkelte områder og medarbejderes forudsætninger. I Danmark har Iversen (2015) vist, at øget afhængighed af aktivitetsniveau for tilskud til idrætsanlæg påvirker ledere af idrætsanlægs opmærksomhed mod aktiviteter. Således viste Iversen (2015), at forandringer i Faaborg-Midtfyn Kommunes tilskud til selvejende idrætsanlæg øgede aktivitetsniveauet i dem. I dette tilfælde blev økonomiske incitamenter anvendt af kommunen med henblik på at styre idrætsanlæg. Økonomiske incitamenter kan dog også bruges indadtil i organisationer f.eks. i forhold til ansatte

En del forskere har interesseret for, hvordan transformationsledelse og transaktionsledelse kan kombineres. Park og Rainey (2008) peger på, at kombinationen af de to kan øge offentlige organisationers præstation. Det

forudsætter dog, at de offentlige ansatte er motiverede og forstår intentionerne bag belønninger og sanktioner. Transaktionsledelse synes således at afhænge af transformationsledelse, og derfor konkluderer Andersen et al. (2016), at medarbejderes bidrag til organisatorisk præstation er betinget af transformationsledelse og lederes evne til at motivere medarbejdere og skabe klarhed om organisationens mål og mission. I denne afhandling tages udgangspunkt i transformationsledelse og dermed, hvordan ledere agerer med baggrund i en vision. I diskussionen inddrages transaktionsledelse i forhold til at diskutere, hvordan kommunal styring kan understøtte ledere i at indfri de politiske ambitioner.

### 2.3 Afhandlingens relevans og bidrag

Litteraturgennemgangen har fremlagt den forskning, som afhandlingen læner sig op ad. Gennemgangen har vist, at der findes begrænset forskning specifikt i ledelse af danske idrætsanlæg. De seneste år er der kommet mere fokus på ledelse af idrætsanlæg, men der findes stadigvæk begrænset viden om, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves. Internationalt har studier undersøgt forskellige aspekter relateret til ledelse af idrætsanlæg, men denne forskning har primært været funderet på kvantitative studier og sammenhængen mellem overordnede forhold om ledelse og idrætsanlægs præstation. Forskningen har identificeret overordnede kompetencer med relevans for ledere, men det er ikke beskrevet, hvordan kompetencerne reelt udspiller sig. Endelig har fokus været på lederes strategiske ageren. Den del af forskningen trækker i højere grad på dybdegående undersøgelser og viser, at kontekstuelle forhold har betydning for lederes mulighed for at agere strategisk. En gren af forskere (MacVicar og Ogden (2003) og Benson og Henderson (2005a; 2005b)) tildeler ledere begrænset evne til at reagere herpå, mens andre (Parnell et al. (2018)) finder at lederne har evner til at agere strategisk i konteksten.

Som klargjort i gennemgangen af den internationale litteratur om ledelse af idrætsanlæg, har den overordnede metode til at undersøge ledelse af idrætsanlæg primært været kvantitativ. I denne afhandling søges en mere kvalitativ tilgang, hvor fokus er på at undersøge, hvordan ledelse udøves. Denne tilgang læner sig op af den viden/forskning, som er skabt om idrætsanlægs etablering i Danmark (særligt Mortensen (2004b) og Wøllekær (2007)). Her har fokus været på at dykke ned i udvalgte cases, og det har givet et solidt indblik i processerne frem til idrætsanlægs etablering. Denne afhandling er inspireret af denne tilgangs fokus på udvalgte cases, og afhandlingen undersøger derfor blandt andet ledelse med baggrund i otte udvalgte idrætsanlæg. Dette kombineres med en historiske analyse, som anvendes til at skabe en forståelse for ledelse af idrætsanlæg over tid. Caseanalyserne og den historiske analyse har praktisk og forskningsmæssig relevans.

For det første har afhandlingen relevans for praktikere, som på den ene eller anden måde arbejder med idrætsanlæg. Idrætsanlæg udgør en central del af breddeidrætten i Danmark og er en afgørende ramme om særligt børn og unges idrætsdeltagelse. Idrætsanlæg spiller en central rolle i forhold til at indfri politiske ambitioner og målsætninger, som det illustrativt blev vist i indledningen med henvisning til 'Idræt for alle' og Bevæg dig for livet. Ambitionen om flere idræts- og foreningsaktive slår også igennem på kommunalt plan, og støtten til idrætsanlæg sker blandt andet med henvisning til, at idrætsanlæg – og idrætsforeninger – øger befolkningens deltagelse i idræt, sport og motion. Idrætsanlæg står over for en række udfordringer, som lederne af landets idrætsanlæg blandt skal være med til at håndtere. Det kræver, at lederne kan balancere hensyn til idrætsforeninger og borgere uden for foreningslivet og agere som både administrator og aktivitetsleder. Denne afhandling giver indsigt i, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves, og hvorfor ledelse udøves på denne måde. Viden herom er vigtigt i forhold til fremtidige initiativer, der sigter på at understøtte lederes rolle i at indfri politiske ambitioner.

For det andet har afhandlingen teoretisk og forskningsmæssig relevans for den brede litteratur om ledelse af velfærdinstitutioner, da afhandlingen giver indgående indblik i, hvordan ledelse i en særlig type af velfærdsinstitution foregår. Som litteraturgennemgangen har vist, findes der meget lidt forskning i ledelse af danske idrætsanlæg, hvilket står i kontrast til andre velfærdsinstitutioner. Idrætsanlæg kendetegnes ved, at der findes få love (Olesen, 2012), som regulerer lederes adfærd samt, at kommuner har været tilbageholdende for at opstille mål og måle på idrætsanlægs præstation (Iversen & Forsberg, 2014). Afhandlingen bidrager til forskningen i ledelse af velfærdsinstitutioner ved at give indblik i ledelse af en særlig type af velfærdsinstitution, hvor ledere har meget vidde rammer at agere i.



### 3. Teoretisk ramme: Ny-institutionalisme og skabelse af offentlig værdi

Denne afhandling trækker på ny-institutionalisme (March & Olsen, 1984; Pierson, 2004; Scott, 2014). Ny-institutionalisme (institutionel teori) er omdrejningspunktet for analyserne i artikel 1 og 3. Desuden anvendes Mark H. Moores (1994, 1995, 2013) teori om skabelse af offentlig værdi i artikel 2, som et konkret perspektiv til at analysere ledelse af idrætsanlæg.

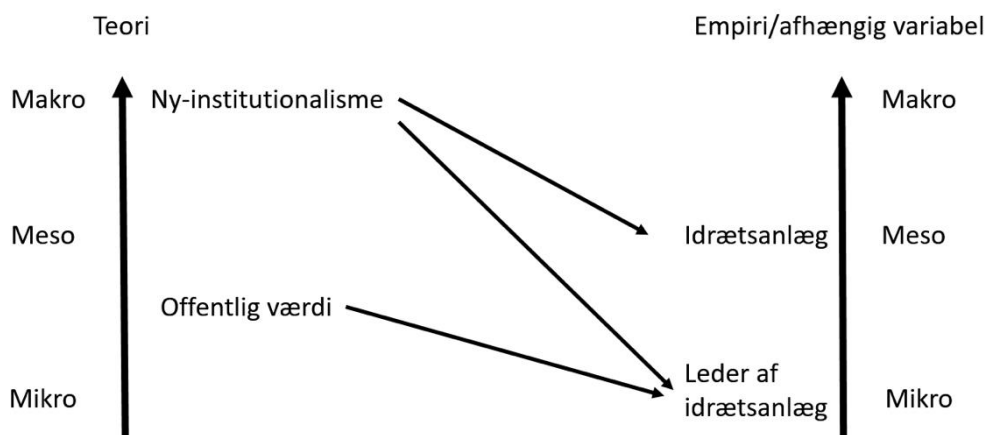
Ny-institutionalisme og teorien om skabelse af offentlig værdi anvendes i diskussionen til at diskutere og forklare ledelse af idrætsanlæg, ligesom begge teorier også anvendes til at diskutere, hvordan ledere står rustet til at favne de politiske ambitioner om at danne ramme om borgere i og uden for foreninger. Baggrunden for at anvende to teorier er, at de bidrager med forskellige tilgange til at undersøge afhandlingens problemformulering og dermed en mere nuanceret analyse, end hvis kun én teori var anvendt (udddybes i afsnit 3.1.1).

Indledningsvist præsenteres en model for teori og analyse (afsnit 3.1), som bruges til at indplacere teorierne på forskellige niveauer. Derefter præsenteres ny-institutionalisme (afsnit 3.2.), hvorefter fokus er på Moores teori om skabelse af offentlig værdi (afsnit 3.3). Til slut præsenteres, hvordan de to teorier kan tænkes sammen i analysen af afhandlingens empiri (afsnit 3.4).

#### 3.1 Makro-, meso- og mikroniveau

I afhandlingen anvendes tre forskellige analyseniveauer: makro-, meso- og mikroniveauet. På makroniveauet er fokus på overordnede samfundshold og institutioner; på mesoniveauet er fokus på grupper af individer og organisationer; og på mikroniveauet er fokus på individer og deres tanker. I afhandlingen anvendes de tre niveauer i forhold til teori såvel som analyse. Det er vist i figur 2 herunder, som uddybes i det følgende. Venstre side af figuren udgøres af teori, som her anvendes som en tilgang til at analysere og undersøge afhandlingens fænomen (dvs. lederes udøvelse af ledelse af idrætsanlæg). Højre side af figuren udgøres af afhandlingens empiriske variabel, som er det undersøgte fænomen.

Figur 2: Niveauer i afhandlingens teori og analyse



Egen figur

De udvalgte teorier rangerer på forskellige niveauer (venstre side af figuren). Ny-institutionalisme har fokus på samfundets makrostrukturer og på, hvordan institutioner kan begrænse, men også tilskynde aktører og deres handlinger. Ny-institutionalisme bruges i afhandlingen til at opnå indblik i de institutionelle logikker (uddybes senere) (Friedland & Alford, 1991), som præger og former ledelsesrollen i idrætsanlæg. Institutionelle logikker består af de dominerende institutioner i forhold til idrætsanlæg (Thornton & Ocasio, 2008), som danner ramme om ledere og deres hverdag. Institutionelle logikker fortolkes af ledere og danner forventninger blandt dem om<sup>21</sup>, hvad de forventes at gøre, og ikke forventes at gøre. Ny-institutionalisme og institutionelle logikker bruges som et baggrundsperspektiv til at analysere og undersøge lederes udøvelse af ledelse i idrætsanlæg (dvs. meso- og mikroniveauet i højre side af figuren). Artikel 1 er udarbejdet med baggrund i ny-institutionalisme og søger at afdække, hvordan ledelse af idrætsanlæg over tid er præget af én institutionel logik, som manifesterer sig i en *rolle*. Artikel 1 danner således en overordnet forståelsesramme for ledelse af idrætsanlæg

Mens artikel 1 bidrager med en historisk analyse af ledelse af idrætsanlæg, fokuserer artikel 2 og 3 på analyser af ledelse af idrætsanlæg i dag. Begge artikler giver – med forskellige teoretiske udgangspunkter – indblik i, hvordan ledelse udøves i den historisk betingede institutionelle kontekst. Artikel 2 anvender Moores (1994, 1995, 2013) teori om skabelse af offentlig værdi. Teorien fungerer i artiklen som en konkret ramme til at sætte strategisk ledelse – og herunder transformativ ledelse – i spil. Det gør teorien ved at pointere en række forhold, som ledere af idrætsanlæg skal forholde sig til i deres bestræbelser på at skabe offentlig værdi. Artikel 3 trækker ligesom artikel 1 på institutionel teori. Men mens artikel 1 undersøger ledelse af

<sup>21</sup> De institutionelle logikker danner også forventninger blandt andre aktører, som blandt andet er afgørende i forhold til at vedholde eller forandre logikker.

idrætsanlæg historisk, undersøger artikel 3, hvordan institutionelle logikker præger nutidens ledelse af idrætsanlæg. Det gør artiklen ved at undersøge, hvordan ledere af idrætsanlæg arbejder med brugeres tilfredshed.

De anvendte teorier i artikel 2 og 3 fungerer på makro-, meso- og mikroniveauet (venstre side af figuren), og teorierne bruges til at undersøge og analysere individuelle lederes ageren i afhandlingens otte case-anlæg (højre side af figuren). De to teorier dækker således de tre forskellige niveauer, når det gælder teori, mens fokus i analyserne i artikel 2 og 3 primært er på meso- og mikroniveauet.

### 3.1.1 Strukturer og aktører

Teorierne spænder således fra makroniveauet (også kaldet strukturniveauet) til mikroniveauet (også kaldet aktørniveauet). Forholdet mellem struktur (på engelsk *structure*) og aktør (på engelsk *agency*) er en klassisk problematik inden for samfundsvidenskaberne, som går på spørgsmålet om, hvorvidt individers handlinger formes af strukturerne eller alternativt af individerne selv. Strukturalister antager, at individers handlinger formes og begrænses af institutionelle makroforhold, som det enkelte individ ikke har indflydelse på, mens aktørorienterede tilhængere pointerer, at individer besidder kapacitet til at handle individuelt og træffe deres egne valg (Giddens, 1984; Pierson, 2004; Streeck & Thelen, 2005).

Debatten mellem struktur og aktør betoner i denne afhandling en distinktion mellem, om lederes handlinger primært skyldes socialisering og institutionelle makroforhold (formelle såvel som uformelle), eller lederes autonomi (dvs. aktør)<sup>22</sup>. Målet er ikke at bidrage til struktur-aktør-debatten, og fokus er i afhandlingen på, at få indblik i lederes ageren i de institutionelle makroforhold, som omgiver dem.

Balle Hansen (2009) har beskæftiget sig med strategisk ledelse og institutionalisme. Balle Hansen argumenterer for, at strategisk ledelse (herunder transformationsledelse og skabelse af offentlig værdi) på den ene side er baseret på antagelsen om, at ledelse betyder noget, og at ledere faktisk kan influere på organisationer og deres præstation. Heroverfor placerer Balle Hansen institutionalisme, som er baseret på en forestilling om, at ledelse har begrænset indflydelse på organisationer og deres præstation, som i stedet skal forklares via institutionelle strukturer.

---

<sup>22</sup> Et eksempel fra idrætsområdet er Horne, Tomlinson og Whannel (1999). De knytter deres forskning i idrætsdeltagelse an til den klassiske sociologiske debat mellem struktur og aktør. De interesserer sig for, om det på den ene side er strukturen, som er determinerende for individets handlinger, eller om individet omvendt har handlefrihed og evner til at påvirke strukturerne. For eksempel, hvorvidt individer ser idrætsaktiviteter og organiseringsformer som givet, eller om de har mulighed for at danne og præge dem (Horne et al., 1999).

Balle Hansen (2009) er i sit udgangspunkt kritisk over for strategisk ledelse i en offentlig kontekst, da han argumenterer for, at offentlige organisationer er underlagt et væld af regler og procedurer, som låser ledelsens handlemuligheder. I hvilket omfang ledelse af idrætsanlæg er underlagt institutionelle strukturer, eller alternativt formes af ledere, undersøges i afhandlingens artikler. Artikel 1 giver via ny-institutionalisme overblik over de institutionelle makroforhold, mens artikel 2 og 3 giver indblik i, hvordan ledere udøver ledelse af idrætsanlæg inden for denne institutionelle kontekst.

Et eksempel på ovenstående kan være folkeoplysningsloven. Folkeoplysningsloven kan betragtes som et institutionelt makroforhold, der tildeler idrætsforeninger særlige gunstige betingelser for at bruge idrætsanlæg. I artikel 2 anvendes Moores teori til at undersøge, hvordan ledere skaber offentlig værdi i denne ramme. Giver folkeoplysningsloven lederne mulighed for at disponere forholdsvist selvstændigt og eksempelvis fokusere på at skabe offentlig værdi via individuelle brugere og foreninger. Eller præger loven lederes ageren i retning af primært at skabe offentlig værdi via foreninger.

### 3.2 Ny-institutionalisme

Ny-institutionalisme<sup>23</sup> er en gren af institutionel teori (March & Olsen, 1984), som blev udviklet som en reaktion mod behaviorisme, der var dominerende indenfor politologien i 1960-1970'erne. Den dominerende tanke i behaviorisme var ifølge March og Olsen (1984) forestillingen om, at organisationers ageren kunne spores tilbage til individuelle aktørers handlinger og beslutninger.

Med ny-institutionalisme insisterede March og Olsen (1984) på at tildele institutioner en *autonom* rolle for at betone, at samfundet ikke kun er skabt af individer, men også skaber individer. I March og Olsens optik er institutioner ikke blot et spejlbillede af sociale kræfter, men er aktører på linje med individer. Begrebet autonom bruges af March og Olsen til at understrege, at institutioner er en aktør, der besidder en evne til at skabe og præge sociale forhold (Hall & Taylor, 1996; March & Olsen, 1984; Skocpol, 1985). Folkeoplysningsloven kan eksempelvis opfattes som en aktør i det tilfælde, at den dikterer aktører til at foretage bestemte handlinger (bevidst såvel som ubevidst). Det kan eksempelvis ske i det tilfælde, at ledere udelukkende har blik for idrætsforeninger, når idrætsanlæg skal bruges, selvom idrætsanlægs formålsbeskrivelse tilsiger et bredere fokus.

---

<sup>23</sup> March og Olsen (1984) bruger begrebet *new-institutionalism* (ny-institutionalisme) for at markere, at der var en *old institutionalism*, som var dominerende før behaviorismen. Ny- og gammel-institutionalisme er ikke identiske, men snarere et mix af "old institutionalism into the non-institutionalist styles of recent theories of politics" (March & Olsen, 1984, s. 738).

Ny-institutionalisme anvender en bred definition af, hvad institutioner er. I denne afhandling trækkes på Scotts (2014) definition af institutioner. Institutioner er for Scott (2005) dybereliggende sociale strukturer, som er accepteret som autoritative retningslinjer for social adfærd. Scott fremhæver tre forhold ved institutioner.

For det første argumenterer Scott (2014) med henvisning til Giddens (1984) for, at institutioner er de vedvarende og bastante dele af sociale strukturer og det sociale liv. Med det ønsker Scott at pointere, at institutioner består over tid og rum og kan transmitteres på tværs af generationer. At institutioner er træge og resistente over for forandring, som vi senere skal se, er en central antagelse i den historiske institutionalisme.

For det andet har institutioner meningskabende egenskaber, som er knyttet til institutioners regulative, normative og kulturelt-kognitive elementer (uddybes nedenfor). Institutioner er beboet af individer, og institutioner (f.eks. regler, normer og mening) opstår i, vedholdes af og forandres gennem sociale interaktioner (Scott, 2014). Pointen for Scott er, at institutioner indgår i en interaktion og fortolkningsproces, hvor individets opfattelse af institution, kontekst og situation har betydning for, hvordan en institution opfattes af individet og dermed, hvordan institutionen påvirker individets handling. Institutioner kan derfor have forskellig indflydelse på individer, og hvad der fremmer én handling hos et individ, kan virke hæmme for et andet individ.

For det tredje ser Scott (2014) institutioner som elastiske fibre, der indgår i dannelsen af institutionelle strukturer. Scott (2014) skelner her mellem tre overordnede typer af elementer, som institutioner består af. Elementerne kan sameksistere, understøtte og forstærke hinanden. De tre elementer benævnes *regulative*, *normative* og *kulturelt-kognitive* og spænder over et kontinuum, gående fra det bevidste til det ubevidste, fra det regelpålagte til det, *der tages for givet* (Scott, 2014). Det centrale i forståelsen er, at institutioner påvirker individer på forskellig vis, som beror på, jf. forrige punkt, hvordan individer tolker institutionernes elementer. Regulative elementer har en begrænsende eller regulerende indvirkning på individer og forbindes typisk til regelfastsættelse, monitorering og sanktionering. I denne forestilling handler individer med henvisning til en særlig regel eller procedure (Scott, 2014). Normative elementer trækker på værdier og normer. Værdier forstås i denne sammenhæng som forestillinger eller forskrifter om ønsket eller passende adfærd, mens normer specificerer, hvordan individer bør handle. Normer angiver legitime metoder til at forfølge værdier, og individer handler her med henvisning til, at en adfærd er passende (Scott, 2014). Kulturelt-kognitive elementer danner den sociale virkelighed og dermed også de rammer, som individer

skaber mening gennem. Over tid kan kulturelt-kognitive elementer manifestere sig i individer og skabe identiteter. Når kulturelt-kognitive elementer knyttes til en særlig lokalitet, eksempelvis et idrætsanlæg, kan roller opstå. Roller skabes af gentagne handlinger, som indlejres i individer, som indtager en særlig position (Scott, 2014). Med tiden tager individer roller for givet og er ikke nødvendigvis bevidste om, at de agerer i overensstemmelse med en særlig rolle. De foretager handlinger, fordi de opfatter handlinger som en naturlig del af, hvem de er.

### 3.2.1 Handler individer ud af kalkule eller kultur?

Scotts forståelse af institutioner dækker som nævnt over et bredt kontinuum gående fra det bevidste til det ubevidste. I det følgende bruges de to yderpunkter til at skelne mellem to tilgange til forholdet mellem samfund og individ, som Hall og Taylor (1996) benævner *kalkuletilgangen* og *kulturtilgangen*. Kalkuletilgangen læner sig op ad institutioners regulative element, mens kulturtilgangen læner sig op af institutioners normative/kulturelt-kognitive element.

Kalkuletilgangen fokuserer på de aspekter af individers adfærd, som er instrumentelle og baserede på strategisk kalkulation. Tilgangen antager, at individer agerer strategisk med henblik på at maksimere opnåelse af en række specificerede mål, som er eksogent bestemt. Individer afsøger muligheder og begrænsninger ved mulige handlingsscenarier og vælger den handling, som skaber det bedst mulige udbytte. Institutioner påvirker individers handlinger ved at give dem (mere eller mindre) information om andre individers nuværende og fremtidige handlinger. Individers strategiske ageren påvirkes af, eller baseres på, individets forestilling om, hvad det er sandsynligt, at andre individer gør (Hall & Taylor, 1996). Kalkuletilgangen bygger på en antagelse om, at individer besidder evner til at forstå og bruge institutioner til deres egen fordel.

Kulturtilgangen anlægger en anden forståelse på individers handling. Mens kalkuletilgangen antager, at præferencer er eksogene og uafhængige af den gældende kontekst, antager kultur-tilgangen, at præferencer dannes endogent og er præget af den kultur eller kontekst, individet befinder sig i. I kulturtilgangen betragtes individer ikke som fuldt ud strategisk agerende, fordi individer er bundet af institutionelle forhold, og individer har ikke fuldt overblik over, hvordan institutioner påvirker deres præferencer og handlinger (March & Olsen, 1984). Det er derfor heller ikke muligt for individer at afsøge alle mulige handlingsscenarier, og individets handlinger er ofte et resultat af rutiner eller vante handlingsmønstre, som kan være defineret i en rolle. Kulturtilgangen betoner, at individer er optaget af at leve op til andres forventninger frem for egeninteresse, og tilgangen læner sig op ad de normative og kulturelt-kognitive elementer ved institutioner.

Individens handlinger bliver således et resultat af, hvad individet opfatter som passende i den givende situation.

Kalkuletilgangen og kulturtilgangen læner sig op ad henholdsvis en *konsekvenslogik (logic of consequentiality)* og en *passendehedslogik (logic of appropriateness)* (March & Olsen, 2009). Konsekvenslogikken er bygget op omkring en række overvejelser, som går forud for individens handlinger: 1) hvad er de mulige handlingsalternativer for individet, 2) hvad er individets værdier, og 3) hvad er konsekvenserne for individets værdier ved forskellige handlingsalternativer. På baggrund heraf vælger individet det bedste handlingsalternativ. Handlinger bliver i dette perspektiv baseret på rationelle kalkulationer, som er motiveret af incitamenter og personlig gevinst (March & Olsen, 2009).

Heroverfor står passendehedslogikken, som anvendes i artikel 1 til at analysere ledelse af idrætsanlæg historisk. Passendehedslogikken betoner betydningen af, hvordan normative og kulturelt-kognitive elementer ved institutioner, henholdsvis fremmer og begrænser handlinger hos ledere af idrætsanlæg. Baggrunden for at anvende passendehedslogikken i artikel 1, er dens tilknytning til roller og organisationer. Ifølge passendehedslogikken skaber organisationer roller, som individer træder ind i og præges af (March & Olsen, 2009). En leder af et idrætsanlæg træder ind i en særlig rolle, og med rollen følger en række forventninger om, hvad ledere gør, og ikke gør. Rollen er central i forhold til at forklare, hvorfor ledelse af idrætsanlæg udøves, som det gør.

### 3.2.2 Organisatoriske felter og Institutionelle logikker

Et centralt spørgsmål i denne afhandling er, hvad passende adfærd for ledere af idrætsanlæg er. Det svar søges via en historisk analyse i artikel 1 via begreberne *organisatorisk felt* og *institutionel logik*. Institutionel logik danner også baggrund for artikel 3, som ser på, hvordan ledere arbejder med brugeres tilfredshed.

Ifølge ny-institutionalisme er samfundet opdelt i en række forskellige organisatoriske felter, som udgøres af de dominerende aktører (herunder organisationer) inden for feltet (Scott, 2014; Wooten & Hoffman, 2017). Idræt<sup>24</sup> og sundhed er eksempler på felter, som har hver sine sammensætninger af aktører og fungerer relativt uafhængigt af hinanden. Inden for idrætten kan centrale organisationer være idrætsanlæg, kommuner, idrætsorganisationer og idrætsforeninger, mens det inden for sundhed kan være hospitaler, sundhedsstyrelsen og lægepraksisser.

---

<sup>24</sup> Idrætsanlæg kan – som det senere bliver angivet – betragtes som et selvstændigt felt med sine egen logik og aktører.

Hvert felt har sin egen institutionelle logik, som kan betegnes som en konfiguration af de dominerende institutioner inden for feltet (Thorton & Ocasio, 2008). Konfigurationen bestemmes af de dominerende aktører inden for feltet, som kontinuerligt søger at få deres interesser igennem ved at påvirke konfigurationen (Scott, 2014; Wooten & Hoffman, 2017). Den institutionelle logik giver aktørers hverdagsaktiviteter mening og giver feltet stabilitet ved at guide aktørers handlinger (Scott, 2014). Logikken former aktørers (dvs. felt-medlemmers) identiteter, interaktioner og handlinger, og over tid kan logikken blive internaliseret af aktører og blive taget for givet (Friedland & Alford, 1991; Scott, 2014).

Ildrætsfeltet og sundhedsfeltet er organisatoriske felter med forskellige institutionelle logikker. Ifølge 'Ildræt for alle' er idrætsfeltets logik knyttet til en forestilling om, at deltagelse i idræts- og motionsaktiviteter baseret på frivillighed er et grundlag for demokratiet og sammenhængskraften i det danske samfund (Kulturministeriet, 2009). Idrætsfeltets institutionelle logik er således knyttet til spørgsmål, som handler om meget mere end fysisk bevægelse. Logikken inden for sundhedsfeltet handler om fravær af sygdom via forebyggelse og behandling.

Selvom felter typisk fremstår stabile, pågår der ofte en kamp mellem feltets aktører om at bestemme konfigurationen af den institutionelle logik. Det er ikke alle institutioner i et felt, som indgår i den institutionelle logik, og der kan inden for felter eksistere logikker, som fungerer under den overordnede logik (Scott, 2014). Inden for idrætsfeltet har elite og bredde været to logikker, som traditionelt har konkurreret med hinanden om eksempelvis ressourcer. Mens eliteidrættens logik er "højere, hurtigere og stærkere", er breddeidrættens deltagelse ("det vigtigste er at være med"). Kampen om at definere konfigurationen af institutioner inden for et felt kan skabe institutionel forandring. Træder nye dominerende aktører ind i et felt, som ønsker en anden logik, kan det forårsage ændringer i institutionelle logikker.

Tilstedeværelsen af flere – særligt konkurrerende – logikker kan stille aktører i en svær situation, fordi de kan stå over for modsatrettede logikker og forventninger<sup>25</sup>. Denne situation er omdrejningspunktet for artikel 3, hvor ledere af idrætsanlæg står over for et pres mod at øge fokus på individuelle brugeres tilfredshed. Historiske har lederne, jf. artikel 1, fokuseret på foreningers tilfredshed. Passendehedslogikken antager i udgangspunktet, at aktører agerer i overensstemmelse med deres organisations formål og interesser, men

---

<sup>25</sup> Aktører kan bruge forskellige strategier til at håndtere modsatrettede logikker (Lounsbury & Boxenbaum, 2013). Aktører kan søge at binde dem sammen og skabe en *hybrid*, hvor de forskellige logikker understøtter hinanden. Et eksempel kunne være, at man betragter elite- og breddelogikken som hinandens forudsætninger frem for modsatrettede logikker. En anden strategi er *bricolage*, hvor aktøren kun tager dele fra en logik og kombinerer det med dele fra andre logikker (Lounsbury & Boxenbaum, 2013). Begge strategier antager, at aktører forstår – og evner – at agere på baggrund af logikkerne.



det kan være svært, hvis logikken går mod feltets overordnede logik eller nye logikker presser sig på. Hvis et idrætsanlæg eksempelvis har udpræget fokus på eliteidræt, men befinder sig i et lokalområde, hvor idrættens logik er breddeidræt, vil det stille lederen i en svær situation. Idrætsanlæggets formål vil tilskrive, at lederen fokuserer på præstationsoptimering for de bedste, mens breddelogikken vil fordrer fokus på inklusion uanset idrætsniveau. Logikkerne vil være i konkurrence med hinanden, og de er ikke nødvendigvis forenelige, og lederen må prioritere mellem forskellige hensyn (f.eks. elite eller bredde).

Inden for idrætsanlæggs felt findes der én eller nogle få overordnede logikker, som lederrollen i idrætsanlæg præges af. Konfigurationen af logikker varierer på tværs af anlæg, og ingen logikker er fuldstændig ens (f.eks. balancen mellem elite og bredde). Logikker skal fortolkes af ledere, og derfor vil logikker præge ledere på forskellig vis. I teorien varierer lederrollen i idrætsanlæg fra anlæg til anlæg, men jf. figur 1, anvendes ny-institutionalisme i artikel 1 til at tegne et overordnet billede af, hvilke forventninger der er til ledere af idrætsanlæg, og hvad der overordnet set præger lederrollen. Fokus er i artiklen således på overordnede tendenser, som Pierson og Skocpol (2002) beskriver som "the combined effects of institutions" (s. 696). Ny-institutionalisme anvendes i artiklen således til at undersøge de generelle forventninger til lederrollen i idrætsanlæg, og hvad der opfattes som passende, eller logisk, adfærd for ledere. Eksempelvis om fokus overvejende er på elite eller bredde i idrætsanlæg. De generelle forventninger undersøges i artiklen i et historisk perspektiv, som er i fokus herunder.

### 3.2.3 Historisk institutionalisme

Ovenfor er der blevet argumenteret for, at lederes ageren påvirkes af konfigurationer af institutioner (institutionelle logikker), som kan manifestere sig i særlige roller. I det følgende søges med udgangspunkt i historisk institutionalisme en forståelse for, hvordan institutioner – og roller – dannes og forandres over tid. Hovedargumentet i historisk institutionalisme er, at institutioner dannet i fortiden påvirker aktørers handlinger i dag (Pierson, 2004; Streeck & Thelen, 2005; Thelen, 1999).

March og Olsen (1984) var selv opmærksomme på historiens betydning, og at roller "accumulates over generations of individual experience" (s. 741). Pointen hos March og Olsen er, at roller er et historisk produkt, der formes over tid. En lignende forestilling findes hos Scott (2014), som argumenterer for, at vi kun kan forstå individer og organisationers handlinger i dag, hvis vi søger forståelse for dem over tid og det, der er

gået forud<sup>26</sup>. Baggrunden for at interessere sig for ledelse af idrætsanlæg over tid, er en antagelse om, at viden om lederrollen over tid er nødvendig for at indfri afhandlingens praktiske relevans (jf. afsnit 2.3). For at støtte ledere i at favne borgere i og uden for foreninger er det afgørende at have indblik i, hvordan de politiske ambitioner relaterer sig til lederes tidligere rolle og selvforståelse.

Ovenstående kan sammenfattes med ordene "history matters" (Pierson, 2004, s. 5). Pierson<sup>27</sup> (2004) argumenterer i 'Placing Politics in Time' for et "historic turn in the social sciences" (s. 4). Pierson (2004) kritiserer øjebliksundersøgelser (*snapshot*) for at overse, at "social life unfolds over time" (s. 5). Piersons budskab er, at tid skal inkluderes i undersøgelser af sociale fænomener. Det gøres ved dels at fokusere på, hvordan sociale fænomener udvikler sig over tid, dels hvordan tid påvirker udviklingen af sociale fænomener. Konkret plæderer Pierson for at inddrage begreberne 1) *stiafhængighed*, 2) *sekvens og timing*, 3) *kritiske øjeblikke og institutionel forandring* og 4) *ikke-intenderede konsekvenser* i undersøgelser af sociale fænomener.

*Stiafhængighed*. Pierson (2004) knytter stiafhængighed til positiv feedback, som angiver, at et hvert yderligere skridt i en given retning gør retningen mere og mere attraktiv af følge. Eller omvendt, at desto flere skridt ud af stien, der tages, desto større bliver omkostningerne ved at vende om. Når der er investeret en vis mængde ressourcer i at begive sig ud af en sti, bliver omkostninger ved at vende om så tilpas store, at det ikke længere er muligt at vende om. Institutioner kan siges at have *låst sig ind* på en særlig sti. Stiafhængighed, positiv feedback og institutionel låsning udtrykker, at når institutioner først er på plads og følger en særlig sti, så er det meget svært at forandre stien eller begive sig ud af en anden sti (Pierson, 2004). Stien udtrykker institutionelle forhold, som fremmer visse former for handlinger, mens andre begrænses.

Ovenfor blev det vist, at der inden for organisatoriske felter eksisterer institutionelle logikker, som angiver passende adfærd for aktører (Scott, 2014). Det blev også nævnt, at der kan være konkurrence mellem underliggende logikker, og at nye logikker kan presse sig på. En sti kan opfattes som den dominerende institutionelle logik. Andre underliggende logikker kan søge at forandre den dominerende logik, men den dominerende logik vil typisk være resistent over for forandringer. Logikkerne afspejler aktørinteresserer, og

---

<sup>26</sup> Scott (2014) formulerer det således: "the beginning of wisdom for an institutional theorist is the recognition that current actors and events are greatly shaped by past efforts and their enduring products. What we refer to as the "present" context is the residue of the work of those who came before" (s. 1).

<sup>27</sup> Pierson (2004) ser også, at roller og identiteter forms af institutioner. I 'Placing Politics in Time' skriver Pierson (2004): "institutions (...) encourage individuals and organizations to invest in specialized skills, deepen relationships with other individuals and organizations, and develop particular political and social identities" (s. 35). Pierson knytter institutioner – og deres indlejring i organisationer – til formation af roller og identiteter hos individer.

aktører vil derfor søge at forandre endsige fastholde den dominerende strategi alt efter deres egen position i feltet (Scott, 2014). Hvis et anlæg eksempelvis over tid har haft fokus på eliteidræt, vil der være skabt en række institutioner, som gør et skift mod øget breddefokus besværligt eller umuligt. Det kan være formuleringer i anlæggets formålsbeskrivelse om fokus på eliteidræt, repræsentanter i anlæggets bestyrelse fra eliteklubber samt investeringer i træningsredskaber målrettet eliten. Dertil kommer mere uformelle forhold som eksempelvis anlæggets identitet som et eliteanlæg, der kan eksistere hos centrale individer såsom politikere og brugere. Alle disse forhold, materielle som ikke-materielle, vil gøre det svært at ændre forståelsen af, hvad anlægget er, og et sti-skifte til et mere breddeorienteret fokus.

*Sekvens og timing.* Med sekvens og timing betoner Pierson (2004) betydningen af den rækkefølge, som hændelser sker i. Hændelser, der sker omtrent samtidigt, kan have forskellig betydning, alt efter om de indtræffer først eller senere i en sekvens af hændelser. Pierson (2004) er særlig opmærksom på *first-mover advantage*, som han anvender til at pointere, at tidlige hændelser har større betydning end senere. Ifølge Scott præges institutionelle logikker især af de hændelser eller aktører, som kommer først og definerer dem. Det har betydning for, hvordan disse logikker formes og tager sig ud over tid. Hvis en håndboldklub eksempelvis er initiativtager til en idrætshal, så udformes hallen til en håndboldhal og bliver præget af håndboldens kultur og traditioner. Selvom håndbolden mister tilslutning, kan det tage lang tid at ændre disse kulturer og traditioner, som i høj grad er defineret af håndboldspillets regler.

*Kritiske øjeblikke og institutionel forandring.* Fokus er her på, hvordan institutioner forandrer sig over tid. Pierson (2004) fokuserer på forandring over lange tidsperioder, og han er kritisk over for den dominerende forestilling i litteraturen, som forklarer institutionel forandring med henvisning til *The Punctuated Equilibrium Model* (PEM) (se f.eks. True, Jones, & Baumgartner, 1999). PEM antager, at institutioner i lange perioder er stabile og ikke forandrer sig nævneværdigt. Ifølge modellen sker forandring i korte perioder<sup>28</sup> og forårsages typisk af et udefrakommende chok (*critical juncture*).

Streeck og Thelen (2005) leverer et opgør med PEM og dens skarpe opdeling mellem lange perioder med kontinuitet og korte perioder med institutionel forandring<sup>29</sup>. Ifølge Streeck og Thelen (2005) overser modellen, at institutionel forandring også kan ske gradvist og ikke kun skyldes et udefrakommende chok.

---

<sup>28</sup> Pierson (2004) skriver: "we need to think not just about moments of institutional selection and moments of institutional change, but of processes of institutional development unfolding over significant periods of time" (s. 15).

<sup>29</sup> Streeck og Thelens definition af institutioner er på linje med den, som er anvendt her. Streeck og Thelen (2005) definerer institutioner som "building-blocs of social order (...) distinguishing between "appropriate and inappropriate, 'right' and 'wrong', 'possible and 'impossible' actions and thereby organizing behavior into predictable and reliable patterns" (s. 9).

Streeck og Thelen (2005) identificerer fire former for institutionel forandring og kontinuitet, som de forklarer med udgangspunkt i to dimensioner: 1) forandringsprocessen og 2) forandringsresultatet (s. 9) (se tabel 1). Forandringsprocessen kan være gradvis eller pludselig, mens forandringsresultatet kan være kontinuitet eller diskontinuitet.

**Tabel 1: Typer af institutionel forandring**

		Forandringsresultat	
		Kontinuitet	Diskontinuitet
Forandringsproces	Gradvis	Reproduktion via adoptering (1)	Gradvis forandring (3)
	Pludselig	Overlevelse og returnering (2)	Nedbrud og udskiftning (4)

Efter Streeck og Thelen (2005, s. 9).

Streeck og Thelen (2005) argumenterer for, at PEM abonnerer på henholdsvis det første og fjerde felt i tabellen. Over lange perioder kendetegnes institutioner ved kontinuitet (felt 1), hvor Institutioner ændres gradvist. Der er dog tale om mindre og ubetydelige forandringer, som ikke ændrer institutioners betydning. I år med enkle ledige tider i håndboldhallen suppleres håndbold med badminton. Badminton fylder dog ikke meget, og hallen er forsat rundet af håndboldens kultur og traditioner. I korte perioder skaber et pludseligt udefrakommende chok mulighed for institutionel forandring, hvorved institutioner kan ændre betydning (felt 4). Meget lav tilslutning til håndbolden i en sæson kan være et eksempel på et chok, som kan få en hal eller et anlæg til at skifte spor. Hvis håndbold ikke længere kan fylde hallen, kan det betyde, at det ikke længere giver mening, at hallen er udformet efter håndboldens kultur og traditioner. Det kan give anledning til, at hallen skifter spor og bliver til en hal, som er defineret af kultur og traditioner i badminton.

Som nævnt argumenterer Streeck og Thelen (2005) for, at PEM ikke indfanger alle former for institutionel forandring. For det første argumenterer de for, at et udefrakommende chok ikke nødvendigvis fører til forandringer, da institutioner efter chokket kan vende tilbage til deres oprindelige betydning. Lav tilslutning til håndbold én enkelt sæson medfører ikke nødvendigvis et nyt fokus, hvis håndbold den efterfølgende sæson genvinder sin tilslutning. Derved er forandringsresultatet kontinuitet (felt 2). For det andet kan institutionel forandring over tid ske som gradvise forandringer<sup>30</sup>. Disse gradvise forandringer kan ændre institutioners betydning, hvorfor forandringsresultatet er diskontinuitet (felt 3). Et eksempel herpå kan være, at der over tid langsomt sker en bevægelse fra håndboldens kultur og traditioner mod badmintonens. Det

<sup>30</sup> Den største del af den institutionelle forandring sker ifølge Streeck og Thelen (2005) som gradvise forandringer. Streeck og Thelen (2005, s. 31) identificerer fem forskellige mekanismer, som skaber gradvise forandringer: 1) *displacement*, 2) *layering*, 3) *drift*, 4) *conversion* og 5) *exhaustion*.

kan f.eks. ske ved, at flere og flere individer med et badmintonfokus vælges ind i hallens bestyrelse samt at flere tider i hallen gradvist bruges til badminton. Når gradvise forandringer når et vist punkt (en tærskelværdi), kan det ifølge Pierson (2004) "triggers a big effect" (s. 84), der opfattes som et (pludseligt) chok. På overfladen kan chokket (dvs. "big effect") tage sig ud som en pludselig forandring (felt 4), men reelt dækker det over gradvise forandringer (felt 3). Eksempelvis kan løbende udskiftninger i hallens bestyrelsen fra håndboldfolk til badmintonfolk ske i takt med at hallens brug, kultur og tradition ændres. Disse gradvise forandringer fra håndbold mod badminton opleves dog først i det øjeblik, at bestyrelsessammensætninger overvejende udgøres af badmintonfolk, som udmønter sig i vedtagelse af en strategi, som angiver, at hallen er en badmintonhal.

*Ikke-intenderede konsekvenser.* Dette forhold dækker over, at institutionelle valg ikke nødvendigvis er rationelle, og at institutionelle forhold ikke nødvendigvis løser det problem, de var tilsigtet (Pierson, 2004)<sup>31</sup>. Dette forhold gør sig særligt gældende, når fokus er på lange tidsperioder. I det lange perspektiv dannes institutionelle bi-produkter, som gør, at institutioner sjældent fungerer, som de var tiltænkt. Dvs. over tid ændrer institutioner gradvist deres betydning (jf. felt 3). Bi-produkterne opstår, fordi aktørers formning af institutioner sker i situationer med stor kompleksitet og uvidenhed, og derfor vil aktører ofte træffe valg, som de ikke kender konsekvenserne af (Pierson, 2004). Det vil over tid føre til ikke-intenderede konsekvenser, og der vil opstå *gaps* mellem, hvad aktørerne ønskede at skabe, og hvad der reelt blev skabt (Pierson, 2004). Det kan være problematisk, da institutioner ikke er neutrale beholdere, men udtrykker samfundsinteresser og -præferencer. Institutioner kan eksempelvis fremme visse samfundsgrupper adgang til knappe ressourcer frem for andres. Den nutidige fordeling af knappe ressourcer afspejler ikke nødvendigvis nuværende magtforhold eller den fordeling, som var tiltænkt, da de blev etableret. Institutioner udtrykker således ikke en ideel eller rationel fordeling af ressourcer, men er præget af historien og institutioners træghed.

### 3.3 Skabelse af offentlig værdi

Det andet teoretiske perspektiv er Moores teori om 'Skabelse af offentlig værdi'<sup>32</sup>. Teorien bruges til at zoome ind på den nedre del af figur 2, dvs. meso- og mikroniveauet. Hovedargumentet i Moores (1994, 1995, 2013) teori er, at ledere i det offentlige skal vurderes ud fra deres evne til at skabe offentlig værdi på samme måde som ledere i det private vurderes ud fra deres evne til at skabe indtjening og økonomisk afkast til ejere.

---

<sup>31</sup> Pierson (2004) knytter dette til begrænsninger ved institutionelt design.

<sup>32</sup> I afhandlingen bruges *offentlig værdi* til at betegne *Public Value*, som det anvendes af Moore (1995).

Teorien om offentlig værdi bidrager med et normativt og et praktisk perspektiv i afhandlingen. Det normative perspektiv betoner forhold, som offentlige ledere og organisationer (herunder idrætsanlæg) skal efterleve i bestræbelserne på at skabe offentlig værdi. Det praktiske perspektiv støtter ledere i bestræbelserne på at skabe offentlig værdi og danner også baggrund for analytisk at undersøge lederes tanker og dispositioner i deres udøvelse af ledelse.

Moore's teori om offentlig værdi anvendes i artikel 2 som en tilgang og perspektiv til at undersøge, hvordan ledere agerer strategisk i bestræbelserne på at sætte en retning for deres idrætsanlæg. Et centralt udgangspunkt for dette arbejde er en vision om, hvor man gerne vil hen. Teorien om skabelse af offentlig værdi har ligesom transformationsledelse udgangspunkt i, at ledelse sker med afsæt i en vision.

### 3.3.1 Et normativt perspektiv på ledelse

Med det normative perspektiv betoner Moore (2014), at der er nogle overordnede værdier (*public values* i flertal), som det offentlige og offentlige ledere skal leve op til i bestræbelserne på at skabe offentlig værdi (*public value* i ental). Offentlige ledere skal leve op til disse værdier, fordi offentlige organisationer bruger *kollektive midler* (defineres nedenfor). Værdierne er knyttet til processen i det repræsentative demokrati og angår: 1) politiske beslutninger og 2) realiseringen af politiske beslutninger.

Politiske beslutninger bliver til via politiske processer i det repræsentative demokrati og munder ud i politiske mandater og mål. De politiske mandater og mål udtrykker, ifølge Moore (2014), en legitim måde at bruge offentlig midler på:

When (...) a democratic society makes a *collective* political decision to use the collectively owned powers of the state to pursue a particular purpose, that decision has to be legitimated by the special processes of democratic, representative government (s. 466).

Pointen for Moore er, at når beslutninger træffes via processen i det repræsentative demokrati, så er de mandater og mål, som formuleres, pr. definition, legitime. De politiske mandater og mål angiver således de overordnede ambitioner, som ledere af offentlige organisationer (herunder ledere af idrætsanlæg), der bruger kollektive midler, skal efterleve. Som vi senere skal se, kan disse mandater og mål være mere eller mindre klare, hvilket influerer på, hvordan Moore angiver, at ledere skal agere.

I bestræbelserne på at realisere politiske beslutninger skal ledere af offentlige organisationer ifølge Moore (2014) leve op til nogle særlige værdier:

Some individually held public values become (through democratic processes) the collectively endorsed public values that will guide democratic government in the use of its collectively owned assets (s. 466).

Processen i det repræsentative demokrati danner ud over politiske mandater og mål også kollektive værdier, som guider ledere af offentlige organisationer i brugen af kollektive midler. *Guides* skal i denne sammenhæng forstås som en forpligtelse, idet ledere skal efterleve dem for at sikre en legitim brug af kollektive midler.

En vigtig skelnen i ovenstående går på distancering mellem *public values* (i flertal) og *public value* (i ental). *Public values* udtrykker værdier, som indgår i skabelsen af offentlige ydelser (se f.eks. Bozeman, 2007). Værdierne vedrører subjektive normer og værdier, som gennem det repræsentative demokrati manifesteres i et normativt konsensus om rettigheder, fordele og privileger. Forsimplet kan *public values* siges at angå værdier, som indgår i transformationen af kollektive midler (input) til offentlige ydelser (output). *Public value* udtrykker offentlig værdi, som angiver en organisations samlede bidrag til samfundet (dvs. et outcome). Moores (1994, 1995, 2013) teori<sup>33</sup> fokuserer på offentlig værdi og dermed på, hvordan ledere optimerer organisationers samlede bidrag til samfundet. For at skabe offentlig værdi legitimt skal organisationer efterleve en række værdier i processen.

#### *Demokratiske værdier og ledelse af idrætsanlæg*

I afsnittet om organisatoriske felter og institutionelle logikker blev det beskrevet, at organisatoriske felter har deres egen institutionelle logik. Den institutionelle logik dannes af en konfiguration af regulative, normative og kulturelt-kognitive elementer, som sammensættes forskelligt på tværs af felter (hvert felt har sin egen logik). Over tid danner den institutionelle logik roller, som angiver passende handlinger for aktører i særlige positioner.

Kernen i det normative perspektiv, som det er vist ovenfor, er, at når offentlige organisationer bruger kollektive midler, så er de underlagt en række overordnede værdier. Disse værdier påvirker lederes rolle *sammen* med de idrætsspecifikke forhold. Den institutionelle logik er således sammensat af normative demokratiske værdier såvel som idrætsspecifikke forhold. De normative demokratiske værdier sammenfatter Moore (2014) i tre filosofiske principper.

---

<sup>33</sup> Moores bog fra 1995 har titlen 'Creating Public Value', hvilket understreger Moores fokus på og udgangspunkt i, at ledere skal skabe offentlig værdi.

Det første princip er ifølge Moore, at de rette bedømmere af offentlig værdi ikke er undergrupper af individers interesser (f.eks. brugere af idrætsanlæg), men den samlede befolknings interesser (f.eks. hele befolkningen i en kommune). Interesser udtrykkes gennem det repræsentative demokrati (Moore, 2014), og det er ikke kun de konkrete brugere (f.eks. brugere af et idrætsanlæg), som skal vurdere eller fastsætte offentlig værdi, men hele befolkningen (brugere såvel som ikke-brugere). Med princippet understreger Moore, at ledere af idrætsanlæg har en forpligtelse til at fokusere på, hvordan idrætsanlægget skaber offentlig værdi for hele befolkningen, da det i sidste ende er befolkningen, og ikke kun brugere, som ledere står til ansvar for.

Det andet princip, som er tæt knyttet til det første, er, at det offentlige bruger økonomiske midler og borgeres autoritet<sup>34</sup> i bestræbelserne på at skabe offentlig værdi. Disse midler og autoritet benævnes samlet *kollektive midler*. De økonomiske midler kommer fra borgeres skattebetalinger, mens autoritet bruges i de tilfælde, at det offentlige tvinger individer til at gøre noget, som de ellers ikke ville gøre. Skattebetalinger er også et forbrug af autoritet i det tilfælde, at borgere ikke vil betale skat frivilligt.

Det tredje princip bygger på, at det offentlige skal leve op til utilitaristiske såvel som deontologiske værdier i bestræbelserne på at skabe offentlig værdi. Utilitarismen bringer fokus på offentlig værdiskabelse for individer og samfund. Det kan inkludere den enkelte brugers tilfredshed og villighed til at betale for en ydelse, men også den brede befolknings vurdering og udbytte ved en given ydelse. Et eksempel på det første kan være individers adgang til en badmintonbane i et idrætsanlæg, mens et eksempel på det andet er den offentlige værdi befolkningen tillægger muligheden for at kunne få adgang (også andre individers adgang<sup>35</sup>) til en badmintonbane (uddybes i næste afsnit). Deontologien understreger betydningen af fairness og retfærdighed i måden, hvorpå det offentlige agerer. Det er knyttet til, at offentlige organisationer, jf. princip 2 ovenfor, anvender borgeres skattekrone og autoritet (kollektive midler) til at skabe offentlig værdi. For at leve op til begrebet om fairness skal ledere af idrætsanlæg eksempelvis sikre en lige fordeling af tider til ensartede foreninger (foreningsaktiviteter for børn prioriteres, jf. folkeoplysningsloven, før foreningsaktiviteter for voksne).

---

<sup>34</sup> Det offentlige bruger autoritet, når de kræver, at individer gør noget for det fælles gode, som de ellers ikke ville gøre (fratager individers frihed). Det involverer fire former: 1) det offentlige tager handlinger til at fremme visse sociale forhold og begrænse andre, 2) det offentlige regulerer adgang til offentlige ydelser, 3) det offentlige løser konflikter og regulerer mellem individer og private aktører i civile forhold såvel som kriminelle, og 4) det offentlige indsamler skattebetalinger til at gennemføre sine aktiviteter (Moore, 2014).

<sup>35</sup> I Moores perspektiv er offentlig værdi ikke knyttet til brug af en ydelse. Fri uddannelse eller gratis sygesikring kan også skabe offentlig værdi for individer, som ikke benytter ydelserne. Ikke-brugere kan se disse tilbud som vigtigt for et godt samfund, og derfor kan de have offentlig værdi for dem. Det samme kan gælde idrætsanlæg. Idrætsanlæg kan skabe offentlig værdi for ikke-brugere, såfremt de vurderer adgangen til idrætsanlæg som en del af det gode samfund.



Oversat til idrætsanlæg er essensen i de normative demokratiske værdier og deres mulige indflydelse på den institutionelle logik, at det ikke kun er de faktiske brugere af idrætsanlæg, men hele befolkningen i et givent område (f.eks. en kommune), som ledere af idrætsanlæg skal skabe offentlig værdi for. Ledere af idrætsanlæg bruger kollektive midler, og derfor er bedømmere af idrætsanlægs skabelse af offentlig værdi hele befolkningen. I bestræbelserne på at skabe offentlig værdi skal ledere af idrætsanlæg leve op til principper om fairness og retfærdighed.

### *Værdi for brugere og befolkning*

Ovenfor blev det beskrevet, at offentlig værdi udtrykker en organisations samlede bidrag til samfundet. Ifølge Alford og Flynn (2009) indeholder offentlig værdi *både* output og outcome. Output referer i denne sammenhæng til "products and services produced by the public organisation" (Alford & Flynn, 2009), mens outcome referer til "social desired outcomes", som dannes ved at servicen eller produktet benyttes af en gruppe individer (f.eks. badmintonspillere). Moore (2013) skelner her mellem brugere (f.eks. brugere af en badmintonbane eller et idrætsanlæg) og befolkningen (som træffer beslutninger via det repræsentative demokrati):

In the end, what makes social outcomes valuable is not simply that particular individuals value them, but that the wider "public" that has tacitly agreed to be taxed and regulated to produce the desired social result values them (s. 3).

Eksemplet med badmintonspillere ovenfor kan anvendes til at illustrere Moores pointe. Badmintonspillerne bruger et produkt eller en service i form af adgang til en badmintonbane i et idrætsanlæg. Adgangen og brugen af badmintonbanen er i dette eksempel et output, som kan opgøres ved at se på, hvor mange badmintonbaner der bliver lejet ud inden for en given periode. Outcome derimod vedrører i eksemplet den offentlige værdi, som badmintonspillernes adgang til banen har for badmintonspillerne såvel som befolkningen. For badmintonspillerne kan udøvelse af badminton eksempelvis skabe offentlig værdi i form af glæde, kammeratskab og sundhed. Samfundsværdien er den offentlige værdi, som befolkningen antager adgang til at spille badminton i et idrætsanlæg har for samfundet. Det vil sige den offentlige værdi, eller afsmittende effekt, som adgang til og udøvelse af badmintonspil har for samfundet (Alford, 2002). Mortensen (2004b) argumenterer eksempelvis for, at støtten til idrætsanlæg og idrætsforeninger historisk har været baseret på et postulat om, at idrætsanlæg (og foreninger) holder unge væk fra gadehjørnerne og dermed har en kriminalpræventiv funktion. Ved at huse unge badmintonspillere skaber idrætsanlæg eksempelvis offentlig værdi (dvs. outcome) for de unge badmintonspillere i form af glæde, kammeratskab og sundhed, men også for samfundet ved at forebygge kriminalitet.

En central pointe med ovenstående er, at det er befolkningens tro på og forestillinger om, at idrætsanlæg skaber offentlig værdi ved at være ramme om unge badmintonspillere, som er afgørende. Hvorvidt flere unge badmintonspillere i idrætsanlæg mindsker kriminalitet eller ej, er ikke det centrale. Det er forestillingen om sammenhængen, som er central. Det betyder, at ledere af idrætsanlæg især skal være optaget af at forstå, hvorfor de er til, og hvad der giver dem – og deres brug af kollektive midler – legitimitet.

### 3.3.2 Et praktisk perspektiv på ledelse

Det praktiske perspektiv udspringer af Moores (1995) ambition om, at "lay out a structure of practical reasoning" (s. 1) til at støtte ledere i at skabe offentlig værdi. Mens det normative perspektiv beskriver nogle overordnede værdier, som ledere af idrætsanlæg skal forholde sig til, er fokus her på, hvordan ledere skaber offentlig værdi. Som vi skal se, er det praktiske perspektiv tæt knyttet til det normative.

Baggrunden for Moores praktiske interesse er hans mangeårige arbejde som underviser for offentlige ledere på Harvards Kennedy School of Government. Her så Moore (1995), at offentlige ledere manglede et mål for deres organisations præstation. Målet for offentlige ledere skulle ifølge Moore være at skabe offentlig værdi, som i praksis kan defineres som den offentlige værdi, en offentlig organisation skaber fratrukket de kollektive midler, den bruger til at skabe den offentlige værdi (se f.eks. Kelly, Mulgan, & Muers, 2002).

Moores teori indeholder en kritik af New Public Management (NPM), som var dominerende i 1990'erne (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2004). Særligt NPMs fokus på at lade markedet styre produktionen af offentlige ydelser havde begrænsninger i forhold til at skabe en fair fordeling af offentlige ydelser (Benington & Moore, 2011). Dette forhold, som er relateret til retfærdighed og fairness, skulle løses ved at tildele ledere en rolle i fordelingen af offentlige ydelser.

#### *Offentlig værdi er situationsbestemt*

Moores teori har vundet bred anerkendelse (Ferlie & Ongaro, 2015; Talbot, 2009), men er også blevet kritiseret fra flere fronter (for et overblik se Benington & Moore, 2011). Særligt relevant er her den kritik, som er fremført af Rhodes og Wanna (2007, 2008, 2009). Centralt i Rhodes og Wannas kritik står en uklarhed om, hvad offentlig værdi er, "it is all things to all people" (2007, s. 408), samt at der er en "inherent danger with 'public value management'" (2009, s. 167). De to kritikpunkter anvendes i det følgende til at præcisere, hvordan teorien anvendes i afhandlingen.

Det første kritikpunkt er ifølge Alford og Flynn (2009) baseret på en fejllæsning af Moores teori, som Alford og Flynn argumenterer for, bygger på en forestilling om, at Moore ser offentlig værdi som foruddefineret og absolut. Denne forestilling finder Alford og Flynn (2009) blandt andet hos Rhodes og Wanna (2008). Men, som Alford og Flynn (2009) fremhæver, så betragter Moore ikke offentlig værdi som foruddefineret eller absolut, men som afhængigt af den pågældende situation. Moore (1994) skriver således:

Defining public value must be reserved to citizens and their representatives acting through the collective processes of government. What public managers must seek to satisfy is the collective aspiration expressed through the political process – not the aims of professionals, not the wishes of clients (s. 302).

Det centrale er, at offentlig værdi er et relativt begreb, som defineres af befolkningen og deres politiske repræsentanter (jf. det første normative princip). Det er hverken ansatte eller brugere (f.eks. badmintonspillerne), men befolkningen som definerer offentlig værdi. Befolkningens ønsker og interesser kan skifte, hvilket også gælder offentlig værdi. Rhodes og Wannas kritik synes altså at bygge på en misforståelse – offentlig værdi er et relativt begreb, som skal defineres i den pågældende situation eller idrætsanlæg.

Det andet kritikpunkt går på, at Moore tildeler offentlige ledere et ansvar - og vide ramme - i at finde frem til, hvad befolkningen ønsker. Rhodes og Wanna (2009) har kritiseret Moore for at lægge op til en strategisk agerende embedsmand, som kan underminere det repræsentative demokrati. I visse tilfælde argumenterer Moore (1995, 2013) for, at det er nødvendigt med en embedsmandsrolle, der afviger fra embedsmandsrollen, som den er formuleret i det klassiske weberske bureaukrati (Ferlie & Ongaro, 2015). Webers bureaukratimodel bygger på hierarkiet og et ideal om offentlige ledere som embedsmænd, der implementerer politiske mandater og mål. Her er idealet at minimere eller nedtone embedsværkets personlige indflydelse på vedtagelsen og udførelsen af politiske beslutninger (Ferlie & Ongaro, 2015). Indlejret i denne bureaukratimodel ligger en antagelse om, at politikere detailregulerer og styrer embedsværkets arbejde via politiske mandater og mål. Men i de tilfælde, at politiske mandater og mål er uklare eller fraværende, tillægger Moore (1995) embedsværket en rolle i at afsøge befolkningens og de folkevalgte politikeres ønsker. Moore (1995) argumenterer for, at offentlige ledere i sådanne situationer skal agere som *explorers* (s. 299-300), der søger efter offentlig værdi ved at interagere med politikere, befolkningen og brugere. Det er ideen om offentlige ledere som *explorers*, som Rhodes og Wanna (2007, 2009) er særligt kritisk overfor.

Rhodes og Wannas kritik er relevant og knytter til en general problemstilling inden for det offentlige, som går på embedsmandens rolle i forholdet mellem politikere, embedsmand og befolkning (se f.eks. Smith & Grønnegård Christensen, 2016). Hvorvidt Moores teori i særlig grad lægger op til problemer og kan føre til demokratisk underskud, er uden for denne afhandlings fokus<sup>36</sup>. Fokus er her på den embedsmandsrolle, som Moore lægger op til. I en dansk kontekst taler Greve (2009b) om en *aktiv* ledelsesrolle (s. 35). Med aktiv henviser Greve til, at ledere ikke kan læne sig tilbage og lade politikere definere, hvad de skal gøre, men selv skal agere for at skabe offentlig værdi.

I hvilket omfang ledere skal agere aktivt, afhænger af den pågældende situation. Moore (1995, s. 294) angiver eksplicit, at udgangspunktet for embedsværkets ageren er politiske mandater og mål. Findes der politiske mandater (f.eks. en facilitetspolitik) er det lederes opgave at aflæse politikken og tage udgangspunkt i, hvad politikken definerer som offentlig værdi. Men, som Greve (2009b) skriver: "hvis der ikke er politiske direktiver, der tilsiger en bestemt handlemåde, så er det offentlige lederes eget ansvar [at skabe det]". Indeholder politikken eksempelvis ikke klare angivelser af offentlig værdi, så er det lederes opgave at afsøge, hvilken offentlig værdi det er relevant at skabe. Det er her, at Moore tildeler ledere en rolle som explorers. Når ledere agerer som explorers, skal det ifølge Moore (1995) ske i en løbende dialog mellem ledere på den ene side og politikere og befolkning på den anden. Blandt andet for at sikre, at ledere ikke går egne vegne uden blik for befolkningens og politikeres interesser.

Moore argumenter altså for, at ledere skal handle i overensstemmelse med det repræsentative demokrati, og den løbende dialog, som Moore forestiller sig, gør, at ledere ikke over længere perioder vil kunne handle uden blik for befolkningens og politikeres interesser. Dertil kommer, med henvisning til ny-institutionalisme, at offentlige ledere ikke agerer på bar bund, men i et særligt organisatorisk felt. Feltets institutionelle logik giver nogle overordnede retningslinjer for lederes ageren, herunder overordnede forestillinger om, hvad offentlig værdi er, som ledere kan læne sig op ad. Den institutionelle logik kan således opfattes som en overordnet forståelsesramme, som vil fremme nogle lederhandlinger og begrænse andre (f.eks. elite- eller breddefokus).

---

<sup>36</sup> Det potentielle problem med demokratisk underskud afhænger også af, hvilket område ledere agerer indenfor. Der er med Rhodes og Wannas ord forskel mellem efterretningsagenten, som er "spying on citizens" (2008, s. 368) og bibliotekaren, som "offer street kids a place of sanctuary and care" (2009, s. 164). I det første tilfælde er problemet mere relevant og udtalt, end det er i det første.

### Leders skabelse af offentlig værdi

Som nævnt indledningsvist anvendes Moores teori om offentlig værdi til analytisk at undersøge ledelse af idrætsanlæg på mikro- og mesoniveau. Moore beskriver ledelsesopgaven via en strategisk trekant, som er vist i figur 3 herunder. Trekanten angiver, at offentlige ledere skal forholde sig til tre overordnede forhold.

**Figur 3: Den strategiske trekant**



Efter Moore (2000, s. 197).

For det første skal ledere forholde sig til offentlig værdi (første hjørne). Dette hjørne bringer lederes fokus på forestillinger om, hvordan idrætsanlægget skaber offentlig værdi for brugere og befolkning. For at en offentlig organisation kan have succes eller fungere optimalt, skal den ifølge Moore (2000) have en ide om, hvordan den skaber offentlig værdi for samfundet. Denne ide er ofte sammenfattet i en vision eller en formålsbeskrivelse, som danner et overordnet udgangspunkt for ledelsesmæssige dispositioner (jf. transformativ ledelse). Som nævnt tidligere er det ultimativt befolkningen, som bedømmer idrætsanlægsskabelse af offentlig værdi, og som ledere står til ansvar for. Udgangspunktet for visionen er politiske mandater og mål som udtryk for befolkningens ønsker. Hvis politikere og befolkning vurderer, at idrætsanlæg primært skaber offentlig værdi ved at være en ramme om badmintonspil og badmintonspillere, så er det dette ledere af idrætsanlæg skal søge at realisere. Det vil pege i retning af aktiviteter, som optimerer badmintonspilleres tilfredshed og brug af anlægget. Men har politikere og befolkning ønske om, at idrætsanlæg skal mere end at være ramme om badmintonspillere, f.eks. også andre idrætsaktive, så er det dette ledere skal søge at realisere. Peger politikere og befolkning på, at idrætsanlæg skal rumme forskellige typer af aktiviteter, idræt såvel som kultur, så er det dette, ledere skal søge at realisere. Er der ingen klare politiske mandater eller mål, skal ledere agere som explorers og søge dialog med befolkning og politikere om, hvordan de skaber offentlig værdi.

For det andet skal ledere forholde sig til legitimitet og opbakning (andet hjørne). Dette hjørne bringer lederes fokus på, hvordan de får ressourcer og opbakning til at forfølge bestræbelserne på at skabe værdi (jf. første hjørne) (Moore, 2013). Det er således ikke nok at have en ide om, hvilken værdi man vil skabe – man skal også have ressourcer og opbakning til at realisere den. Det kræver, at ledere kan få andre til at bakke op om værdien eller visionen. Et centralt aspekt for ledere går på deres evne til at dokumentere, at de skaber offentlig værdi. Idrætsanlægs udfordringer med faldende tilskud (jf. indledningen) kan eksempelvis ses som et udtryk for, at idrætsanlæg i politikeres øjne ikke skabe tilstrækkelig offentlig værdi. For at sikre legitimitet og opbakning skal ledere derfor (i et vist omfang) dokumentere, at de anvender tildelte ressourcer effektivt og skaber offentlig værdi for samfundet. Udgangspunktet for dokumentationen er politiske mandater og peger disse på at skabe offentlig værdi ved at være en ramme for badmintonspillere, så vil det være centralt at vise, hvordan anlægget optimerer badmintonspilleres tilfredshed og brug af anlægget. Det kunne også være relevant at vise, eller interessere sig for, hvordan badmintonspilleres brug af anlægget skaber offentlig værdi for spillere såvel som for befolkningen. Dokumentation skal rettes mod befolkningen såvel som politikere, fordi de tildeler idrætsanlæg størstedelen af deres ressourcer. Opbakning og legitimitet fra disse er væsentlige i bestræbelserne på at bestå på sigt.

For det tredje skal ledere forholde sig til, hvordan de omsætter ressourcer og opbakning til værdi (tredje hjørne). Dette hjørne bringer fokus på, om organisationen har de rette medarbejderkompetencer og tekniske løsninger til at kunne skabe værdi (Moore, 2000). I mange tilfælde vil disse være internt i organisationen, men de kan også skaffes gennem samarbejde med eksterne organisationer. Tilskriver visionen fokus på badmintonspillere vil det være centralt for ledere at sikre, at medarbejdere er bevidste herom, og at hal og omklædningsrum er klar til badmintonspillere. Under tiden kan det være relevant for ledere at gå i dialog med badmintonspillere for at afsøge, om de eksempelvis er tilfredse med badmintonnettenes kvalitet og hallens lysindfald. Peger anlæggets vision i en anden retning tilskriver det andre operationelle aktiviteter.

En central pointe med Moores (2013) strategiske trekant er, at lederen skal skabe *fit* (s. 7) mellem de tre hjørner således, at operationelle handlinger løbende justeres og tilpasses vision og ressourcer. Ændres vision eller tilgængelige ressourcer, skal ledere tilpasse de operationelle handlinger (og vice versa) (illustreret ved pile i figur 3). De nødvendige ressourcer og de operationelle handlinger vil derfor variere alt efter, om visionen tilskriver fokus på badmintonspillere, idrætsaktive bredt set eller idræts- og kulturaktiviteter.

I afhandlingen bruges modellen i artikel 2 til at fokusere på udvalgte dele af ledelsesopgaven i idrætsanlæg. Fokus er overvejende på trekantens første og tredje hjørne – samt samspillet mellem dem. Modellen bruges

dermed til at sætte særligt fokus på lederes tanker og dispositioner i forhold til to elementer af ledelsesgerningen i idrætsanlæg. Med baggrund i det første hjørne er fokus på at undersøge, hvordan ledere italesætter idrætsanlægs vision for værdiskabelse, mens det tredje hjørne danner baggrund for at undersøge, hvilke handlinger ledere udfører for at nærme sig visionens realisering.

### 3.4 Opsamling

Ovenstående gennemgang har præsenteret afhandlingens teoretiske afsæt. Afhandlingen trækker på ny-institutionalisme og Moores teori om skabelse af offentlig værdi.

Indledningsvist blev det med reference til figur 2 vist, hvordan teorierne har udgangspunkt i forskellige niveauer. Ny-institutionalisme har udgangspunkt i samfundets overordnede institutioner, og ifølge ny-institutionalisme eksisterer der i samfundet en række organisatoriske felter, som har hver sin institutionelle logik. Den institutionelle logik påvirker lederes ageren ved at angive passende handlinger for dem. Ny-institutionalisme bruges i denne afhandling i artikel 1 til at opnå forståelse for de overordnede forventninger, som er indlejret i lederrollen i idrætsanlæg. Med baggrund i historisk institutionalisme blev der argumenteret for, at det er nødvendigt at undersøge rollens udformning over tid for at forstå, hvordan den tager sig ud i dag. I artikel 3 anvendes institutionel teori (specifikt institutionel logikker) til at undersøge, hvordan ledere arbejder med brugeres tilfredshed.

Det andet teoretiske udgangspunkt er offentlig værdi, som i afhandlingen anvendes til at fokusere på meso- og mikroniveauet i artikel 2 (se figur 2). Offentlig værdi bidrager med et normativt såvel som praktisk perspektiv på ledelse. Teorien angiver, at der er en række værdier, som ledere skal efterleve i bestræbelserne på at skabe offentlig værdi. Udgangspunktet for at skabe offentlig værdi er befolkningens ønsker, som de udtrykkes i politiske mandater og mål. Hvis disse ikke tilskriver bestemte handlingsmåder, er det op til ledere (via dialog med befolkning og politikere) at afsøge, hvilken offentlig værdi der skal skabes. Den strategiske trekant er en konkret model, som ledere kan læne sig op ad i bestræbelser på at skabe offentlig værdi. Trekanten bruges i denne afhandling i artikel 2 til at bringe fokus på, hvordan ledere af idrætsanlæg arbejder med at skabe offentlig værdi.

Undervejs er det vist med henvisning til den institutionelle logik og dennes indflydelse på roller, at de to teorier er tænkt sammen i afhandlingen. Dette uddybes i det følgende ved at inddrage en artikel, som har kombineret de to teorier. Denne artikel fokuserer på skabelsen af nye praktikker, eller handlemåder i forbindelse med besparelser i Newcastle City Council (NCC) i England (Ferry, Ahrens, & Khalifa, 2019).

Baggrunden for at kombinere de to teorier i artiklen er, at NCCs anvendelse af offentlig værdi som en strategi til at gennemføre besparelser. Ferry et al. (2019) anvender i artiklen institutionelle logikker til at analysere, hvordan anvendelse af et offentligt værdiperspektiv skaber institutionelle forandringer. I NCC var den dominerende institutionelle logik præget af NPM og udgangspunktet var de individuelle borgeres ønsker. Den globale finanskrisen og de følgende besparelser fik NCC til at søge nye praksisser i forsøget på at skabe besparelser. Løsningen blev Moores teori om offentlig værdi, som blev anvendt til øget borgerinddragelse (jf. at det er befolkningen som er den ultimative bedømmer af offentlig værdi) i forhold til at beslutte og gennemføre besparelser. Ferry et al. (2019) argumenterer for, at anvendelsen af offentlige værdi skaber institutionelle forandringer, og artiklen er således et eksempel på, at individer og organisationers handlinger kan føre til forandringer af institutionelle logikker.

En lignende kobling anvendes i denne afhandling, om end undersøgelsesfeltet er et andet. Ny-institutionalisme bruges til at forstå, hvordan den gældende institutionelle logik, som rammesætter ledelse af idrætsanlæg, er dannet over tid. Offentlig værdi, særligt den strategiske trekant, fungerer som et analyseredskab til at undersøge ledelse inden for denne logik. Undersøgelse og analyse via den strategiske trekant giver indblik i, hvordan ledere tænker og disponerer inden for den institutionelle logik. Mens fokus i tilfældet med NCC er på, hvordan offentlig værdi forandrer den institutionelle logik, er fokus her primært på, hvordan ledere oplever at agere i den historisk konstruerede institutionelle logik.



## 4. Videnskabsteoretisk udgangspunkt og metode

I dette kapitel beskrives afhandlingens videnskabsteoretiske udgangspunkt og den anvendte metode. Først beskrives kritisk realisme, som er afhandlingens videnskabsteoretiske afsæt. Dernæst følger en gennemgang af afhandlingens undersøgelsesdesign, som giver overblik over den indsamlede empiri samt anvendelsen af forskellige typer af dataindsamlingsmetoder i forskningsprocessen. Særligt fokus er på at uddybe metoderne i de tre artikler og positionere dem i henhold til kritisk realisme. Metodiske overvejelser og begrænsninger ved undersøgelsesdesignet fremhæves undervejs. Til sidst følger en diskussion og refleksion over afhandlingens metode.

### 4.1 Videnskabsteoretisk udgangspunkt

Afhandlingens videnskabsteoretiske tilgang til at undersøge udøvelse af ledelse af idrætsanlæg er kritisk realisme. Grundtanken i kritisk realisme er, at der findes en virkelig verden *derude*, som det midlertidigt ikke er muligt at observere i direkte objektiv forstand. I stedet eksisterer der et utal af konstruktioner (eller forestillinger) af, hvordan verden er. En styrke ved kritisk realisme i forhold til denne afhandling er, at virkeligheden består af såvel mentale som fysiske fænomener. Maxwell (2012) skriver:

Concepts, meanings, and intentions are as real as rocks; they are just not as accessible to direct observation and description as rocks (s. 18).

Med baggrund i ovenstående fokuserer afhandlingen på mentale fænomener hos ledere i form af tanker, forestillinger, intentioner og vurderinger vedrørende deres ledelsespraksis. Disse mentale fænomener er virkelige i en kritisk realistisk forstand, og som vi senere skal se, har de et kausalt potentiale og kan dermed have konsekvenser for forhold i den fysiske verden (Maxwell, 2012).

En anden styrke ved kritisk realisme er, at den angiver nogle grundlæggende grænser for videnskab, men samtidig er meget åben. Den åbne tilgang udtrykkes blandt andet ved, at epistemologi og ontologi opfattes som forskellige begreber, som udtrykkes via henholdsvis den *transitive sfære* og den *intransitive sfære*.

#### 4.1.1 Den transitive sfære og intransitive sfære

Den transitive sfære vedrører epistemologi og består af videnskabens teorier, modeller, begreber, data og analyseteknikker på et givent tidspunkt. Viden er inden for den transitive sfære en social konstruktion, som bygger ovenpå eksisterende viden, uanset om den eksisterende viden er i overensstemmelse med realiteterne eller ej (Buch-Hansen & Nielsen, 2008).

Over for den transitive sfære står den intransitive. Den intransitive sfære vedrører ontologi og dét objekt, som videnskaben skaber viden om. Kritiske realister insisterer på, at intransitive objekter eksisterer uafhængigt af den viden, som der skabes om dem. Intransitive objekter er faste og ændrer sig ikke i takt med, at videnskabens forståelse af dem ændrer sig. Det betyder, at objekter i den intransitive og transitive sfære ikke er identiske (Buch-Hansen & Nielsen, 2008).

Ontologisk er kritisk realisme derfor et opgør med både positivismen og postmodernismen, og kritisk realisme indtager en mellemposition mellem de to. Kritisk realisme erklærer sig enig med positivismen i, at virkeligheden eksisterer derude uafhængigt af subjekters erfaring (jf. den intransitive sfære), men kritisk realisme kritiserer også positivisters forestilling om, at virkelighedens objekter består af fænomener, som kan erfares og måles objektivt (Maxwell, 2012). Her er kritisk realisme på linje med konstruktivismen, som argumenter for, at fænomener er sociale konstruktioner (Berger & Luckmann, 1966). De sociale konstruktioner varierer fra individ til individ, og individer har derfor hver sin opfattelse af, hvordan virkeligheden tager sig ud (Maxwell, 2012).

Inden for kritisk realisme findes forskellige mellempositioner mellem positivisme og postmodernisme, og forskere kan således være trukket mere mod den ene retning frem for den anden. I denne afhandling tages udgangspunkt i en position, som er nærmere den konstruktivistiske pol end den positivistiske. Afhandlingen trækker derfor i overvejende grad på metoder, som læner sig op ad konstruktivisme.

#### 4.1.2 Virkelighedens domæner

Vidensdannelse har inden for kritisk realisme udgangspunkt i den intransitive sfære, men må gennemgå den transitive for at blive behandlet. Det betyder, at viden er usikker, da det er umuligt at gengive virkeligheden fuldstændigt. Velvidende at det ikke er muligt at observere eller erfare virkelighedens objekter direkte, er det videnskabens opgave at komme så tæt på som muligt.

Ifølge Bhaskar (1997), som er en ledende figur inden for kritisk realisme, indeholder virkelighedens objekter tre domæner. De tre domæner er centrale i bestræbelserne på at komme tæt på virkelighedens objekter. For det første består virkeligheden af det empiriske domæne, som består af vores erfaringer og observationer. For det andet består virkeligheden af det faktiske domæne, som består af alle de fænomener og begivenheder, som finder sted, uanset om de bliver observeret eller ej. For det tredje består virkeligheden af det virkelige domæne, som udgøres af de ikke direkte observerbare strukturer og mekanismer, der under

visse omstændigheder forårsager begivenheder og fænomener. De tre domæner og deres indhold fremgår af tabel 2.

**Tabel 2: Virkelighedens tre domæner**

Domæne	Indhold
Det empiriske	Vores erfaringer og observationer
Det faktiske	Alle de begivenheder og fænomener, der eksisterer – uanset om de bliver observerede
Det virkelige	Ikke direkte observerbare strukturer og mekanismer

Det centrale forhold ved de tre domæner er, at de observerbare erfaringer og fænomener i det empiriske og faktiske domæne (manifeste fænomener) kun udgør toppen af isbjerget – de manifeste fænomener er forårsaget og understøttet af de underliggende strukturer og mekanismer (Buch-Hansen & Nielsen, 2008). De underliggende strukturer og mekanismer eksisterer uafhængigt af subjekter, men er svære at undersøge, da de påvirkes af konteksten. Det betyder også, at de manifeste fænomener er påvirket af konteksten, og de observerbare manifeste fænomener er således et udtryk for effekter af kontekst såvel som underliggende strukturer og mekanismer. De manifeste fænomener kan variere på tværs af kontekst, og det er forskeres opgave at skille kontekst fra manifeste fænomener.

Domænerne kommer på spil i afhandlingen på forskellig vis. Det empiriske domæne tæller de observationer, der eksempelvis indsamles gennem interviews med ledere af idrætsanlæg, mens det faktiske domæne vedrører lederes tanker og opfattelser af deres ledelsespraksis. Det er ikke alle dele af praksissen eller tankerne om den, som det er muligt at observere eller erfare. Alle dele, uanset om de er observeret eller erfaret, eksisterer. Det virkelige domæne består af de underliggende strukturer og mekanismer, som under visse betingelser, påvirker lederes udøvelse af ledelse. Disse er ikke mulige at observere direkte, men hensigten er at komme så tæt på dem som muligt. Afhandlingen sigter således på at få blik for lederes tanker om deres udøvelse af ledelse, undersøge deres egne opfattelser og tanker om denne samt sætte den i relation til de underliggende mekanismer og strukturer, ledere befinder sig i.

#### 4.1.3 Kausalitet

Denne afhandling undersøger, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves og inkluderer forhold og sammenhæng mellem forskellige variable. Maxwell (2012) skriver følgende om sammenhænge mellem variable:

Any argument that something 'influences', 'impacts', 'shapes', 'produces', or 'transforms' something else is a causal claim (s. 42).

Maxwell har en bred forståelse af kausale mekanismer, som indebærer en proces, hvor noget influerer, påvirker, former, producerer eller transformerer noget andet. I denne forståelse er kausale mekanismer et centralt element i afhandlingen. Det kommer til udtryk på forskellig vis i afhandlingens tre artikler. I afhandlingens artikel 2 undersøges, hvordan ledere af idrætsanlæg skaber offentlig værdi, mens artikel 3 undersøger, hvordan ledere af idrætsanlæg arbejder med brugeres tilfredshed. Mens artikel 2 og 3 i udgangspunktet har udøvelse af ledelse som den uafhængige variabel, er ledelse i den første artikel den afhængige variabel. I artikel 1 er fokus på, hvordan ledere og ledelse af idrætsanlæg er påvirket af overordnede samfundsstrukturer og -institutioner. I det følgende præciseres, hvordan kausale mekanismer opfattes i afhandlingen.

Afhandlingens forståelse for kausale mekanismer har rod i afhandlingens videnskabsteoretiske position, som betoner, at fysiske såvel som mentale fænomener er virkelige. Afhandlingen fokuserer især på mentale fænomener, og afhandlingen betragter "individuals' beliefs, values, motives and, meanings as causes" (Maxwell, 2012, s. 38). Lederes mentale fænomener betragtes i afhandlingen som årsager, der *kan* føre til effekter (dvs. kausal sammenhæng). Inden der redegøres nærmere for denne sammenhæng, er fokus indledningsvist på to forskellige perspektiver for kausale mekanismer. De to perspektiver er: 1) *variansteorien* og 2) *procesteorien*.

Variansteorien bunder i en positivistisk videnskabsforståelse, hvor kausale sammenhænge betragtes som lovmæssigheder. Variansteorien opfatter kausalitet som konstant og systematisk. En årsag fører til en effekt. Forskeres opgave er at afdække forhold mellem årsag og effekt, som ideelt set gøres via randomiserede eksperimenter og statistiske metoder (Maxwell, 2012). Procesteorien har derimod udgangspunkt i en konstruktivistisk videnskabsforståelse, hvor kausale sammenhænge ikke betragtes som lovmæssigheder, men derimod afhænger af en række forskellige faktorer. Det er således ikke altid, at en årsag fører til en effekt – det afhænger blandt andet af den givne kontekst og situation:

The relationship between causal mechanisms and their effects is not fixed, but contingent; it depends on the context within which the mechanism operates (Pawson & Tilley, 1997, s. 69).

Et eksempel med benyttelse af idrætsanlæg kan illustrere forskellen mellem de to perspektiver. En leder af et idrætsanlæg sætter en handleplan i gang for at øge fremmødet til bookede tider blandt foreninger. Handleplanen bliver en succes og flere foreninger bruger deres bookede tider. Variansteorien vil betone en

generel sammenhæng mellem handleplan og fremmøde. Sætter ledere i andre anlæg en handleplan i gang, vil forventningen være, at planen fører til øget fremmøde blandt foreninger. Procesteorien vil derimod betone, at der er tale om en sammenhæng i et specielt tilfælde. Dette betegner Miles og Huberman (1994) som *local causality* (lokal kausalitet). Pointen er, at sammenhængen er gældende i det undersøgte tilfælde, men ikke nødvendigvis i andre. Frem for at se en lovmæssighed mellem handleplan og benyttelse af bookedede tider vil forskere søge forståelse for hele situationen, hvor handleplanen er en faktor blandt andre. Forskere vil søge forståelse for, hvilke andre faktorer det var med til at fremme endsige hæmme, at handleplanen havde den ønskede effekt for foreningers fremmøde til bookedede tider.

Variansteorien læner sig op af en *black box*-tilgang, hvor forskere ikke interesserer sig for, hvordan transformationen fra årsag til effekt forløber. Det er modsat procesteorien, hvor forskeren netop søger, at "open up the black box of nature to reveal their inner workings" (Salmon, 1989, s. 182). Procesteorien kræver dybdegående studier af årsag og effekt og er typisk kompatibel med undersøgelse af én eller få cases, hvor forskere medtager kontekstuelle og situationelle forhold. Denne tilgang er væsentlig forskellig fra variansteorien, hvor forskere søger at tage højde for kontekstuelle og situationelle forhold via kontrolvariable (f.eks. i statistiske analyser). Afhandlingen undersøger udøvelse af ledelse på mikroniveau og læner sig op ad procesteoriens tilgang til kausale mekanismer.

#### 4.2 Mixed method-tilgang

Som klarlagt ovenfor har afhandlingen videnskabsteoretisk udgangspunkt i kritisk realisme. Det indebærer, som tidligere nævnt, at virkeligheden består af mentale såvel som fysiske fænomener. Det har en række metodiske konsekvenser, idet mentale fænomener ikke er *rocks* og er svære at observere. Mentale fænomener involverer dermed en stor grad af fortolkning (Maxwell, 2012), som kan understøttes ved at undersøge fænomener fra forskellige perspektiver.

Kritisk realisme giver netop mulighed for en bred tilgang til forskning således, at undersøgelsesfænomenet kan studeres fra forskellige perspektiver. Det gøres i afhandlingen ved at gøre brug af et *mixed method*-design (Creswell & Plano Clark, 2018). Fordelen ved mixed method er anvendelsen af forskellige metoder og datakilder, som forbedrer forskeres mulighed for at tilnærme sig mekanismer og strukturer i det virkelige domæne på en nuanceret måde. Fokus er, jf. den videnskabsteoretiske position, overvejende på kvalitative datakilder, men kvantitative data anvendes også til at danne et overblik over ledelse af idrætsanlæg (hvem er lederne, hvad er deres baggrund, hvor mange anlæg findes osv.) og caseudvælgelse.

Baggrunden for at vælge mixed method beror ifølge Frederiksen (2015) på hensigterne med forskningen, og hvordan forskeren vil indfri formålet med forskningen (se også Creswell og Plano Clark (2018)). Frederiksen opstiller tre overordnede hensigter, som gør mixed method relevant: 1) at skabe mere sikker viden (triangulering), 2) at skabe mere dækkende og komplementær viden eller 3) at skabe mere kompleks viden. I denne afhandling bruges mixed method primært med henblik på at skabe mere dækkende og komplementær viden (jf. pkt. 2) om afhandlingens problemstilling (Frederiksen, 2015). Den komplementære tilgang kombineres med en eksplorativ tilgang, og der bruges forskellige metoder og datakilder til at undersøge undersøgelsesfænomenet. Undersøgelsesfænomenet undersøges fra forskellige vinkler og perspektiver og fokus er på dels at få blik for de strukturer og mekanismer, som er relateret til ledelse af idrætsanlæg (dvs. dækkende viden), dels at komme tættere på de strukturer og mekanismer, som fænomenet ledelse af idrætsanlæg udgøres af (dvs. dybere viden). Dette gøres gennem afhandlingens tre artikler, som anvender forskellige tilgange og har forskelligt fokus. Artiklerne er dog ikke mere forskellige, end at de alle fokuserer på udøvelse af ledelse af idrætsanlæg.

#### 4.2.1 Forskningsdesign og dataindsamling

Creswell og Plano Clark (2018) skelner mellem to overordnede strategitilgange inden for mixed method: 1) en *typologi tilgang* og 2) en *interaktiv tilgang*. I typologi tilgangen følger forskere en foruddefineret skabelon, som angiver, hvornår og hvordan forskellige typer af metoder inddrages. Forskere bygger her videre på andre forskeres erfaringer. En fordel ved tilgangen er, at der findes beskrivelser af, hvordan forskere integrerer forskellige metoder og datakilder, samt hvilke resultater det forventes at give. En ulempe ved tilgangen er, at den er svær at rette til undervejs, og at valget af skabelon sker tidligt i forskningsprocessen og dermed kræver en del (forudgående) viden (Creswell & Plano Clark, 2018).

I den interaktive tilgang tager forskere ikke udgangspunkt i en foruddefineret skabelon, men i stedet i data og forskningsprocessen. Fordelen ved denne metode er, at forskere kan skræddersy designet til undersøgelsesfænomenet og tilpasse det undervejs i forskningsprocessen, i takt med at de bliver klogere på emnet. En ulempe – eller udfordring – er, at forskere i mindre omfang kan trække på færdige skabeloner og andre forskeres erfaringer, og derfor selv skal sikre integration af forskellige datakilder og metoder undervejs i forskningsprocessen. Derudover kan det også være et problem at få tilstrækkeligt med data samlet ind (tidligt i forskningsprocessen) til at træffe valg om tilgang og fokus. I forhold til de gennemførte casestudier har det undervejs i dataindsamlingen vist sig, at det kunne have været relevant at have fokus på lederes ageren i forhold til medarbejdere. Det har dog ikke været muligt at undersøge tilstrækkeligt i de cases, som

lå tidligt i dataindsamlingsforløbet. Derfor har dette emne haft begrænset fokus i afhandlingen, hvilket også er afspejlet i afhandlingens definition af ledelse.

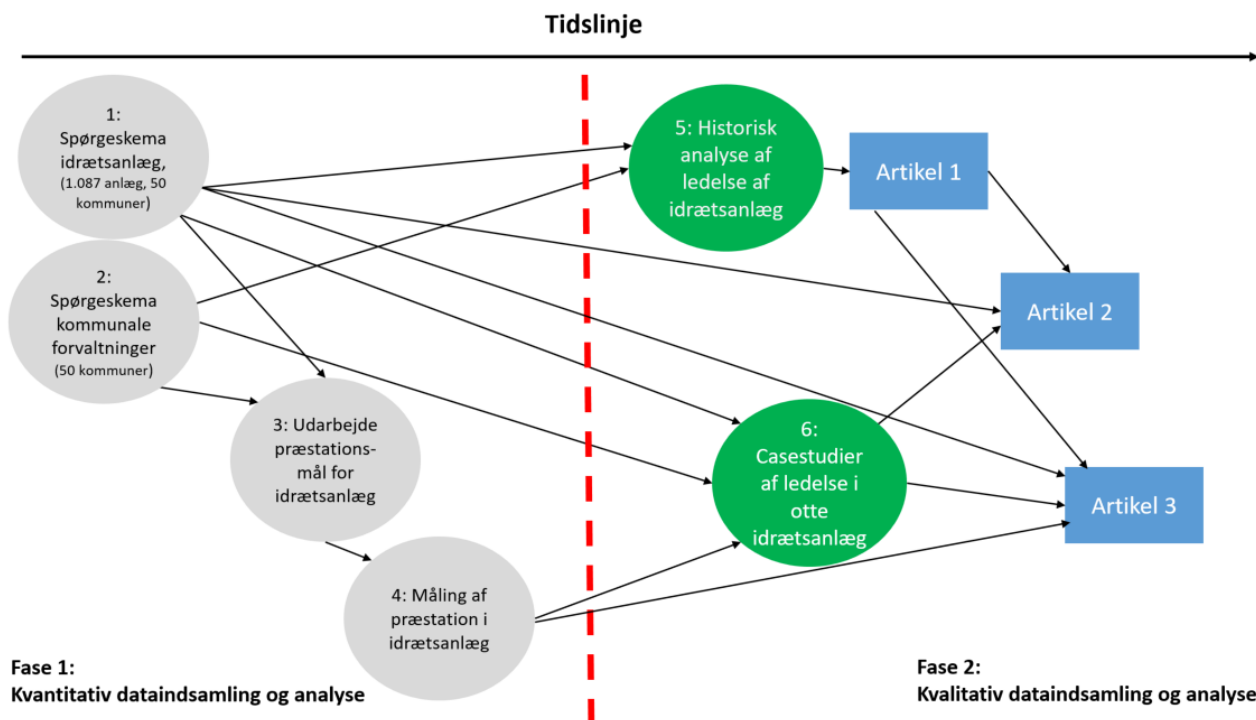
I afhandlingens analyser anvendes i overvejende grad den interaktive tilgang, da der ved forskningsprocessens begyndelse ikke var fuldt overblik over, hvordan ledelsen af idrætsanlæg udøves i dag og har været udøvet over tid. Derfor blev det vægtet at kunne tilrette designet, i takt med at der blev indsamlet viden om ledelse af idrætsanlæg. Den interaktive tilgang kombineres i afhandlingen med et *Explanatory Sequential Design* (ESD) (forklarende sekventielt design) (Creswell & Plano Clark, 2018). ESD er ideelt set delt i to faser, som følger hinanden, men jf. afhandlingens interaktive tilgang er faserne ikke skarpt opdelt, men overlapper hinanden og flyder i et vist omfang sammen i praksis (Frederiksen, Gundelach, & Nielsen, 2014). Den første fase består overvejende af en kvantitativ del, mens den anden fase overvejende er kvalitativ. En fordel ved ESD er, at information fra det første fase kan anvendes i tilrettelæggelse/udførelse af den anden. Det spiller eksempelvis en rolle i udvælgelsen af de otte caseanlæg. Faseopdelingen er vist i figur 4 ved hjælp af den røde stiplede linje. Figuren skal læses fra venstre mod højre, hvilket er angivet med en tidslinje øverst i figuren. Pilene i figuren illustrerer, hvordan de enkelte delelementer er knyttet til hinanden. Baggrundsdata er markeret med grå, mens de grønne cirkler udgør de centrale empiriske elementer, som danner baggrund for afhandlingens tre artikler (blå firkanter). Fokus i dette metodeafsnit er primært på at beskrive de to grønne cirkler – dvs. metoden forbundet med den historiske analyse og casestudieanalyse. En oversigt over de forskellige dele fremgår af tabel 3.

Som det fremgår af figuren, bestod første del af fase 1 af to spørgeskemaundersøgelser (cirkel 1 og 2) til idrætsanlæg og kommuner. Disse undersøgelser gav indblik i en række faktuelle forhold om idrætsanlæg (blandt andet deres facilitetssammensætning) samt lederes baggrund og formelle lederuddannelse. Spørgeskemaerne blev blandt andet udarbejdet med baggrund i ti semistrukturerede forinterviews med ledere af idrætsanlæg. Disse foregik inden ph.d.-forløbet blev sat i gang og var strengt taget ikke en del af forskningsprocessen. Forinterviews blev dog anvendt til at skabe et indblik i centrale emner i forhold til udarbejdelse af spørgeskemaer. Spørgeskemadata bruges primært i afhandlingen til at præsentere udvalgte resultater om ledelse af idrætsanlæg/ledere samt udvælgelse af cases (beskrives senere). I fase 1 blev der også udarbejdet af to præstationsmål for idrætsanlæg (benyttelse af idrætsanlæg og brugeres tilfredshed med idrætsanlæg)<sup>37</sup>, som har indgået i udvælgelsen af anlæg til casestudieanalysen.

---

<sup>37</sup> Præstationsmålene blev udarbejdet i regi af forskningsprojektet 'Fremtidens idrætsfaciliteter'. Et tredje præstationsmål – idrætsanlæggs fysiske tilstand – blev også udarbejdet. Det blev dog udarbejdet og målt senere i projektforløb end benyttelse og tilfredshed, hvorfor det ikke var muligt at inkludere i afhandlingen.

**Figur 4: Faseinddeling af undersøgelsesdesignet i en kvantitativ fase (fase 1) og kvalitativ fase (fase 2)**



Egen figur. Forklaring: de grå og grønne cirkler angiver dataindsamling, mens de blå angiver artikler. Numrene ved dataindsamling henviser til tabel 3, som indeholder en kort beskrivelse af data og indsamlingsmetode. Den røde stiplede linje angiver overgangen fra den overvejende kvantitative fase (fase 1) til den overvejende kvalitative fase (fase 2).

Den kvalitative fase er i hovedtræk forløbet efter den kvantitative, jf. logikken i ESD. Hovedparten af analyserne og resultaterne i afhandlingen er knyttet til den kvalitative fase, som gør brug af forskellige kvalitative metoder og data. Som det fremgår af figuren, er artikel 1 baseret på en historisk analyse, mens artikel 2 og 3 er baseret på casestudieanalyse. Alle artiklerne er overvejende baseret på kvalitativ dataindsamling og analyse.

Figuren giver indtryk af linearitet i forskningsprocessen, men i praksis har der også været arbejdet bagud i modellen. Det ændrer dog ikke ved, at kvantitativ dataindsamling i overvejende grad har gået forud for kvalitativ, og at tidlige elementer har været med til at danne baggrund for senere beslutninger. Beslutninger er imidlertid ikke kun baseret på foregående elementer, da der også er inkluderet viden *udefra*.

Dataindsamlingen er foregået som led i forskningsprojektet 'Fremtidens idrætsfaciliteter'<sup>38</sup>. Det har været en væsentlig årsag til, at det har været muligt at inkludere store mængder af data af såvel kvalitativ som kvantitativ art. Det er, jf. afhandlingens mixed method-tilgang, en styrke. Omvendt har det været en

<sup>38</sup> Se evt. <https://idan.dk/idan-undersoeger/fremtidens-idraetsfaciliteter/>



begrænsning, at ikke al den indsamlede data har været tilrettelagt med henblik på at undersøge problemstillingen i denne afhandling, da andre forskningsmæssige hensyn har indgået i dataindsamlingsprocessen. Derfor er det heller ikke al den indsamlede data i de ovenstående delundersøgelser, som har relevans for afhandlingen.

**Tabel 3: Oversigt over dataindsamlingen i forskningsprocessen**

Fase	Aktivitet	Formål	Metode	Primær brug i afhandling
<b>Fase 1</b>	1: Undersøgelser af idrætsforvaltningen i 50 kommuner (svar fra alle 50 kommuner, 100 pct.).	At skabe overblik over de overordnede kommunale rammer for idrætsanlæg og ledelse af idrætsanlæg. Herunder hvordan kommunen støtter forskellige typer af anlæg, samt hvilke opgaver og områder, som kommunen finder særligt væsentlige at ledere af idrætsanlæg varetager/mestrer.	Kvantitativt spørgeskema som skulle besvares af en idrætschef/-konsulent i kommunen. Analyser foretaget via SPSS. Hovedresultater og konklusioner er samlet i en rapport (se Forsberg et al., 2017).	Data om kommuners overordnede styringsredskaber over for idrætsanlæg samt booking-data for anlægstyper har været brugt i udarbejdelsen af præstationsmål for idrætsanlæg (se 4 og 5). Information om kommuner har også været anvendt til at udvælge typiske kommuner, som de otte case-anlæg hører hjemme i.
	2: Spørgeskemaundersøgelse blandt 1.039 (svar fra 874 anlæg, 84 pct.) idrætsanlæg i 50 kommuner.	At skabe overblik over sammensætningen af idrætsanlæg i 50 kommuner ift. størrelser, faciliteter, brugergrupper og brugen. Desuden tegne et billede af ledere af idrætsanlæg ift. uddannelsesbaggrund, erhvervs erfaring samt deres ledelsesopgaver.	Kvantitativt spørgeskema som skulle besvares af ledere af anlæg. Analyser foretaget via SPSS. Hovedresultater og konklusioner er samlet i en rapport (se Forsberg et al., 2017).	Information om idrætsanlægs facilitetssammensætning har været brugt til at udvælge cases. Information om lederes baggrund har været med til at forstå konteksten ledelse udøves i samt ledere ledelsesmæssige udfordringer.
	3: Udarbejdelse af præstationsmål (benyttelse af idrætsanlæg og brugeres tilfredshed med for idrætsanlæg).	Udarbejde mål for idrætsanlægs præstation ift.: 1) idrætsanlægs benyttelse og 2) brugeres tilfredshed med idrætsanlæg	Målene er udarbejdet med baggrund i eksisterende litteratur om måling i idrætsanlæg (se Høyer-Kruse et al., 2017)	Baggrundsviden om centrale mål for idrætsanlæg. Viden om brugertilfredshed og benyttelse har været essentielt at få forståelse for. Viden herom er indgået i interviews i forbindelse med artikel 2 og 3.
	4: Måling af benyttelse og brugertilfredshed	Måling af: 1) idrætsanlægs benyttelse og 2) brugeres tilfredshed med idrætsanlæg.	Kvantitative målinger af de to præstationsmål. Analyser foretaget via SPSS. Hovedresultater og konklusioner er samlet i en rapport (se	Information om idrætsanlægs præstation har været brugt til at udvælge cases.

			Høyer-Kruse et al., 2017).	Ildrætsanlægs præstation ift. brugertilfredshed indgår i artikel 3.
<b>Fase 2</b>	5: Historisk analyse af ledelse af idrætsanlæg.	Skabe forståelse for den historisk betingede institutionelle rammer ledere af idrætsanlæg agerer i.	Dybdegående undersøgelse af ledelse af idrætsanlæg i tre udvalgte perioder (uddybes i afsnit 4.3.1).	Artikel 1 er udarbejdet med baggrund i den historiske analyse. Baggrundsviden til artikel 2 og 3.
	6: Analyser af ledelse i otte udvalgte idrætsanlæg (cases). Se appendiks A, B, C og D.	Sigtet med casestudierne har været at undersøge ledelsespraksissen i udvalgte idrætsanlæg.	Casestudiemetode (uddybes i afsnit 4.3.2).	Artikel 2 og 3 er udarbejdet med baggrund i casestudierne.

### Brug af kvantitative data

Som det blev angivet i kapitlets indledning, har kritisk realisme en relativ åben tilgang til data og metoder, som muliggør kombination af kvalitative og kvantitative metoder. Ifølge Maxwell (2012) kan en kombination af de to metoder være en fordel, da de har hver deres styrker og svagheder. Ved at bruge begge metoder kan forskere øge deres forståelse for et fænomen. Ifølge Maxwell (2012) kan kvantitative metoder: “provide systematic evidence for diversity (...) and to focus on typical characteristics and shared concepts and themes” (s. 66). Kvantitative metoder er altså blandt andet egnet til at tegne et større billede og eksempelvis sætte cases ind i en større sammenhæng. I afhandlingen anvendes kvantitative data om idrætsanlægs størrelse eksempelvis til at udvælge cases (dvs. idrætsanlæg), som er repræsentative for en stor del af idrætsanlæggene i Danmark (udvælges af cases uddybes senere). Desuden har kvantitative data været med til at give et overordnet indblik i lederes baggrund og arbejdsopgaver. Det har været med til at skærpe min baggrundsviden om ledelse af idrætsanlæg, som blandt andet har haft betydning i forberedelsen og udførelsen af interviews i forbindelse med casestudierne.

### 4.3 Metodiske overvejelser i afhandlingens artikler

Afhandlingens tre artikler er alle udarbejdet med baggrund i afhandlingens videnskabsteoretiske position. I det følgende redegøres nærmere for de metodiske valg i de tre artikler, som der ikke var plads til i artiklerne. Herunder fremhæves styrker og svagheder ved artiklernes metoder. Afsnittet er struktureret med udgangspunkt i de to dataindsamlingsmetoder, som artiklerne trækker på (jf. fase 2 i tabel 3 (historisk analyse og casestudieanalyse)).

#### 4.3.1 Historisk analyse af ledelse af idrætsanlæg

Artikel 1 er historisk inspireret og er centralt, fordi den giver indblik i den institutionelle ramme ledere af idrætsanlæg agerer i. Det gøres med baggrund i ny-institutionalisme og historisk institutionalisme. Konkret

undersøger artiklen lederrollens udvikling med udgangspunkt i tre perioder: den formative periode (1890-1920), den bekræftende periode (1960-1980) og den udfordrende periode (1997-2017). Begrundelsen for udvælgelsen de tre perioder fremgår af artiklen.

Baggrunden for artiklen er knyttet til det videnskabsteoretiske udgangspunkt i kritisk realisme. Som det blev fremhævet indledningsvist, er et centralt forhold i kritisk realisme, at fysiske såvel som mentale fænomener er virkelige. Det afgørende er i denne sammenhæng, at mentale fænomener, som eksempelvis meninger, har konsekvenser. Maxwell (2012) beskriver det således:

Individuals' meanings have *consequences*; how individuals act is influenced by how they think about and make sense of what is going on (...) Intentions, beliefs and meanings (...) is fundamental to our commonsense explanations of actions (s. 19).

Pointen er, at lederes intentioner, forestillinger og meninger er virkelige fænomener, som har konsekvenser for handlinger. Handlinger er i dette perspektiv kun en form for virkelighed, mens mentale fænomener er en anden form for virkelighed. Artikel 1 har til formål at skabe en grundlæggende forståelse for de institutioner (dvs. institutionel logik), som har indflydelse på lederes mentale forestillinger om, hvem de er, og hvad der forventes af dem.

Som det blev beskrevet ovenfor, er sigtet med kritisk realisme at nærme sig mekanismer og strukturer i det virkelige domæne. Konteksten influerer midlertidigt på, hvordan mekanismer og strukturer erfares og observeres, da strukturer og mekanismer tager sig forskelligt ud fra kontekst til kontekst. Et første skridt i forhold til at nærme sig mekanismer og strukturer går derfor på forståelse for kontekstens institutionelle logik. Artikel 1 danner en grundlæggende forståelse for idrætsanlægs institutionelle logik, som er vigtig baggrundsviden i analyserne af udøvelse af ledelse af idrætsanlæg i artikel 2 og 3.

Den historiske analyse, som danner baggrund for artikel 1, uddybes med baggrund i Wadhwani og Deckers (2017) metode for historiske analyser i organisationer. En central forskel mellem historiske og nutidige analyser er, at historiske analyser foretages retrospektiv. Historiske analyser er reflektive og er en dialog mellem fortiden og nutiden. En udfordring ved historiske analyser er ifølge Wadhwani og Decker (2017), at forskeres subjektive forestillinger indgår i historiske analyser. Min baggrund for at foretage den historiske analyse af ledelse af idrætsanlæg er med andre ord præget af den viden, som jeg har om ledelse af idrætsanlæg i dag. Pointen for Wadhwani og Decker (2017) er *ikke*, at forskere skal give slippe på deres subjektivitet. Det er, med henvisning til Gardamer (1975) såvel som kritisk realisme (Maxwell, 2012), ikke muligt. Men forskere skal være opmærksom på deres subjektivitet, og at de kan komme til (bevidst eller

ubevidst) at foretage analyser, som bekræfter deres præ-subjektive forståelser. Wadhvani og Decker (2017) opstiller derfor en analysemodel, som forskere kan anvende i historiske analyser. Ved at tage afsæt heri får forskere mulighed for at foretage en grundig historisk analyse, forholde sig kritisk til den samt give andre forskere mulighed for at vurdere analysens validitet. Modellen mindsker risikoen for fejlagtigt at bekræfte præ-subjektive forståelser. Wadhvani og Deckers (2017) metode består af fire dele: 1) *reportage*, 2) *forklaring*, 3) *forståelse* og 4) *evaluering*. Nedenfor er fokus på udvalgte elementer af reportage, forklaring og forståelse samt eksempler på deres anvendelse i analysen.

#### *Reportage, forklaring og forståelse for ledelse af idrætsanlæg*

Det første element i Wadhvani og Deckers (2017) model er reportage, som handler om at finde, fremlægge og kritisere kilder. Kilder kan inddeles i primær- og sekundærkilder, som det også er gjort i artikel 1 (se tabel 4 herunder). En primærkilde er *tæt* på fænomenet (dvs. ledelse af idrætsanlæg), mens sekundærkilder er baseret på primærkilder og dermed *længere væk*.

**Tabel 4: Primær- og sekundærkilder anvendt i artikel 1**

Perioder	Primærkilder	Sekundærkilder
Den formative periode (1890-1920)	Referat fra politiske møder i borgerrepræsentationen i forbindelse med etableringen af Københavns Idrætspark DIFs Pjece om opførsel og drift af idrætsanlæg	Tidens krav er sportens krav: Studier i den kommunale idrætspolitikdannelse i Odense, Århus og Aalborg 1900-1950 (Wøllekær, 2007) Idræt som kommunalt velfærd: Mentalitet, velfærd og idrætspolitik i København, Ballerup og Skive 1870-1970 (Mortensen, 2004b)
Den bekræftende periode (1960-1980)	Sport-71 and Sport-73 konferencer Medlemsblade fra HI Betænkning om idrætten og friluftslivet (Kulturministeriet, 1974) Fritidsloven (1968)	Idræt som kommunalt velfærd: Mentalitet, velfærd og idrætspolitik i København, Ballerup og Skive 1870-1970 (Mortensen, 2004b) Betænkning om idrætten og friluftslivet (Kulturministeriet, 1974)
Den udfordrende periode (1997-2017)	Medlemsblade fra HI Idræt for alle. Breddeidrætsudvalgets rapport - baggrund og analyse (Kulturministeriet, 2009)	Idræt for alle. Breddeidrætsudvalgets rapport - baggrund og analyse (Kulturministeriet, 2009)

Primærkilder har været centrale i artiklen. Primærkilderne tolkes med henblik på at skabe historiske fakta, og skal ifølge Wadhvani og Decker (2017) underlægges en kritisk vurdering i forhold til *validitet*, *pålidelighed* og *transparens*. Validitet handler i denne sammenhæng om at stille hvorfor- og hvordan-spørgsmål og vurdere den institutionelle kontekst, som kilden er blevet til i. Magtforhold og institutionelle strukturer kan være vigtige at overveje i forhold til hvorfor og hvordan-spørgsmål. Pålidelighed handler om at vurdere den

pågældende kildes troværdighed i forhold til de fakta, som kilden bruges til at sige noget om. En kildes pålidelighed afhænger blandt andet af, hvem der har fremsat den. Det afgørende er ikke, om kilden er publiceret eller ej, men hvor tæt kilden er i tid og rum på det undersøgte fænomen. Primærkilder er som nævnt tættere på end sekundærkilder. Transparens handler om, at aktørers udsagn skal kunne spores tilbage til specifikke kilder, som kan verificeres af andre forskere. Historisk analyse handler om at finde mønstre af forklaringer, hvorfor Wadhvani og Decker (2017) argumenterer for at anvende triangulering. Triangulering handler om, at forklaringer og tolkninger skal baseres på flere (uafhængige) kilder.

De forskellige kilder er blevet underlagt en vurdering i forhold til validitet, pålidelighed og transparens, og triangulering er blevet anvendt med henblik på at forstå, hvordan ledelse er blevet udøvet, og hvem der har ydet indflydelse herpå.

### *Forklaring og forståelse*

Forklaring handler om systematisk at undersøge kilder og deres sammenhæng i en bredere kontekst og er knyttet til kontekstualisering. Kontekstualisering handler hos Wadhvani og Decker (2017) om "placement of reconstructed events and actions in temporal context that they are given sense and significance" (s. 118). Kontekstualisering beskriver således en proces, som forskere anvender til at analysere og forstå kilderne ud fra den kontekst, som de blev dannet i. Konteksten opfattes her som fortolkede forhold, som forskere skal have viden om for at kunne gennemføre en analyse af, hvilken form for information de enkelte kilder indeholder. Det indebærer viden om hændelserne før og efter kilden, som henholdsvis havde indflydelse på og var påvirket af kilden. Forklaring trækker på begrebet periodisering, som er den periode, som forskere undersøger med henblik på at forstå et fænomen eller en kilde. Inden for perioden søger forskere at forstå kilder, hvilket blandt andet kan gøres via hermeneutisk metode (Wadhvani & Decker, 2017). Kernen i den hermeneutiske metode er at opnå forståelse for den enkelte kilde og afsender med udgangspunkt i afsenderens perspektiv (Schleiermacher, 1998). Hermeneutisk metode er en fortolkningsproces, som gennemføres ved at placere kilden i dens historiske kontekst og få forståelse for afsenderens intentioner med kilden. Metoden gør brug af den hermeneutiske cirkel, hvor forskere går frem og tilbage mellem kilde og kontekst.

En række sekundærkilder, Mortensen (2004b), Wøllekær (2007) og politiske betænkninger (Kulturministeriet, 1974, 2009) har været brugt til at opnå indsigt i konteksten i de tre perioder. Den hermeneutiske tolkning af primærkilderne er således sket med baggrund i forståelsen for den større helhed, som sekundærkilderne har givet indsigt i. Mortensens (2004b) ph.d.-afhandling 'Idræt som kommunal

velfærd' dokumenterer eksempelvis, hvordan idrætten i løbet af 1900-tallet blev et område, som kommuner i stigende grad støttede. Det skete i udpræget grad via støtte til idrætsanlæg. Ifølge Mortensen blev der i løbet af 1900-tallet etableret en særlig mentalitet, som kredsede om idrætsforeningers frivillige base og deres positive betydning for samfundet. Ud over at studere Mortensens afhandling blev der også foretaget et interview med Mortensen (interview, 23. december, 2016) for at få nærmere indblik i den særlige mentalitet, som han argumenterer for findes. Det har været med til at skærpe min forståelse for, hvordan mentalitet har præget ledelse af idrætsanlæg. Ifølge Mortensen (2004b) antog man, at idrætsforeninger var med til at holde unge væk fra gadehjørnerne og mindske kriminalitet samt skabe kammeratskaber på tværs af sociale skel. Grundlaget for at støtte idrætten var forestillinger om dens samfundsnytte, som var bundet op på frivillighed. Forståelsen af idrætsanlæg som en arena, hvor frivilligheden kan blomstre, har været afgørende baggrundsviden på tværs af særligt de to første perioder.

#### *Den historiske analyses bidrag*

Tidsperioden historiske analyser spreder sig over har betydning for typen af resultater. Ifølge Wadhvani og Decker (2017) bringer analyser af korte forløb typisk resultater på aktørniveau, mens analyser over længere perioder typisk bringer fokus på samfundsforhold og strukturelle faktorer. Der findes ingen klar opdeling mellem korte og lange forløb, men i denne analyse har fokus været på et langt forløb fra etableringen af de første idrætsanlæg i begyndelsen af 1900-tallet og frem til 2017. Det lange forløb betyder, at analysen giver indblik i overordnede strukturelle forhold på samfundsniveau, som har indflydelse på ledelse af idrætsanlæg.

Analysen giver således indsigt i nogle overordnede strukturelle forhold, som danner en overordnet forståelsesramme for at undersøge ledelse af idrætsanlæg. Fokus er på det, som Pierson og Skocpol (2002) kalder "combined effects of institutions" (s. 696). En begrænsning ved analysen er, at den har begrænset forklarings effekt, når det handler om at analysere og forstå den enkelte leders handlinger. Analysen peger på nogle overordnede forhold, som alle ledere af idrætsanlæg på den ene eller den anden måde forholder sig til, men de enkelte ledere kan godt bryde ud af rammerne, og lederes ageren i forhold til rammerne kan variere. Derfor er fokus i artikel 2 og 3 – med baggrund i artikel 1's analyse af den overordnede forståelsesramme – netop at dykke ned i enkelt lederes handlinger. I et videnskabsteoretisk perspektiv giver artikel 1 således indblik i nogle overordnede strukturer og mekanismer, som danner konteksten. Forståelsen for konteksten er afgørende i artikel 2 og 3, hvor en af årsagerne til at anvende casestudier netop er at skille kontekst fra fænomen (Michelsen la Cour, 2013).

#### 4.3.2 Casestudieanalyse af udøvelse af ledelse af idrætsanlæg

Artikel 2 og 3 anvender data fra casestudier af otte udvalgte idrætsanlæg. Baggrunden for at vælge casestudiemetoden er ønsket om at få indgående indblik i udøvelse af ledelse af idrætsanlæg.

Flyvbjerg (2006) skelner i den forbindelse mellem kontekstafhængig og kontekstafhængig viden. Kontekstafhængig viden er regler og fakta, som studeres i tekstbøger uafhængigt af den kontekst, de blev dannet i den. Den viden skaber general viden om et fænomen, men i forhold til at gøre forskere til eksperter i fænomener har den en række begrænsninger. Den kontekstafhængige viden er derimod baseret på undersøgelser af fænomener i den kontekst, de befinder sig. Denne form for viden, som eksempelvis skabes via casestudier, har ifølge Flyvbjerg potentiale til at gøre forskere til eksperter i fænomener. Casestudier giver et nuanceret billede af virkeligheden, og ved at dykke ned i cases (og deres kontekst) får forskere eksempelvis indblik i, at menneskelig adfærd ikke kan reduceres til simple regler (jf. den kontekstafhængige viden), men er kompleks og påvirkes af en række forskellige faktorer og forhold<sup>39</sup>.

Der findes et væld af forskellige tilgange til casestudiemetoden, og i afhandlingen trækkes der primært på Yins (2014) tilgang til casestudiemetoden, som suppleres med Stake (1995, 2006) og Flyvbjerg (2006). Yin (2014) opdeler sin definition af et casestudie i to: 1) et casestudie er en dybdegående empirisk undersøgelse af et nutidigt fænomen i dets virkelige kontekst, som 2) søger at håndtere en særlig teknisk situation med flere variable end datapunkter, og som bruger forskellige datakilder.

Stake (1995) skelner i sin definition af casestudier mellem case og fænomen. En case er ifølge Stake (1995) en kompleks ting, der fungerer som en arena for dét fænomen, som forskere undersøger. Casen indgår i et integreret system af processer og har sin egen situation. Situationen påvirker måden, hvorpå et fænomen formes og fortolkes af forskere. For at forstå fænomenet må forskere også forstå de enkelte cases situation (eller kontekst).

I denne afhandling trækkes særligt på det multiple casestudie, hvor et fænomen undersøges på tværs af en række forskellige cases. Fælles for casene er, at de bærer det undersøgte fænomen, og at de har hver deres situation. De otte idrætsanlæg figurerer i afhandlingen som cases, hvori det er muligt at studere fænomenet ledelse af idrætsanlæg.

---

<sup>39</sup> Ud over argumentet om, at forskere kun ved at dykke ned i konteksten kan få blik for menneskelige handlingers kompleksitet, argumenterer Flyvbjerg (2006) også for, at der kun eksisterer kontekstafhængig viden. Den kontekstafhængige viden eksisterer ikke, men er forsøg på omskrivninger og generaliseringer af kontekstafhængig viden.

### Videnskabsteoretiske overvejelser og undersøgelsesforløb

Yin (2014) og Stake (1995) har forskellige epistemologiske udgangspunkter, som også afspejler sig i, hvor fast eller fleksibel de angiver casestudiemetoden at være. Stake har et konstruktivistisk og fleksibelt udgangspunkt, mens Yin har en mere fast tilgang og befinder sig tættere på positivismen (Boblin, Ireland, Kirkpatrick, & Robertson, 2013). I tråd med Stake opfattes den viden, som casestudiemetoden bidrager med, som en konstruktion. Det er jf. afhandlingens videnskabelige udgangspunkt ikke muligt at observere det virkelige domæne direkte, men kun konstruktioner af det, som er underlagt fortolkning.

Yin (2014) angiver fire *yardsticks*, eller kriterier (*construct validity, internal validity, external validity* og *reliability*) (s. 45-49), som casestudier skal vurderes ud fra, og Yin opstiller en opskrift for, hvordan casestudier bør udføres<sup>40</sup> (udvalgte kriterier berøres til slut i kapitlet). Yin (2014) opdeler casestudieprocessen i fem komponenter: 1) undersøgelsesspørgsmål, 2) antagelser (hvis nogle), 3) undersøgelsesenheder, 4) link mellem antagelser og data, og 5) kriterier til at fortolke data. Yins (2014) hensigt med komponenterne er at opstille en logisk tilgang til casestudier, som "connects the empirical data to a study's initial research questions and, ultimately, to its conclusions" (s. 28). Hos Yin er udgangspunktet de foruddefinerede undersøgelsesspørgsmål, og Yin anbefaler, at dataindsamling og analyse er styret af undersøgelsesspørgsmål.

Stake (1995) har ikke samme klare opskrift for, hvordan et casestudie skal udføres. Det hænger sammen med Stakes konstruktivistiske udgangspunkt, som angiver, at viden er subjektivt konstrueret og afhænger af den pågældende situation. Ændres situationen, f.eks. aktørsammensætningen i et fokusgruppeinterview, vil det påvirke konstruktionen af viden. Forestillingen om den løbende udvikling af viden gør, at Stake (1995) ikke arbejder med en foruddefineret plan for casestudier, men i stedet argumenterer for en iterativ tilgang, hvor forskeren løbende tilpasser undersøgelsesspørgsmålene i takt med, at data samles ind<sup>41</sup>.

Tilrettelæggelsen af casestudierne har haft udgangspunkt i Yins komponenter, som giver nogle overordnede retningslinjer for gennemførelsen af casestudierne (f.eks. teorivalg skal ske før dataindsamling, efterfulgt af analyse og konklusion). En udfordring ved Yins klare struktur kan være mangel på fleksibilitet og muligheden for at tilpasse metoden i takt med, at data indsamles. Derfor er Yins klare struktur suppleret med Stakes fleksibilitet, som betoner nødvendigheden af at foretage tilpasninger undervejs i undersøgelsesforløbet. Yins opskrift har således fungeret som et udgangspunkt for undersøgelsesdesignet, men strukturen har ikke været

---

<sup>40</sup> Om baggrunden for sin bog skriver Yin (2014): "somehow, the skills for doing good case study research have not yet been formally defined" (s. 22).

<sup>41</sup> Yin (2014) angiver også, at casestudiemetoden i praksis foregår iterativt. Men han ligger i højere grad op til, at forskere søger en foruddefineret plan.



helt så styret, som Yin anbefaler. Undervejs er undersøgelsesdesignet blevet tilpasset, og der er også gået frem og tilbage mellem de forskellige stadier (dvs. en iterativ tilgang).

### *Caseudvælgelse og generaliserbarhed*

Et centralt spørgsmål inden for casestudielitteraturen går på, hvordan – eller hvorvidt – det er muligt at generalisere fund i de undersøgte cases til andre cases. Undersøgelser baseret på få cases er blevet kritiseret for at været styret af forskeres motiver og ikke være egnet til generalisering (Gerring, 2004; Michelsen la Cour, 2013). Der findes dog også forskere som argumenterer for, at det er muligt at generalisere fund fra én eller få cases til et større antal cases (Flyvbjerg, 2006; Stake, 1995; Yin, 2014).

*Caseudvælgelse.* I afhandlingen analyseres cases med henblik på at skabe viden, som har bredere relevans end de undersøgte cases. Det afgørende spørgsmål i bestræbelserne på at generalisere fund til andre cases afhænger ifølge Flyvbjerg (2006) af de undersøgte cases, og hvordan de er udvalgt. Flyvbjerg (2006) skelner mellem tilfældig og informationsdrevet udvælgelse. I den tilfældige udvælgelse vælges cases tilfældigt med henblik på at undgå systematisk bias i stikprøven. Her er stikprøvestørrelsen afgørende for mulighederne for generalisering. I den informationsdrevne udvælgelse vælges cases med baggrund i information om cases. Cases vælges ud fra en forventning om, at de vil give særligt indblik i en problemstilling eller et fænomen. I afhandlingen er anvendt den informationsdrevne udvælgelse. Information om cases stammer blandt andet fra de kvantitative undersøgelser af idrætsanlæg, kommuner samt idrætsanlægs præstation i forhold til benyttelse og brugertilfredshed (se evt. figur 4) (Michelsen la Cour, 2013).

Informationen fra disse kilder er anvendt til at udvælge cases ud fra to overordnede hensyn. For det første har det været et hensyn at udvælge cases, som repræsenterer en betydelig del af idrætsanlæg i Danmark i forhold til deres størrelse, dvs. *typiske cases*. Således er udvalgt otte typiske idrætsanlæg, som repræsenterer et stort antal idrætsanlæg i forhold til facilitetssammensætning (dvs. størrelse) (uddybes nedenfor). For det andet har det været et hensyn at vælge cases i idrætsanlæg med høj benyttelse og brugertilfredshed (her fra *præstation*), dvs. *kritiske cases* (uddybes nedenfor). Det er gjort ud fra en antagelse om, at udøvelse af ledelse fungerer godt i disse anlæg, og at erfaringer fra disse cases har relevans for andre anlæg, som vil øge deres præstation. F.eks. ved at leve op til de politiske ambitioner om at danne ramme om borgere i og uden for idrætsforeninger. Findes der omvendt ikke særlige ledelseshandlinger i disse anlæg, som fordrer god præstation, er det ikke sandsynligt at finde sådanne handlinger i andre og dårligere præsterende anlæg. En nærmere beskrivelse af vægtningen af hensyn – herunder overvejelser i forhold til udvælgelse på baggrund heraf – følger nedenfor:

*Typiske anlæg.* Den typiske udvælgelsesstrategi går på at udvælge anlæg, som er repræsentative for en bredere samling af idrætsanlæg. Den typiske case eksemplificerer forhold, der antages at have en indflydelse på den undersøgte fænomen. Ifølge Gerring (2008) bygger udvælgelsen på en forestilling om, hvilke forhold der udøver indflydelse på den afhængige variabel, som i dette tilfælde er ledelse af idrætsanlæg. For at få indblik i, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves i typiske danske idrætsanlæg, skal udvælgelsen med henvisning til Gerring foretages således, at værdier på faktorer, som antages at påvirke ledelse af idrætsanlæg, er typiske. En udfordring i denne afhandling er, at der findes meget lidt viden om, hvilke forhold der påvirker ledelse af idrætsanlæg. Derfor trækkes der overordnet set på to forhold, som har vist sig at have betydning inden for den mere generelle ledelseslitteratur. Det angår størrelse og typen af anlæg. Begge forhold er knyttet op på, at antallet af medarbejdere og typen af organisation påvirker ledelse. I en dansk kontekst har Bro (2016) eksempelvis vist, at antallet af ansatte har indflydelse på lederopgaven. Lederes mulighed for at være tæt på den daglige produktion afhænger af antallet af ansatte. Når organisationer når en vis størrelse (målt som antal ansatte), skifter lederrollen karakterer og omhandler overordnede strategier og ledelse af mellemledere. I denne afhandling undersøges ledelse i relativt ensartede anlæg, som er udvalgt med baggrund i deres facilitetssammensætning. Det typiske idrætsanlæg i Danmark er udvalgt på baggrund af en analyse af data fra facilitetsdatabasen.dk om facilitetssammensætningen i danske idrætsanlæg i forhold til tilstedeværelsen af almindelige idrætshaller, udendørs græsbaner og svømmehaller<sup>42</sup>. Antallet af faciliteter på den enkelte anlæg bruges her som en indikator for størrelse i afhandlingen (kritiseres senere). Artikel 3 indeholder et overblik over sammensætningen af disse faciliteter i de otte anlæg. Desuden er anlæg udvalgt fra et mindre antal kommuner (tre). Det blev gjort for at kunne inddrage anlæg fra forskellige dele af landet og med forskellig organisering af idrætsanlæg. Der blev valgt kommuner fra Sjælland og Jylland, som varierede i forhold til befolkningstæthed. Desuden varierede kommunerne i forhold til, om anlæg i kommunen overvejende er kommunale eller selvejende. Der blev søgt variation på befolkningstæthed og ejerform (tre kommunale anlæg og fem selvejende anlæg blev udvalgt), fordi disse forhold potentielt set kunne antages at influere på ledelse af idrætsanlæg. Eksempelvis er der forskel på, hvordan kommunale tilskud tildeles kommunale og selvejende anlæg. Tilskud til selvejende anlæg er i højere grad afhængig af antallet af aktiviteter i anlæg, og det kan – som pointeret af Iversen (2015) – øge ledere i selvejende anlægs opmærksomhed mod aktiviteter. På samme vis antages antallet af potentielle borgere for anlæg (angivet ved befolkningstæthed) at kunne være et forhold, som kan påvirke ledelse. Mange mulige samarbejdspartnere/brugere i nærområdet kan betyde behov for øget ledelsesmæssig opmærksomhed mod

---

<sup>42</sup> Anlæggenes ejerform er ikke tillagt en selvstændig betydning i analyser, da alle anlæg betragtes som offentlige. Der er dog søgt en vis repræsentation af kommunale og selvejende anlæg. Det blev gjort, såfremt ejerforhold skulle vise sig at have stor betydning for udøvelse af ledelse. Det har vist sig ikke at være tilfældet.

at balancere forskellige ønsker. Analyserne af de otte cases på tværs af de tre kommuner viser dog, at de kontekstuelle forhold ikke yder en afgørende forskel i forhold til ledelse af de udvalgte idrætsanlæg, og at der er flere ligheder end forskelle. På den baggrund har der ikke været anledning til at foretage yderligere distinktion på tværs af kommunale forhold, og resultaterne fra de otte casestudier synes at have relevans for anlæg af samme type (størrelse).

*Kritiske anlæg.* Sideløbende med skelnen til typiske anlæg er udvælgelsen også sket med baggrund i Flyvbjergs (2006) argument om den kritiske case (s. 230-231). Flyvbjerg (2006) argumenterer for, at det ikke er de mest almindelige eller mest repræsentative cases (dvs. typiske), som giver den største information. I stedet gælder det ifølge Flyvbjerg (2006), at "atypical or extreme cases often reveal more information because they activate (...) more basic mechanisms in the situation studied" (s. 229). Den kritiske case har ifølge Flyvbjerg strategisk relevans i forhold til generelle problemstillinger. I afhandlingen har ideen om den kritiske case ført til, at cases, der kan antages at være mest sandsynlige i forhold til at få indsigt i ledelsesdispositioner, som fører til god præstation, er udvalgt. Mest sandsynlig refererer hos Flyvbjerg (2006) til en strategi, hvor forskeren vælger cases, som er mest sandsynlige i forhold til at studere et fænomen eller en hændelse (s. 231). I dette tilfælde er valgt cases, som er mest sandsynlige i forhold til at få viden om ledelsesdispositioner, som kan skabe høj præstation. Det er gjort ved at vælge anlæg, som præsterer godt i forhold til benyttelse og brugertilfredshed. Ved at studere disse cases er det antagelsen (eller hensigten) at få indsigt i ledelsesdispositioner, som kan øge idrætsanlægs præstation. Kritiske cases kan også bruges til at sige noget om, hvor udbredt sådanne ledelsesdispositioner i idrætsanlæg er. Dette er knyttet til det, som Flyvbjerg (2006) benævner den negative kritiske case. Flyvbjerg (2006) skriver: "if it is not valid for this case, then it is not valid for any (or only few) cases" (s. 230). Findes der ikke særlige ledelsesdispositioner målrettet skabelse af høj præstation i disse anlæg (med høj præstation), så er det mindre sandsynligt at finde det i andre anlæg.

Hensynet om henholdsvis typiske og kritiske anlæg supplerer hinanden i udvælgelsen af anlæg således, at relativt ensartede anlæg (som repræsenterer et stort udsnit af anlæg i Danmark), som præsterer relativt godt, er blevet udvalgt. De to hensyn skal derfor betragtes som to forhold, der er lagt vægt på i udvælgelsen med baggrund i informationer om idrætsanlæggenes facilitetssammensætning og præstation (kritiseres i afsnit 4.4.2).

*Generaliserbarhed.* Konkret er i alt otte case-anlæg udvalgt med baggrund i overvejelser om den typiske og kritiske case. Baggrunden for at vælge otte anlæg er sket ud fra en vurdering, som bygger på:

The more case studies one has, the less intensively each one is studied, and the more confident one is in their representativeness (of some broader population)” (Gerring, 2004, s. 345).

Ifølge Gerring står forskere i valget af antal cases over for en afvejning, som går på indgående studie af én case kontra en mere overordnet indsigt i flere cases. Gerring argumenterer for nødvendigheden af at undersøge flere cases for at kunne generalisere fund, mens andre forskere, som eksempelvis Flyvbjerg, argumenterer for, at det er muligt at generalisere fra én enkelt case. Generalisering fra en enkelt case forudsætter dybdegående undersøgelse af en velvalgt case, som er særlig egnet til at undersøge det pågældende fænomen. I denne afhandling er valgt en tilgang, som læner sig op ad Gerrings argument om at undersøge flere cases. Denne tilgang er blandt andet valgt, fordi det ikke var muligt på forhånd at udvælge en særlig egnet case til at undersøge ledelse af idrætsanlæg.

Når forskere studier flere cases, står de overfor en afvejning. Når forskere fokuserer på få case, opnår de stor viden om de pågældende case, og hvordan situation og fænomenet udspiller sig i dem. Det indgående indblik i få cases sker på bekostning af viden om, hvordan fænomenet udspiller sig på tværs af et større antal cases. Ved at inddrage et større antal cases får forskere omvendt blik for, hvordan fænomenet tager sig ud i forskellige situationer, hvilket øger muligheden for at sige noget mere generelt om fænomenet. Det sker derimod på bekostning af dybdegående viden om enkeltcases.

I denne afhandling er det hensigten at generalisere fund og dermed sige noget mere generelt om ledelse af idrætsanlæg i Danmark. I forhold til afvejningen mellem dybde og brede er valgt en mellemløst position således, at det er muligt at foretage en grundig undersøgelse og analyse af ledelse af idrætsanlæg i de forskellige cases situationer. Med baggrund i undersøgelse af otte udvalgte idrætsanlæg, er det således hensigten at kunne sige noget mere generelt om udøvelse af ledelse af idrætsanlæg (på baggrund af en cross case-analyse). I afsnit 4.4.2 følger en diskussion og refleksion over valg af metoder – herunder nærmere diskussion og kritik af caseudvælgelsen og generaliserbarhed.

### *Cases og data*

Casestudierne er foretaget i løbet af 2017/2018 og bygger på en række forskellige datakilder, som inkluderer semistrukturerede interviews, deltagelse i udvalgte ledelsesaktiviteter, dokumentanalyser samt undersøgelser af anlæggenes brugertilfredshed og benyttelse (dataanalyse beskrives særskilt nedenfor).

Interviewpersoner i de udvalgte anlæg er udvalgt med henblik på at interviewe personer, der indtager ensartede positioner<sup>43</sup> i forhold til ledelsen af anlægget. I alle anlæggene er der ud over interview med lederen foretaget interviews med det *øverste leder* inden for idrætsområdet (forvaltningschef), lederens *øvre leder* (i selvejende anlæg en bestyrelsesformand, i kommunale anlæg en idrætschef) samt udvalgte *brugere* (formænd fra mindst tre idrætsforeninger) (se figur 5).

Figur 5 viser interviewpersonerne positioner set fra lederens perspektiv. Lederen refererer i selvejende anlæg til bestyrelsesformanden (*øvre leder*), mens lederen i kommunale anlæg refererer til idrætschefen (*øvre leder*). I de kommunale anlæg refererer idrætschefen videre til en forvaltningschef (*øverste leder*), som har det overordnede ansvar for idrætsområdet. Det gælder ikke de selvejende anlæg, idet anlæggene ikke indgår som en del af den kommunale virksomhed. Mens de kommunale anlæg hører til den offentlige sfære, hører de selvejende anlæg til den private sfære.

**Figur 5: Oversigt over interviewpersoner**

<u>Selvejende organisering</u>		<u>Kommunal organisering</u>		<u>Position</u>
Offentligt, kommune	Forvaltningschef	Forvaltningschef		<i>Øverste leder</i>
Privat	Bestyrelsesformand	Idrætschef		<i>Øvre leder</i>
	<b>Leder</b>		<b>Leder</b>	<i>Leder</i>
	Brugere (foreninger)	Brugere (foreninger)		<i>Brugere</i>

Egen figur. Oversigt over interviewpersoner og deres position i selvejende og kommunale anlæg.

Baggrunden for at interviewe den *øverste leder*, den *øvre leder* og udvalgte brugere (jf. figur 5) har været et ønske om at få forståelse for den kontekst, som lederne agerer i. Det har også været væsentligt i forhold til at sætte ledernes udsagn i perspektiv. En række emner har været fælles i interviewguiderne for at kunne indsamle forskellige perspektiver på de samme emner. Det har eksempelvis været tilfældet med idrætsanlægs formål, som er blevet stillet til alle interviewpersoner.

<sup>43</sup> Det vil sige har ensartede opgaver og funktioner i forhold til ledere.

Lederne er blevet interviewet to gange af ca. 1-1,5 times varighed, mens forvaltningschefen og den øvre leder er blevet interviewet én gang af ca. 1 times varighed. Brugerinterviews har varet ca. 30 minutter – i enkelte anlæg er det foretaget som et gruppeinterview. I alt er der foretaget 37 interviews. En oversigt over interviews fremgår af appendiks A.

Ud over interviews skal her også nævnes dokumentanalyser samt deltagelse i udvalgte ledelsesaktiviteter. De kommunale idrætspolitikker skaber en overordnet ramme for idrætsanlæggenes formål, og de er blevet analyseret i alle tre kommuner. Idrætspolitikkerne har sammen med virksomhedsplaner og partnerskabsaftaler givet indblik i den kommunale styring og mål med anlæggene. Disse dokumenter benævnes i afhandlingen *facilitetspolitikker*. Det er forskelligt på tværs af anlæg og kommuner, hvilke typer af dokumenter der danner facilitetspolitikken. En oversigt over inddragede dokumenter er vist i appendiks C. Af hensyn til informanter og anlægs anonymitet refereres ikke eksplicit til dokumenterne (i stedet bruges betegnelsen *facilitetspolitik*).

Endelig har det i nogle anlæg været muligt at deltage i forskellige typer af ledelsesaktiviteter. Det har været bestyrelsesmøder (selvejende anlæg), brugerrådsmøder (kommunale anlæg) og fordelingsmøder<sup>44</sup> (selvejende og kommunale anlæg). I nogle anlæg var det ikke muligt at deltage i ledelsesaktiviteter, da de ikke blev afholdt inden for undersøgelsesperioden. Appendiks D indeholder en oversigt over de ledelsesaktiviteter, som indgår i afhandlingen. Formål samt den overordnede tilgang til deltagelsen er beskrevet herunder.

Observationerne fungerede ikke som en primærdataindsamlingskilde, men var vigtige i forhold til at forstå den sammenhæng, som lederne fungerer i. Observationerne har i kombination med interviews været anvendt til at få ”baggrundsviden om et område, en aktivitet og en gruppe menneskers kultur, som forskeren ikke har stor indsigt i på forhånd” (Ottesen, 2013, s. 117). I dette tilfælde har observationer været væsentlige i forhold til at få indblik i centrale ledelsesaktiviteter, som der på forhånd var begrænset kendskab til. Bestyrelsesmøder, brugerrådsmøder og fordelingsmøder er centrale ledelsesopgaver i anlæggene, som går på at træffe beslutninger om anlæggets brug og udvikling. Ved at deltage i disse aktiviteter har det været muligt at få indblik i lederes ageren i *real life-situationer* med mange forskellige aktører og hensyn, hvor der

---

<sup>44</sup> Fordelingsmøder afholdes i de fleste af anlæggene én gang årligt. Til fordelingsmøderne deltager anlæggets brugere (typisk idrætsforeninger) for at fordele tider til aktiviteter mellem sig. Lederen har i anlæggene en central rolle i forhold til at indhente ønsker samt løse eventuelle konflikter, hvor flere brugere ønsker samme tid. På baggrund af fordelingsmøderne udarbejdes et skema for anlæggets brug det næste år. Fordelingen har afgørende betydning for, hvor meget anlæggene bliver benyttet. I selvejende anlæg har benyttelsesgraden direkte økonomisk indflydelse, mens det i kommunale har en indirekte økonomisk betydning.

er noget på spil (Ottesen, 2013, s. 117). Observationerne har på den måde givet indblik i, hvordan ledelse rent faktisk udøves. Det har været væsentligt i forhold til at forstå den kontekst, som lederne agerer i, men det har også været brugbart i forhold til at skærpe/tilrette spørgeguides.

Min deltagerrolle har overvejende haft karakter af en observatørrolle, hvor jeg har tilstræbt at være en flue på væggen (Ottesen, 2013). Jeg har ikke interageret med deltagerne, men har ladet møderne gå deres normale gang. Min deltagelse har været kendt (og accepteret) af alle deltagerne i ledelsesaktiviteterne, som kort blev introduceret til formålet med min deltagelse. For at fremme et normalt møde og få deltagerne til at tale lige ud af posen, valgte jeg ikke at optage aktiviteterne. Undervejs tog jeg noter med særligt fokus på, hvordan lederne agerede. De var efterfølgende væsentlige bidrag til mine refleksioner over, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves.

Ud over at give indblik i, hvordan lederne fungerer i udvalgte aktiviteter, gav min deltagelse også indblik i, om ledernes udsagn, meninger og tilkendegivelser, som de kom til udtryk i interviews (se næste afsnit), blev delt af andre aktører. På den måde kan ledernes viden om min deltagelse i ledelsesaktiviteter have gjort, at lederne i interviews holdt sig tættere til sandheden. Min deltagelse var ikke tiltænkt at have denne rolle, men det kan ikke afskrives, at den har fungeret sådan.

Observationerne har primært fungeret som baggrundsviden og er ikke blevet underlagt en egentlig etnografisk analyse. Deltagelsen har givet indblik i, at ledelse af idrætsanlæg er kompleks, og at lederne skal agere i forhold til mange forskellige aktører og hensyn. I fremtidig forskning kunne det være interessant at anlægge et mere etnologisk perspektiv på ledelse af idrætsanlæg. Mine observationer viser, at bestyrelsesmøder, brugerrådsmøder og fordelingsmøder er centrale ledelsesaktiviteter, der kunne fungere som et udgangspunkt for en sådan tilgang.

### *Brug og udførelse af interviews*

Casestudierne har især trukket på interviewmetode, og i det følgende præsenteres nogle overordnede overvejelser i forbindelse med udførelsen af interviews. Appendiks B indeholder spørgeguides til de forskellige typer af informanter.

Interviews er gennemført med et hermeneutisk udgangspunkt (Gadamer, 2004; Kvale & Brinkmann, 2009). Hermeneutik handler om at forstå informanter ud fra den kontekst, som de er en del af. Udgangspunktet er, at forskere fortolker informanters udsagn, og at det ikke er muligt at opnå en objektiv sandhed (Gadamer,

2004). I stedet er det en hovedpointe i hermeneutikken, at forskning og forskningsresultater også præges af forskeres syn på verdenen og deres forforståelse af et emne eller et fænomen (Gadamer, 2004). Denne forestilling læner sig op ad den, der findes i kritisk realisme, som betoner, at det ikke er muligt direkte at observere det virkelige domæne, men konstruktioner af det.

Fraværet af objektivitet betyder for Gadamer (2004), at forskere skal strække sig langt for at forstå informanter og se informanternes udsagn ud fra deres perspektiv. Man taler i hermeneutikken om den hermeneutiske cirkel. Informationer fra informanter skal forstås ved at betragte dem i forhold til helheden (dvs. informationer fra andre informanter, tekster og lign.), som igen bliver påvirket af de (del)informationer, som kommer fra informanter. Der foregår med andre ord en konstant vekselvirkning (Gadamer, 2004).

Det er dog ikke kun informant og kontekst, som har betydning for vekselvirkningen i den hermeneutiske cirkel. For Gadamer (2004) er det en central pointe, at forskere altid har noget med sig, som er historisk betinget, og som vil påvirke undersøgelsesprocessen. Forskeres valg af interessefelt og problemstilling er i sig selv eksempler på forskeres subjektivitet. Gadamer er her optaget af, at forskere skal være bevidste om den indflydelse, de øver på forskningsudbyttet, og forskere skal i udgangspunktet søge at mindske indflydelse og holde sig *åbne* over for deres materiale (Gadamer, 2004).

At forholde sig åbent indebærer for Gadamer (2004), at forskere er modtagelig over for meningsytringer, som ikke nødvendigvis passer til forskeres egne forestillinger og forventninger (f.eks. ud fra teori). Men der er tale om en svær balancegang. For samtidig med at forskere skal søge i baggrunden, skal de også tolke og passe informanter ind i en større sammenhæng, hvor forskere gør brug af egen viden og forforståelse. Så selvom forskere forholder sig åbent, vil og skal der ske en fortolkning, som påvirkes af forskeres forforståelse. Fortolkningsprocessen er således langt fra neutral, og forskere kan sagtens komme til at fejltolke informanter og tillægge deres udsagn en anden betydning end intenderet. Gadamers (2004) løsning på problemet er pragmatisk i den forstand, at han ikke interesserer sig for, hvordan forskere kan slippe deres forforståelse, men i stedet advokerer han for, at forskere skal være bevidste om deres egen forforståelse, og hvordan den kan påvirke tolkningen af informanternes udsagn, meninger og vurderinger. Denne forestilling læner sig op ad den, som findes hos Wadhvani og Deckers (2017) tilgange til historiske analyser (jf. afsnit 4.3.1).

Pointen er, at interviews er en konstruktion, som skabes i et samspil mellem interviewer og informant (Kvale & Brinkmann, 2009). Informanternes udsagn skal forstås og fortolkes med baggrund heri samt den kontekst, de taler ud fra. Forståelsen for konteksten – eller det organisatoriske felt, som ledere handler i – er i fokus i



artikel 1. Forskeren – det vil sige jeg selv – påvirker konstruktionen og den viden, der bliver dannet via interview. Informanterne forholder sig til mig som person og det formål, som de antager, at jeg har.

Interviews er overvejende blevet udført efter den model, som Kvale og Brinkmann (2009) betegner det *semistrukturerede livsverdensinterview* (s. 45). Dette interview søger at indhente beskrivelser af informanters livsverden med henblik på at fortolke udsagn om de omtalte fænomener. Det semistrukturerede livsverdensinterview opstiller en række emner og spørgsmål, som skal afdækkes, men giver samtidig interviewer en vis fleksibilitet i forhold til at forfølge interessante emner eller perspektiver, som dukker op undervejs i forløbet af interviews (Kvale og Brinkmann, 2009).

Inden interviews begyndelse søgte jeg at skabe god kontakt til informanterne. Den primære strategi hertil var at være interesseret i informanterne og lytte opmærksom til, hvad de sagde. I forhold til lederne af idrætsanlæggene var der i forbindelse med interviews organiseret en rundvisning i anlægget. Denne blev søgt gennemført, inden interviews begyndte. Rundturen fungerede som et godt uformelt rum, hvor lederne kunne fortælle om anlægget og dets historie. Rundturen var med til at gøre informanterne trygge ved interviewsituationen og mig som interviewer. Alle interviews startede med en kort briefing, hvor jeg informerede informanten om formål og rammer for interviewet<sup>45</sup>. Informanterne blev informeret om hensigten med interviews, og at interviews ville blive optaget. Interviews blev afsluttet med en debriefing, hvor jeg spurgte informanterne, om de havde mere at tilføje, eller om de selv havde nogle spørgsmål.

De semistrukturerede spørgeguides var formet som en tragt. Interviews begyndte med nemme og faktuelle spørgsmål, som var let for informanterne at svare på, mens vurderings- og holdningsspørgsmål var placeret senere i interviewet. Der blev anvendt en relativ struktureret og ensartet spørgeguide over for informanter, som indtog samme position (se figur 5). Spørgeguiderne varierede dog ud fra, om informanten var leder, øverste leder, øvre leder eller bruger (se appendiks B). Den ensartede tilgang blev anvendt for at få stillet de samme spørgsmål til den samme type af informanter (jf. deres position). Spørgeguides (især i fase to, uddybes senere) blev udarbejdet med baggrund i de teoretiske udgangspunkter. Spørgeguiden indeholdt to kolonner: én med forskningsspørgsmål og én med interviewspørgsmål. Interviewspørgsmål var oversættelser af forskningsspørgsmål, som var letforståelige og fri for akademisk sprog (Kvale & Brinkmann, 2009). Den semistrukturerede model muliggjorde, at jeg undervejs kunne stille opfølgende spørgsmål og bede informanterne om at uddybe deres svar.

---

<sup>45</sup> Denne information havde informanterne også fået på skrift inden interviewet.

### Transskribering

Transskribering af interviews fra tale til skrift er ikke en neutral proces, men indebærer fortolkning af datamaterialet (Kvale & Brinkmann, 2009). Transskribering involverer en række valg, og for at sikre reliabilitet, er det afgørende, at valgene træffes på en ensartet måde, og at personerne, som transskriberer, er klar over, hvilke valg de skal træffe.

Transskribering kan ske efter to overordnede tilgange: *naturalisme* og *denaturalisme* (Oliver, Serovich, & Mason, 2005). Naturalisme søger at gengive det talte ord så præcist som muligt. I transskriberingen inkluderes pauser, information om hvordan noget blev sagt, informanternes reaktioner på spørgsmål/svar, interviewsituationens atmosfære, kontakt mellem informanter og interviewer osv. En fordel ved naturalisme er, at det er muligt at inkludere informationer (f.eks. hvordan ting bliver sagt), som rækker ud over informantens talte ord. En ulempe er, at det kræver meget fortolkning og er meget tidskrævende. Denaturalisme søger at gengive det talte ord, så det relativt let kan forstås og fortolkes. En fordel ved denaturalisme er, at det er muligt at inkludere et stort antal informanter, mens en ulempe er, at det ikke er muligt at inkludere måden ting siges på. Hensigten med interviews i denne afhandling har været at inkludere et relativt stort antal informanternes tanker om ledelse af idrætsanlæg, hvorfor udgangspunktet har været denaturalisme. Undervejs i interviews er der blevet taget noter, når eksempelvis spørgsmål har givet anledning til store pauser hos informanter eller har ført til særlige reaktioner. Noterne er blevet anvendt i den efterfølgende analyse af transskriberingerne, hvilket har givet mulighed for (i et vist omfang) at inddrage naturalisme.

Alle interviews blev transskriberet af undersøgelsesassistenter, som modtog instruktioner om, hvordan de skulle foretage transskriberingen for at sikre en ensartet metode. Personlige kendetegn (dialekt, navne, steder) blev sløret, så interviewpersonerne ikke kan genkendes direkte. Informanterne har haft mulighed for at gennemse transskriptioner.

Af etiske grunde fremstår alle informanter (og anlæg) anonyme i fremstillingen. Interviews med ledere har blandt andet vedrørt udfordringer i deres arbejdsliv, som også har betydning for deres private liv. Interviewenes forskningsmæssige værdi er vurderet til ikke at afhænge af, hvorvidt det er muligt at identificere informant eller anlæg. Det hænger blandt andet sammen med, at de udvalgte anlæg er relativt ensartede.

### *Analyse af cases*

Yin (2014) er i sin tilgang til casestudiet åben over for at kombinere kvalitative og kvantitative datakilder<sup>46</sup>, mens Stake primært er optaget af kvalitative datakilder. Yin (2014) arbejder med seks overordnede former for data: 1) dokumenter, 2) arkiver, 3) interviews, 4) direkte observationer, 5) deltagelsesobservationer og 6) fysiske artefakter (s. 105), mens data hos Stake (1995) er "impressionistic" og bliver "picked up formally as the researcher becomes acquainted with the case" (s. 49). Hensigten om at undersøge flere cases (viden om flere cases på bekostning af indgående viden om én enkelt case) på samme tid, inddrage forskellige datakilder og anvende en ensartede undersøgelsesstruktur (frem for en "impressionistic") har betydet, at analysen overvejende trækker på Yins tilgang.

Yin (2014) argumenterer for at anvende et pilotstudie til at få et overblik over, hvilke typer af data der er relevante at indsamle. Inden fase 1 (se figur 4) blev påbegyndt blev der gennemført ti for-interviews med ledere af idrætsanlæg. Disse interviews havde til formål at give et overordnet indblik i, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves samt den situation (eller kontekst), ledelse foregår i. Interviews gav også indblik i, hvilke typer af data det er muligt at indsamle, samt hvordan de kan belyse ledelse af idrætsanlæg. Selve casestudierne (fase 2) trækker overvejende på dokumenter, interviews og deltagelsesobservationer (uddybes senere).

Yin (2004) argumenterer for, at forskere skal have en klar plan for, hvordan dataanalysen skal forløbe, og at analysen skal foretages med baggrund i teori. Første fase af empiriindsamlingen (uddybes nedenfor, fase 1) havde udgangspunkt i ledernes fortællinger om udøvelse af ledelse. Her var fokus på at få lederne til at fortælle om de forskellige ledelsesaktiviteter, som de udøver. På baggrund af kortlægningen af udøvelsen af ledelse i fase 1 blev Moore's teori om offentlig værdi valgt som teoretisk afsæt for den videre analyse. På den måde er undersøgelserne af casene (som især foregik i fase 2) overordnet set tilrettelagt med baggrund i Moores (1994, 1995, 2013) teori om offentlig værdi, som har identificeret centrale begreber og opmærksomhedspunkter for dataindsamling og analyse.

I afhandlingen er fokus på flere cases, og analysestrategien har haft udgangspunkt i, at kendskab til enkelt cases er en forudsætning for analyse på tværs af cases (Sandelowski, 1996). Således har analysestrategien været baseret på en kombination af within- og cross-case analyse (Ayres, Kavanaugh og Knafel, 2003). I within-analyse er fokus på at undersøge og forstå fænomenet (udøvelse af ledelse) i den enkelte case.

---

<sup>46</sup> Yin (2014) skriver: "The use of a mix of quantitative and qualitative evidence, along with the necessity for defining a "case", are but two of the ways that case study research goes beyond being a type of qualitative research" (s. 19).

Undersøgelsen inddrager kontekstuel viden om den enkelte cases og dermed bliver udøvelse af ledelse knyttet til anlæggets specifikke kontekst. Cross-case-analysen er foretaget med baggrund i analysen af enkelte cases og har haft til hensigt at drage generelle slutninger om udøvelse af ledelse. Der findes forskellige måder at kombinere within- og cross-case-analyse, og ifølge Ayres et al. (2003) er det væsentligt, at forskere tilpasser brugen til forskningsområde og -spørgsmål. Herunder er en beskrivelse af analysen af de udvalgte cases, som er forløbet i to hovedfaser – første fase har overvejende været induktiv, mens anden fase primært har været deduktiv.

### **Første fase: Kortlægning af udøvelse af ledelse af idrætsanlæg og valg af teoretisk udgangspunkt**

Den første fase bestod af interviews med ledere af de otte udvalgte idrætsanlæg samt analyse af centrale dokumenter. Interviews med ledere af de otte anlæg blev anvendt til at få indblik i ledernes udøvelse af ledelse i de otte anlæg. Fokus var på ledernes egne beretninger og på at få indblik i den kontekst, som de enkelte ledere udøvede ledelse i. Fokus var også på, hvordan lederne forholder sig til konteksten. Idrætspolitikker, virksomhedsplaner og/eller samarbejdsaftaler mellem anlæg og kommune udgjorde en central del af konteksten, og de blev undersøgt for anlæggene enkeltvis. Fokus var blandt andet på forventninger om brug og regler i forhold tilskud til anlæg fra kommunen.

Alle interviews blev transskriberet og transskriberinger blev analyseret med henblik på at identificere centrale passager vedrørende udøvelse af ledelse. Passagerne blev gennemgået særskilt og fortolket med baggrund i viden om de enkelte anlægs kontekst. Centrale forhold angående udøvelse af ledelse blev noteret for anlæggene selvstændigt, og ledelsen var på den måde knyttet til anlæggenes kontekst (within-analyse). Med afsæt i transskriberingerne af lederinterviews – og analysen af centrale passager vedrørende udøvelse af ledelse – blev cross-case-analyse anvendt til at få blik for overordnede kategorier for ledelse af idrætsanlæg på tværs af anlæggene. I analysen på tværs af cases blev viden om de kontekstuelle forhold fra de enkelte cases inddraget i fortolkningen med henblik på at udlede mere generelle forhold omhandlende ledelse.

De overordnede kategorier (dvs. på tværs af cases) og forståelsen for de enkelte leders udøvelse af ledelse indgik i overvejelser om valg af teori til at analysere de otte cases. Moore's teori blev valgt, fordi ledernes tanker om udøvelse af ledelse – og ønsket om at anlægge et strategisk blik på ledelse af idrætsanlæg – fremstod som en frugtbar tilgang. Afsættet i Moore's teori betød, at udarbejdelsen af spørgeguides til anden fase af interviews blev udarbejdet med baggrund i den strategiske trekant.

## **Anden fase: Afsæt i den strategiske trekant og identifikation af kategorier om udøvelse af ledelse af idrætsanlæg**

Anden fase havde afsæt i Moore's teori – specifikt den strategiske trekant. Der blev formuleret interviewspørgsmål med henblik på at afdække de forskellige aspekter af teori/trekant, som dannede baggrund for interviews med lederne, og der var overordnet set tale om en deduktiv tilgang. De overordnede kategorier fra første fase udsprang af Moore's teori, og blev undervejs i fasen yderligere defineret og afgrænset:

- **Within-analyse:** Med baggrund i de overordnede kategorier, som blev identificeret i fase 1, blev passager fra anden fase af interviews inddelt i en række overordnet kategorier af ledelsesarbejde (f.eks. ledelsesarbejde i forhold til brugeres tilfredshed og benyttelse af idrætsanlæg). Viden om konteksten (bl.a. via inddragelse af viden fra interviews med andre informanter) blev anvendt til at fortolke kategoriseringen af de forskellige passager om udøvelse af ledelse. Et centralt aspekt i arbejdet med kategorierne var at definere og afgrænse dem yderligere. Det skete blandt andet ved at inkludere den kontekstuelle viden, som i forhold til fase 1 blev udvidet via interview med forskellige typer af interviewpersoner. Within-analysen blev afsluttet med et endeligt nodetræ (dvs. kategorier af udøvelse af ledelse), som alle transskriberinger af ledere blev kodet efter.
- **Cross-case-analyse:** I denne del af analysen var fokus på nodetræet og kategorierne om udøvelse af ledelse. Fokus var på at se på tværs af cases med henblik på at analysere, hvordan ledere udøver ledelse i forhold til udvalgte aspekter (centrale aspekter blev blandt andet udvalgt med baggrund i Moores teori).

Cross-case-analysen af de identificerede kategorier/koder dannede baggrund for afhandlingens analyser af udøvelse af ledelse. I artikel 2 var fokus på kategorierne: visionsarbejde, benyttelse og brugertilfredshed, mens fokus i artikel 3 var på brugertilfredshed.

Selve analysen blev foretaget via det kvalitative analyseprogram, NVivo. Der er overordnet to tilgange til kodning i Nvivo: *emnekodning* og *analytisk kodning*. Emnekodning tager udgangspunkt i det empiriske data, hvor data deles op i emner, som fremkommer af data. Analytisk kodning tager udgangspunkt i teori og begreber, som anvendes til at fortolke data (Sinkovics & Alfoldi, 2012).

Den overvejende metode i analysen af interviews i fase 1 var emnekodning. Interviews med lederne gav et første indblik i, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves. Analytisk kodning var dominerende i anden fase til at undersøge udøvelse af ledelse på tværs af de udvalgte cases. Analytisk kodning havde et deduktivt udgangspunktet den fortand, at Moores teori om offentlig værdi fungerede som en overordnet ramme for dataindsamling/-analyse.

En styrke ved kombinationen af within- og cross-case-analyse i afhandlingen har været, at det har været muligt at få blik for betydningen af kontekstuelle forhold for udøvelse af ledelse. En udfordring ved kombinationen af within- og cross-case-analyse har været, at nuancer i udøvelse af ledelse kan gå tabt eller få mindre betydning. I forlængelse heraf kan det også være en udfordring at håndtere praksisser, som er modsatrettede. Dette forhold er knyttet til ønsket om at se på tværs af cases, hvor forhold – som manifesterer sig i flere cases – og peger i sammen retning komme til at fremstå som væsentligt og centrale. I forhold til tab af nuancer er det forsøgt at inddrage fortolkninger af vigtigheden af de enkelte udsagn, og der har ikke været et fast kriterie for, hvor mange gange et ledelsesforhold skulle være præsenteret på tværs af cases. I forhold til modsatrettede handlinger har det ikke været fokus på at fremhæve handlinger, som trækker i samme retning, men undersøge hvordan lederne agerer i forhold til overordnede forhold (som f.eks. brugertilfredshed eller benyttelse af anlæg). Der har derfor også været fokus på at medtage ledelsesmæssige dispositioner, som kan gå i forskellige retninger.

#### 4.4 Kvalitetskriterier for og refleksion over afhandlingens metode

Ovenstående gennemgang har fremlagt de væsentligste elementer i afhandlingens metode. Afhandlingen befinder sig inden for et kritisk realistisk videnskabsbillede. Afhandlingen trækker på et mixed method-design, som er opdelt i en overvejende kvantitativ og overvejende kvalitativ fase. Undervejs i kapitlet er det vist, hvordan afhandlingens tre artikler er knyttet til undersøgelsesdesignet og er tænkt sammen (se figur 4). Især er det blevet betonet, at kvantitative spørgeskemadata har været med til at præge udvælgelse af cases og udformningen af undersøgelserne af cases.

Undersøgelsesdesignet (se figur 4) tegner et billede af en forskningsproces, hvor et element er afløst af det næste. I praksis har det ikke været tilfældet, og der er også blevet arbejdet tilbage i modellen, og de enkelte elementer har ikke været fuldt afsluttet, før nye er begyndt. Undervejs i processen, og i takt med at jeg blev klogere på emnet, er forskningsprocessen blevet rettet til. Den endelige model afspejler ikke fuldstændigt, hvordan forskningsprocessen var tiltænkt, men derimod hvordan den i hovedtræk endte med at forløbe. I

det følgende diskuteres metoden i forhold til udvalgte kvalitetskriterier samt en diskussion med refleksion over valgte metoder.

#### 4.4.1 Kvalitetskriterier

I det følgende kritiseres afhandlingens overordnede undersøgelsesdesign og metode. Mixed method-forskningen er relativ ung, og der findes ikke nogen entydig definition af relevante evaluerings- eller kvalitetskriterier. Creswell og Plano Clank (2018) argumenterer for at anvende kriterier fra kvantitativ og kvalitative metode, således at kriterier for kvantitative metoder bruges i henhold til de kvantitative dele, mens kriterier for kvalitative metoder bruges i henhold de kvalitative dele. Dette gøres i det følgende med fokus på fase 2 med baggrund i Yins (2014) kriterier om *intern validitet*, *ekstern validitet* og *reliabilitet*. Ifølge Yin (2014) er disse kriterier ikke kun relevante i forhold til casestudier, men er også relevante over for andre typer af kvalitativ metode.

Desuden argumenterer Creswell og Plano Clank (2018) for at anvende et særligt mixed method-kriterie, som vedrører baggrunden for at anvende mixed method. Dette kriterie bringer fokus på, hvordan anvendelsen af forskellige metoder øger viden om undersøgelsesfænomenet. Først er fokus på Yins (2014) tre kriterier, hvorefter fokus er på Creswell og Plano Clanks (2018) mixed method-kriterie.

Intern validitet omhandler, hvorvidt afhandlingens svar på problemstillingen er troværdig (Yin, 2014). Intern validitet er et centralt begreb ikke mindst med tanke på, at afhandlingens videnskabsteoretiske udgangspunkt er kritisk realisme. Jf. kritisk realisme er det ikke muligt direkte at observere forhold i det virkelige domæne direkte, hvorfor forskere er efterladt med tolkningerne af forhold i det virkelige domæne. Afhandlingen søger at udtale sig om forhold i det virkelige domæne, men det kan alene ske gennem fortolkning af forhold i det faktiske og empiriske domæne. Alle konklusioner bygger derfor på fortolkninger.

Intern validitet forventes at være høj, når der anvendes forskellige metoder og teorier til at sikre en dybdegående analyse af et begrænset antal cases (Yin, 2014). Det har været tilfældet i undersøgelserne af de otte udvalgte case-anlæg. I forhold til at få blik for forskellige perspektiver på ledelse af idrætsanlæg er det en styrke, at undersøgelsen er baseret på otte cases. Det er et relativt stort antal, som giver indikation af, hvorvidt ledelse synes at være relativt ensartet eller forskelligt i anlæg. I forhold til at få dybdegående information om ledelse i de enkelte cases er det en styrke, at aktører med forskellige positioner er interviewet i alle anlæg, samt at interviews har været planlagt på en måde, så informanterne har haft mulighed for at komme med deres perspektiv på ledelse af idrætsanlæg. Deltagelse i de forskellige ledelsesaktiviteter har

også styrket muligheden for dybdegående indsigt i ledelse i de enkelte anlæg. Endelig har det været en styrke, at det har været muligt at studere kommunernes facilitetspolitikker inden interviews. Det har givet indblik i det enkelte anlægs situation.

En udfordring i forhold til at få indblik i ledelse – og ikke mindst hvordan lederne tænker herom – er, at jeg for de fleste ledere ikke har indtaget en neutral forskerrolle. Jeg har i en årrække arbejdet inden for feltet, og flere af lederne (samt øverste leder og øvre leder) kendte til mit arbejde med eksempelvis kommuneundersøgelser på Idrættens Analyseinstitut. Det kan have betydet, at de har søgt at tegne et pænere billede af deres ledelse, eller direkte undladt at bringe negative emner på banen. Jeg har forsøgt at informere lederne om, at formålet ikke var at sammenligne anlæg, og i den forbindelse fremhæve anlæg som gode eller dårlig. Det har også været en udfordring, at nogle interviewpersoner har henvist til tidligere samtaler eller undersøgelser, som vi har fælles kendskab til. Jeg har forsøgt at få informanter til at forklare deres pointer og tanker, når de har henvist til vores fælles forståelse, men det har ikke altid være muligt. Endeligt har det været en udfordring, at enkelte ledere har været optaget af strategiske muligheder ved at indgå i undersøgelserne. I flere interviews gav lederne udtryk for, at de ikke fandt størrelsen af tilskud fra kommunens side tilstrækkelig, og at det gjorde deres ledelsesarbejde besværligt. I disse situationer har jeg givet informanterne lov til at give deres meninger til kende, men jeg har forsøgt at holde mig kritisk over for deres udsagn i forhold til anvendelse i afhandlingen.

I forhold til at undersøge idrætsanlægs skabelse af offentlig værdi, har det været en styrke, at interviewguides er blevet udformet med baggrund i Moores teori (Yin, 2014). Det har sikret, at de centrale emner er blevet afdækket, og det har gjort det muligt at undersøge forskellige elementer af offentlig værdi, som kan være relevant for idrætsanlæg. Det har været en styrke, at informanterne ikke har kendt til offentlig værdi i den forstand, at de ikke har tillempt deres svar i relation til idealforestillingen. Omvendt har det også været en udfordring at holde fokus i interviews på offentlig værdi, fordi informanterne ikke er bevidste herom. En anden udfordring har været, at det i undersøgelsen ikke har været muligt at måle på idrætsanlægs skabelse af offentlig værdi direkte. I stedet er der blevet fokuseret på anlægs benyttelse og brugeres tilfredshed, som er gode, men ikke fuldt ud fyldestgørende, indikatorer for offentlig værdi. I fremtidige studier vil det være relevant at inddrage bedre mål for offentlig værdi. I forhold til anvendelsen i denne afhandling, hvor offentlig værdi primært er anvendt til at undersøge, hvordan ledere af idrætsanlæg tænker om deres formål, og hvordan de søger at realisere det, er problemet af mindre betydning.



Ekstern validitet omhandler i hvilket omfang afhandlingens konklusioner har bredere relevans (Yin, 2014). Dette kriterie er relevant i forhold til de otte cases – herunder i hvilket omfang studiet af de otte cases siger noget generelt om ledelse af idrætsanlæg. Igen er det relevant at inddrage kritisk realisme. Jf. kritisk realisme vil fortolkningen fra det faktiske/empiriske domæne til det virkelige domæne afhænge af konteksten. Konteksten spiller en rolle i forhold til observationen af ledelse, som blandt andet afhænger af tid og sted. Var observationer foretaget på et andet tidspunkt eller et andet sted ville de muligvis tage sig anderledes ud. To forhold er relevante at nævne i bestræbelserne på at give resultaterne bredere relevans. For det første har det været hensigten at få indblik i den kontekst, som er gældende for de enkelte anlæg. Et centralt argument for casestudiemetoden er muligheden for at skille fænomen fra kontekst (Michelsen la Cour, 2013). Det er søgt ved at inddrage forskellige datakilder (interviews, ledelsesaktiviteter og analyse af facilitetspolitikker). For det andet er det søgt at udvælge anlæg, som er typiske og kritiske. Det er gjort med udgangspunkt i viden om anlæggenes størrelse og præstation i forhold til benyttelse og brugertilfredshed. Særligt det sidste punkt gav anledning til udfordringer – betydning for generalisering diskuteres i næste afsnit.

Reliabilitet omhandler, hvorvidt det er muligt at genskabe resultaterne fra afhandlingen via lignende studier (Yin, 2014). Det er i denne kappe søgt ved at beskrive de grundlæggende valg og tanker i gennemførelsen af afhandlingen. Det er gjort for at give andre indblik i, hvad mine studier består af, og hvad konklusionerne er baseret på. Jf. kritisk realisme vil det ikke være muligt for andre at genskabe de situationer eller kontekster, som afhandlingen bygger på. Det er med andre ord ikke realistisk, at andre forskere vil komme til præcis samme resultater. Det er dog ikke nødvendigvis et problem eller en begrænsning, så længe der er grundige beskrivelser af valg og metode. En styrke er, at afhandlingen indgår i en større undersøgelse af idrætsanlæg. Det har givet mulighed for at diskutere resultater og metodiske overvejelser med andre forskere, som er bekendt med afhandlingens empiri og har erfaringer med at gennemføre forskning i idrætsanlæg. Det har været med til at øge afhandlingens reliabilitet.

Til slut skal Creswell og Plano Clanks (2018) mixed method-kriterie berøres. Det er en grundlæggende antagelse i afhandlingen, at anvendelsen af mixed method har bidraget med øget viden om ledelse af idrætsanlæg. I litteraturgennemgangen blev det vist, at den viden, der findes om ledelse af idrætsanlæg især er baseret på kvantitative data. Det giver et overblik over udbredelsen af ledelse samt overordnede forhold om ledelse, men ikke meget viden om, hvordan ledelse udøves. De kvantitative data er i denne afhandling brugt til at sige noget om udbredelsen af ledelse og har herudover været benyttet i udvælgelsen af cases til dybdegående undersøgelser. Frem for at vælge cases tilfældigt har det været muligt at vælge anlæg, som er

typiske for idrætsanlæg i Danmark, og som antages at fungere godt i forhold til ledelse. Desuden har de kvantitative data givet en overordnet forståelse for området, som har været vigtige i planlægningen af casestudierne. Selvom afhandlingens konklusioner primært trækker på den historiske analyse og casestudieanalyse, er de tæt forbundet til den kvantitative fase.

#### 4.4.2 Diskussion og refleksion over valg af metoder

Formålet med denne afhandling er at undersøge udøvelse af ledelse i danske idrætsanlæg. Overordnet set trækker afhandlingen på to analysemetoder: en historisk institutionel analyse og casestudier. Analyserne er foretaget med et kvalitativt udgangspunkt. Det er gjort med baggrund i det forhold, at der findes begrænset viden om, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves i praksis. Litteraturen omhandlende ledelse af idrætsanlæg har været præget af statistiske metoder, som kan skabe et overblik og angive korrelationer mellem variable. Sigtet med at kombinere en historisk analyse med casestudiemetoden har været at skabe en overordnet forståelse for ledelse af idrætsanlæg (via den historiske analyse), forud for de dybdegående casestudier. Denne tilgang har fordele og ulemper.

En fordel ved at udføre den historiske analyse har været, at jeg har fået indsigt og kendskab til den overordnede historiske udvikling og kontekst, som ledelse af idrætsanlæg foregår i. Viden herom har været med til at skærpe mine analyser af de udvalgte anlæg i den forstand, at den historiske analyse har angivet nogle overordnede forhold, som var væsentlige at interessere sig for. En ulempe ved at have afsæt i den historiske analyse er, at den præger den forståelsesramme, som jeg bringer ind i tilrettelæggelsen af caseanalyserne. Jeg kommer med en horisont, som kan betyde, at jeg ikke forholder mig åbent til ledelsespraksisserne i de enkelte cases. Som Gadamar angiver, har alle en horisont, og ved at anvende den historiske metode, har jeg forsøgt at holde mig åben over for mine cases. Desuden blev casestudierne tilrettelagt således, at første fase af interviews havde et induktivt præg. Jeg lod lederne komme til orde om deres ledelsespraksis, uden at jeg styrede dem i en særlig retning. På den måde søgte jeg at holde min kontekstuelle viden i baggrunden. Dog blev den sat i spil i forhold til at forstå og diskutere de udsagn, som lederne i denne fase fremførte. Senere bragte jeg den kontekstuelle viden mere banen, og den spillede blandt andet en rolle i forhold til udvælgelse af teori samt gennemførelse af interviews (særligt i fase 2). Alt i alt har den kontekstuelle viden været en styrke i forhold til at gennemføre casestudierne, og den har snarere har åbent op for forhold end lukket af.

I forhold til casestudierne har en central refleksion gået på valg af cases. I afhandlingen blev den informationsdrevne strategi anvendt til at udvælge otte cases. Antallet var stort nok til at få indblik i ligheder

såvel som forskelle på tværs af cases. Det var muligt at komme til bunds i de enkelte cases (som within-analysen forudsætter), og samtidigt var det muligt at foretage analyser på tværs (jf. cross-case-analysen).

Den informationsdrevne udvælgelse skete ud fra hensyn om at udvælge typiske (ift. størrelse) og kritiske cases (ift. præstation). Baggrunden for at udvælge typiske anlæg var et ønske om, at undersøge ledelse i anlæg, som har bred relevans i en dansk kontekst og præsterer godt, mens baggrunden for at vælge kritiske cases var baseret på en antagelse om, at ledelsen i et eller andet omfang foretager ledelsesdispositioner, som har positiv indflydelse på anlæggenes præstation. Ved at undersøge disse anlæg – var det med baggrund i afhandlingens relevans – sigtet at få indblik i ledeshandlinger, som fordrer god præstation. Et alternativ – at inkludere anlæg som præsterer dårligt, blandt andet pga. mangelfuld ledelse – var en overvejelse, som blev fravalgt med baggrund i Flyvbjergs pointe om, at sådan cases indeholder mindre information.

I hvilket omfang det lykkedes at udvælge typiske og kritiske cases er, som nævnt ovenfor, væsentligt at diskutere, da det har konsekvenser for generalisering af resultaterne fra casestudierne. I forhold til typiske cases er det en begrænsning, at det kun var muligt at vælge cases med baggrund i deres facilitetssammensætning, som blev anvendt som en indikator for størrelse. Der kan være store forskelle på størrelser af anlæg, som ikke nødvendigvis afspejles i antallet af forskellige typer af faciliteter i et anlæg. I udvælgelsen bliver anlæg store, hvis de har mange forskellige typer af faciliteter, men anlæg med kun en facilitetstype kan godt være store – og større – end anlæg med mange forskellige facilitetstyper. Dette er dog forsøgt håndteret ved også at skele til en mere kvalitativ vurdering af anlæggenes størrelse, og derfor er der tale om anlæg med en ensartet størrelse, som der findes mange af i Danmark.

I forhold til kritiske cases har det ikke været muligt fuldt ud at efterleve Flyvbjergs ide med den kritiske case, da de udvalgte cases ikke er ekstremere eller outliers (f.eks. ekstrem høj præstation). En udfordring var her, at der var få outliers i det datamateriale, som var til rådighed, samt at der også skulle skeles til hensynet om typiske cases i udvælgelsen. De udvalgte cases giver dog indsigt i ledelsesdispositioner i anlæg, som har en relativ høj præstation, og dermed kan casene også give indblik i, hvad der kan føre til relativt høje præstationer, men casene er ikke kritiske i den forstand, som Flyvbjerg argumenterer for.

De udvalgte cases repræsenterer således et bredt udsnit af idrætsanlæg i Danmark målt på deres størrelse. Det gør, at resultaterne har en bred relevans i forhold til en stor del af idrætsanlæggene i Danmark. I forhold til præstation præsterer de udvalgte anlæg en smule bedre end gennemsnittet, men der er ikke tale om særlige cases. Hvorvidt ledernes ageren kan betragtes som gode eksempler i forhold til præstation er

tvivlsomt. Ledernes ageren udtrykker nok nærmere, hvordan der arbejdes med anlægs præstation i mange andre anlæg. Caseanalyserne tegner således umiddelbart et billede af, hvordan ledere af idrætsanlæg udøver ledelse i typiske danske idrætsanlæg – til forskel fra anlæg som præsterer ekstremt godt.

## 5. Afhandlingens resultater

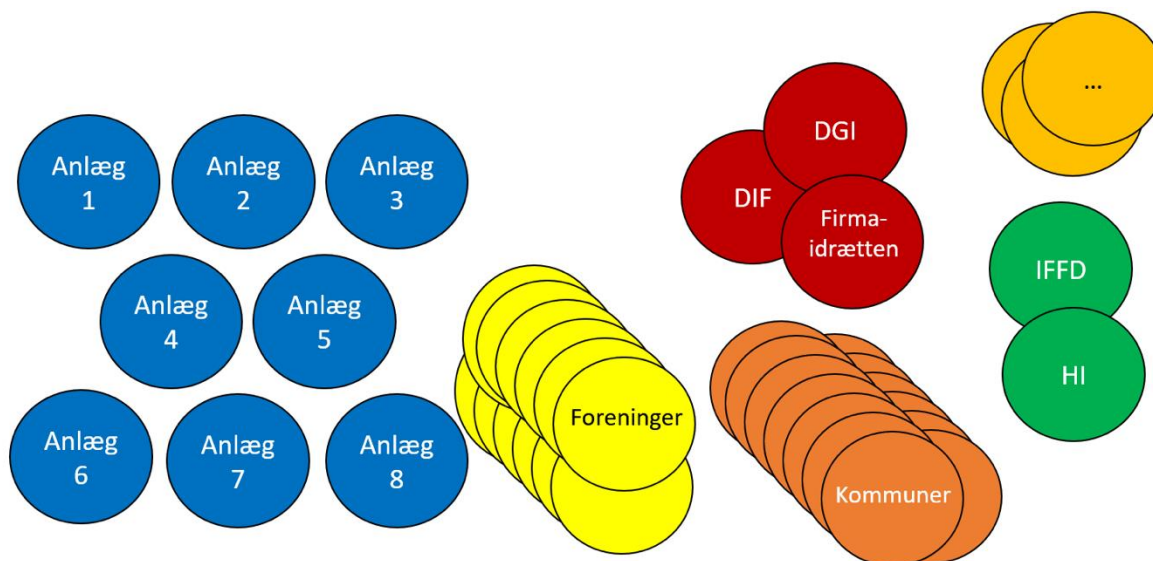
I dette kapitel præsenteres hovedresultaterne fra afhandlingens tre artikler. Indledningsvis beskrives – med baggrund i teorikapitlet – den overordnede analyseramme, som angiver, hvordan artiklerne og de teoretiske udgangspunkter er tænkt sammen i afhandlingen.

Afhandlingens problemformulering går på, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves, og hvorfor denne form for ledelse udøves. Fokus i dette kapitel er på de overordnede resultater fra de tre artikler, mens de anvendte teorier i næste kapitel anvendes til at diskutere resultaterne. Herunder også, hvordan ledere af idrætsanlæg står rustet til at favne de politiske ambitioner om at danne ramme om borgere i og uden for foreningslivet. Analysen af forskningsspørgsmålet er foretaget med baggrund i figur 6 nedenfor.

Figuren viser de dominerende aktører i idrætsanlægs organisatoriske felt, som udover idrætsanlæg tæller foreninger, kommuner, idrættens hovedorganisationer (DIF, DGI og Firmaidrætten) og interesseorganisationer (IFFD og HI). De orange cirkler i feltet angiver, at der ud over de nævnte aktører også kan være andre aktører. Inden for feltet eksisterer der forskellige institutionelle logikker, som er en konfiguration af institutioner. Aktørerne i feltet kæmper om at definere feltets dominerende institutionelle logik. Den dominerende institutionelle logik er vigtig, da den har indflydelse på, hvordan aktører i feltet – herunder ledere af idrætsanlæg – agerer.

Figur 6 viser kun idrætsanlægs organisatoriske felt, men det er væsentligt at understrege, at feltet eksisterer side om side med andre felter, som kan have indflydelse på feltets logik. Som det blev fremført i gennemgangen af offentlig værdi, er ledelse af idrætsanlæg også under indflydelse af logikker om at være en offentlig velfærdsinstitution.

Figur 6: Udvalgte aktører i idrætsanlægs organisatorisk felt



Egen figur. Forkortelser: DIF: Danmarks Idrætsforbund, IFFD: Idræts- og Fritidsfaciliteter i Danmark og HI: Halinspektørforeningen.

Den centrale antagelse i afhandlingen er, at ledelse af idrætsanlæg sker i henhold til den dominerende institutionelle logik i idrætsanlægs organisatoriske felt. Den institutionelle logik definerer nogle overordnede rammer for lederes udøvelse af ledelse af idrætsanlæg. De tre artikler undersøger på forskellig vis, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves, og hvorfor denne form udøves.

Artikel 1 undersøger, hvordan ledelse af idrætsanlæg har været udøvet over tid, mens artikel 2 og 3 undersøger, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves i dag. Artikel 1 og 3 forklarer udøvelsen af ledelse med baggrund i ny-institutionalisme, mens artikel 2 trækker på Moores strategiske trekant. Artiklerne er tænkt sammen således, at artikel 1 fokuserer på de historiske samfundsforhold og institutioner, mens artikel 2 og 3 fokuserer på, hvordan nuværende ledere agerer i disse rammer. Herunder følger en sammenfatning af de tre artikler og de væsentligste resultater, som de frembringer.

### 5.1 Artikel 1

- Forsberg, P., og Iversen, E. B. (2019). The Influence of Voluntary Sports Clubs on the Management of Community Sports Facilities in Denmark (Frivillige idrætsforeningers indflydelse på ledelse af idrætsanlæg i Danmark), *International Journal of Sport Policy and Politics* (0)

doi: <https://doi.org/10.1080/19406940.2019.1595699>

Artikel 1 har til formål at skabe en overordnet forståelse for den institutionelle logik i idrætsanlægs organisatoriske felt over tid. Artiklen kombinerer historisk institutionalisme (Pierson, 2004; Streeck & Thelen, 2005) med begreberne passendehedslogik (logic of appropriateness) og institutionel logik (March & Olsen, 2009; Scott, 2014; Thornton & Ocasio, 2008). Artiklen bygger på tre teoretiske antagelser: For det første, at ledelse af idrætsanlæg udøves i henhold til den dominerende institutionelle logik; for det andet, at logikken over tid kan manifestere sig i bestemte forventninger til, hvad lederrollen indebærer; og for det tredje, at institutioner er træge og forandres langsomt, hvorfor institutioner dannet i fortiden kan fremme/begrænse lederes handlinger i dag i forhold til nye behov og forventninger.

Empirisk trækker artiklen på en historisk analyse af de institutionelle forhold fra etableringen af de første idrætsanlæg i Danmark i begyndelsen af 1900-tallet og frem til 2017. Det er gjort med udgangspunkt i tre udvalgte perioder: den formative periode (1890-1920); den bekræftende periode (1960-1980) og den udfordrende periode (1997-2017). I de tre perioder undersøges det, hvem der har defineret den institutionelle logik i idrætsanlægs organisatoriske felt, samt hvad der har været opfattet som passende adfærd for ledere af idrætsanlæg.

Artiklen viser, at idrætsforeninger har været den dominerende aktør i idrætsanlægs organisatoriske felt, og at lederrollen i idrætsanlæg overvejende er blevet defineret af og med fokus på idrætsforeninger. Baggrunden for denne institutionelle logik kan forklares via lokalpolitikeres velvilje over for idrætsforeninger, fritidsloven og folkeoplysningsloven. Analysen i artiklen viser, at fritidsloven fra 1968 i mange kommuner formaliserede allerede eksisterende uformelle praksisser for kommuners støtte til idrætsforeninger. Inden lovens ikrafttrædelse støttede hovedparten af landets kommuner efter lokale aftaler idrætsforeninger, fordi idrætsforeninger havde lokalpolitikeres opbakning. Fritidsloven kan derfor anses som et resultat af gradvise forandringer, som nåede en såkaldt tærskelværdi, der ifølge Pierson (2004) "triggers a big effect" (s. 84). Fritidsloven formaliserede den gældende støttepraksis i kommuner og legitimerede derved idrætsforeningers position som omdrejningspunkt for kommuners støtte til idræt. Fritidsloven placerede idrætsforeninger som den centrale bruger af idrætsanlæg, hvilket stadig er gældende i dag. Placeringen af idrætsforeninger i en privilegeret position, som den primære modtager af den kommunale støtte til idræt, var knyttet til en politisk opfattelse af, at foreningers frivillige base havde positiv betydning for samfundet (Mortensen, 2004b). For at frivilligheden kunne have denne positive betydning, blev det opfattet som afgørende, at de frivillige ledere kunne agere efter deres egen fri vilje. Det betød, at hverken kommuner eller ledere af idrætsanlæg skulle blande sig i idrætsforeningers aktiviteter. Der opstod dermed en arbejdsdeling mellem ledere af idrætsanlæg (og kommuner) og idrætsforeninger: ledere af idrætsanlæg (og kommuner)

skulle sikre idrætsanlægs fysiske rammer, mens idrætsforeninger fyldte dem ud (Ibsen, 2006, 2011; Ottesen & Ibsen, 2000). Denne logik manifesterede sig i en lederrolle, som handlede om idrætsanlægs fysiske rammer og servicering af idrætsforeninger. Logikken blev manifesteret i den bekræftende periode, men var også gældende i den formative periode.

I den udfordrende periode blev denne logik i et vist omfang udfordret. Kommunalreformen fra 2007 førte til en reduktion af antallet af kommuner i Danmark fra 271 til 98. Mange kommuner blev lagt sammen, og der opstod en særlig mulighed for at forandre måden, som kommuner agerede på i forhold til idrætsforeninger og idrætsanlæg. De store kommuner havde flere administrative og strategiske ressourcer på idrætsområdet end de mindre kommuner før reformen, og kommunerne kunne på den baggrund indtage en mere dominerende rolle i idrætsanlægs organisatoriske felt. Det kunne potentielt forandre den institutionelle logik og dermed ledes udøvelse af ledelse. Kommunerne har da også siden kommunalreformen haft mere fokus på idrætsområdet og en række undersøgelser i et antal kommuner (de såkaldte facilitetsundersøgelser), som blandt andet har inkluderet idrætsanlægs benyttelse, har været med til at udfordre idrætsforeningers dominerende position. Men ifølge Ibsen (2009) har kommuners idrætspolitik fortsat udgangspunkt i idrætsforeninger, og undersøgelser af idrætsanlægs benyttelse viser, at hovedparten af idrætsaktiviteterne i idrætsanlæg fortsat arrangeres af idrætsforeninger (Høyer-Kruse et al., 2017). Det indikerer, at den institutionelle logik i idrætsanlægs organisatoriske felt fortsat overvejende defineres af og med fokus på idrætsforeninger. Det peger på, at lederrollen i idrætsanlæg til stadighed domineres af logikken, som blev etableret for mange år siden og har udgangspunkt i foreningers ønsker og behov. Lederrollen i idrætsanlæg handler derfor i den udfordrende periode fortsat overvejende om idrætsanlægs fysiske rammer og servicering af idrætsforeninger. Lederrollen har derimod begrænset fokus på at tilbyde idrætsaktiviteter, som overvejende bliver varetaget af idrætsforeninger.

Over tid viser analysen således, at lederrollen kan beskrives via begrebet stiafhængighed. Lederrollen i 2017 har således trådt tilbage til den lederrolle, som var gældende, da de første idrætsanlæg blev etableret i begyndelsen af 1900-tallet.

Med baggrund i analysen diskuteres det i artiklen, hvorvidt ledere af idrætsanlæg kan være med til at tackle de udfordringer, som idrætsanlæg står overfor. Der argumenteres for, at den nuværende lederrolle i begrænset omfang vil kunne tackle idrætsanlægs udfordringer. Forskellige aktører argumenterer for, at det er centralt at åbne idrætsanlæg for andre brugere end foreninger, hvis idrætsanlægs udfordringer skal løses/håndteres. En sådan logik vil være forskellig fra den logik, som har været dominerende i idrætsanlægs



organisatoriske felt, og som har været formet af idrætsforeninger og er knyttet til feltets institutionelle logik. Artiklen peger på, at kommuner har en afgørende rolle i at påvirke den institutionelle logik og dermed også forventningerne til lederrollen, fordi kommuner er de primære bidragsydere til idrætsanlæg, og fordi kommuner spiller en rolle i idrætsanlægs benyttelse (blandt andet gennem folkeoplysningsloven). De økonomiske tilskud til idrætsanlæg er i overvejende grad bundet op på foreningers benyttelse blandt andet via folkeoplysningsloven. I praksis understøttes en mere differentieret benyttelse af idrætsanlæg (borgere i og uden for foreningslivet) ikke af folkeoplysningslovens prioritering af idrætsforeninger, og det er med til at fastholde ledere i den rolle, som blev bekræftet i den bekræftende periode og siden vedligeholdt i den udfordrende periode. I det perspektiv synes den historiske institutionalismes antagelse om træge institutioner at kunne forklare stabiliteten i lederrollen i idrætsanlæg. Selvom forskellige aktører peger på behov for ændringer i retning af en ny rolle – og mere differentieret brug af idrætsanlæg – fastholder institutionelle forhold ledere i den rolle, som blev dannet for mange år siden.

## 5.2 Artikel 2

- Forsberg, P., og Iversen, E. B. (2019). Skaber ledere af idrætsanlæg offentlig værdi? *Forum for Idræt* 34(1), 48-71. <https://tidsskrift.dk/forumforidraet/article/view/114999>

Artiklen undersøger med udgangspunkt i Moores (1994, 1995, 2013) teori om skabelse af offentlig værdi, hvorvidt og hvordan ledere af idrætsanlæg skaber offentlig værdi. Baggrunden for fokuseringen på offentlig værdi er Ledelseskommisionens (2018) anbefaling om, at offentlige ledere skal sætte værdiskabelse for borgere og samfund i centrum i alle afkroge af den offentlige sektor. Moores teori er sammenfattet i en strategisk trekant (se figur 3), som i artiklen bruges til at bringe fokus på, hvordan ledere af idrætsanlæg italesætter visionen for deres anlæg, samt hvordan de søger at realisere visionen. Den strategiske trekant anvendes således til at undersøge, hvordan ledere formulerer deres formål, samt hvordan de søger at arbejde hen mod formålet. Artiklen er baseret på undersøgelser i otte udvalgte idrætsanlæg, som giver indblik i lederes tanker og forestillinger om at skabe offentlig værdi.

Ifølge Moore er udgangspunktet for offentlige organisationers skabelse af offentlig værdi befolkningens ønsker, som kommer til udtryk i politiske mandater. De otte idrætsanlægs politiske mandater angiver de overordnede målsætninger for anlæggene og undersøges via de tre kommuners facilitetspolitikker samt interviews med kommunens øverste ledelse (dvs. forvaltningschefer). Mandaterne har i alle tre kommuner fokus på borgere i og uden for idrætsforeninger. Idrætsforeninger nævnes i alle politikkerne som et centralt fokuspunkt, hvilket overvejende sker med henvisning til folkeoplysningsloven. I alle kommuner er fokus også

på, at anlæggene skal være ramme om borgere, som ikke deltager i det frivillige foreningsliv. Det dobbelte fokus på borgere i og uden for idrætsforeninger fremgår også af interviews med den øverste leder i kommunerne. Skabelse af offentlig værdi skal således ses i et perspektiv, som indebærer fokus på borgere i såvel som uden for foreninger.

Benyttelse, dvs. hvor meget anlæg bliver benyttet, og tilfredshed, hvor tilfredse brugere er med anlægget, fungerer som indikatorer for offentlig værdi. Anlægs benyttelse og brugeres tilfredshed anvendes i artiklen til at undersøge, jf. facilitetspolitikernes sigte, hvem lederne i deres udøvelse af ledelse fokuserer på. En forudsætning for at tilgodese borgere i og uden for foreninger er, at lederne er opmærksomme på begge grupper.

Interviews med lederne viser, at visionerne i de otte anlæg kan læses ind i et offentligt værdiperspektiv. I fem af de otte anlæg er fokus på at være det lokale samlingssted for idrætsforeninger såvel som borgere uden for foreninger, mens fokus i tre anlæg primært er på idrætsforeninger. På den måde knytter fem af de otte ledere umiddelbart an til de politiske mandaters ambition om fokus på idrætsforeninger såvel som borgere uden for foreningslivet. Analysen af ledernes italesættelse af deres anlægs vision viser dog, at visionerne kun i begrænset omfang er funderet i de politiske mandater og kommunernes facilitetspolitikker. I de fleste tilfælde er visionerne fremkommet efter lokale processer i de enkelte anlæg, som eksempelvis er opstået mere eller mindre tilfældigt i forlængelse af diskussioner på bestyrelsesmøder. Der synes ikke at være én måde at strukturere visionsarbejdet på. I fem anlæg findes visionen på skrift, men det er kun i ét anlæg, at den skriftlige vision fungerer som en rettesnor for visionsarbejdet.

I undersøgelsen af, hvordan lederne søger at realisere de italesatte visioner, er fokus på ledernes tanker om anlæggenes benyttelse og brugernes tilfredshed. Begge forhold er centrale for lederne og er emner, som de italesætter som centrale for deres anlæg. Når det gælder benyttelse og brugeres tilfredshed, er fokus overvejende på idrætsforeninger, og i de fem anlæg, hvor ambitionen er at være det lokale samlingspunkt for borgere i og uden for foreningslivet, er fokus primært på idrætsforeninger. Bestræbelserne på at være det lokale samlingspunkt for idrætsforeninger og borgere uden for foreningslivet fortaber sig i mange tilfælde i daglige arbejdsopgaver. Lederne formår i begrænset omfang at leve op til ambitionen om at have fokus på værdiskabelse for alle borgere. I de tre anlæg, hvor fokus primært er på idrætsforeninger, forbliver fokus herpå, når det gælder benyttelse og brugeres tilfredshed. I to af de tre anlæg er det en udfordring for visionernes realisering, at der er uklarheder om visionen mellem leder og øvre leder.

Med baggrund i artiklens fund diskuteres relevante skridt i bestræbelserne på at indfri visionen om at være ramme om borgere i og uden for foreningslivet, som det også fremgår af facilitetspolitikkerne. For det første peges der på, at den nuværende lovgivning, og måden kommunale tilskud tildeles idrætsanlæg, ikke sigter mod at indfri ambitionen om at være ramme om borgere i såvel som uden for foreningslivet. Tilskud gives overvejende i relation til foreningers brug, og lederne søger derfor først og fremmest at imødekomme foreningers pladsbehov. For det andet er det en udfordring, at en stor del af lederne er involveret i mange forskellige opgaver, som tæller alt fra strategisk planlægning til rengøring. I den travle hverdag fortaber strategiske overvejelser sig i daglige arbejdsopgaver. Lederne oplever at mangle tid, som kan medføre, at de ikke har tid eller overskud til at efterleve de politiske mandater. Det kunne indikere et behov for, at ledernes øvre leder bliver mere involveret i, hvordan der sikres en kobling mellem vision og eksekvering. Herunder hvordan lederne får mere tid til strategisk planlægning og eksekvering.

Artiklen peger således på, at ledere har behov for bedre støtte i bestræbelserne på at indfri de politiske ambitioner og blive et samlingspunkt for idrætsforeninger såvel som borgere uden for foreningslivet. Fra kommuners side vil det være relevant at overveje, hvordan tilskud til idrætsanlæg, som overvejende tildeles med baggrund i idrætsforeningers brug, kan suppleres med tilskud til andre typer af aktiviteter og organiseringsformer. Ledernes udfordringer med at eksekvere deres vision kan også understøttes af klarere retningslinjer og mål for idrætsanlæg. Lederne i de otte anlæg har begrænset viden om, hvad de skal leve op til, og lederne efterspørger klarere retningslinjer at agere ud fra.

Analysen viser, at idrætsforeningerne er udgangspunktet for ledernes ageren. Lederne har ikke fokus på de kommunale facilitetspolitikker, men fokuserer i stedet på at servicere og imødekomme foreningers ønsker. Dermed viser artiklen, at den institutionelle logik (jf. artikel 1) er stærk blandt lederne af de udvalgte idrætsanlæg.

### 5.3 Artikel 3

- Forsberg, P., Iversen, E. B., & Høyer-Kruse, J. (i review-proces, ESMQ). Different logics at play: How do managers of sports facilities dominated by sports clubs respond to pressure to focus on individual users? (Forskellige logikker på spil: Hvordan reagerer ledere i idrætsanlæg domineret af idrætsforeninger på et øget pres for fokus på individuelle brugere?).

Artiklen undersøger med afsæt i teori om institutionelle logikker, hvordan ledere af danske idrætsanlæg reagerer på et pres for øget fokus på individuelle brugeres tilfredshed. Brugeres tilfredshed med idrætsanlæg

er blevet målt siden 1990'erne i primært Australien og Storbritannien, og der findes en omfattende litteratur om emnet med afsæt i studier i disse lande. Denne litteratur kommer blandt andet med forslag til, hvordan ledere af idrætsanlæg kan øge de individuelle brugeres tilfredshed (se f.eks. Howat & Assaker, 2013; Howat & Assaker, 2016; Lentell, 2000; Liu, Taylor, & Shibli, 2009)

I Danmark har fokus (jf. artikel 1) traditionelt været på idrætsforeninger og deres tilfredshed. Inden for de seneste år er der kommet øget fokus på behovet for at fokusere på de individuelle brugeres tilfredshed i idrætsanlæg. Det skyldes et øget fokus i det offentlige på at fokusere på brugere af offentlige ydelser – senest illustreret ved Ledelseskommisionens (2018) rapport 'Sæt borgerne først' – samt idrætsanlægs udfordringer i forhold til faldende tilskud, lav benyttelse og begrænset tilslutning blandt voksne.

Med baggrund i teorien om institutionelle logikker (Friedland & Alford, 1991; Thorton, Ocasio, & Lounsbury, 2012) argumenteres for, at ledelse af danske idrætsanlæg historisk har været underlagt en logik, som har fokuseret på at imødekomme idrætsforeningers behov og ønsker og dermed prioritere deres tilfredshed (Forsberg & Iversen, 2019). Presset i retning af øget brugerorientering repræsenterer derimod en logik, som handler om at imødekomme de individuelle brugeres behov og ønsker og dermed prioritere deres tilfredshed. Teoretisk kan ledere reagere på to måder: Enten ved at ændre eller fastholde deres adfærd (Beer & Micheli, 2017). Ændring af adfærden indbefatter et fokus på idrætsforeninger såvel som individuelle brugere, mens fastholdelse indbefatter (fortsat) fokus på idrætsforeninger. For at afdække, hvordan ledere reagerer, undersøges hvordan ledere i de otte caseanlæg arbejder med tilfredshed.

Analysen viser overordnet set, at lederne fastholder deres fokus på idrætsforeningerne og dermed i lav grad lader sig påvirke af det øgede brugerfokus. Lederne fokuserer overvejende på idrætsforeningerne og deres repræsentanter, når de arbejder med tilfredshed. Lederne indsamler informationer om tilfredshed via uformel dialog med foreningsrepræsentanterne om deres ønsker og behov. Fra tid til anden bliver lederne kontaktet af individuelle brugere, men lederne beder dem om at gå til deres forening med deres ønsker og behov. Det illustrerer, at lederne opfatter foreningerne som udgangspunktet for deres arbejde med tilfredshed. En anden illustration herpå er, at lederne ikke har anvendt den brugerundersøgelse (Høyer-Kruse et al., 2017), der er blevet foretaget i deres anlæg – og var tilgængelig – ved gennemførelsen af interviews. Brugerundersøgelsen kunne give lederne information om individuelle brugeres ønsker og behov, men lederne finder ikke undersøgelsen relevant. Samlet set viser analysen, at lederne skræddersyer og tilrettelægger deres handlinger vedrørende tilfredshed i forhold til idrætsforeningernes ønsker.

I forhold til afhandlingens problemformulering viser artiklen, at ledere overvejende agerer i forhold til foreninger, når det gælder tilfredshed. Det understreger, at logikken vedrørende foreninger fortsat dominerer, mens logikken vedrørende de individuelle brugere har begrænset indflydelse på ledernes ageren. Det fremstår naturligt for lederne at fokusere på foreninger, hvilket forklares med, at fokus i idrætsanlæg historisk har været på idrætsforeninger, og at det har været op til foreningerne at benytte idrætsanlæg. Ledelse af idrætsanlæg har omvendt ikke omhandlet idrætsaktiviteter, som lederne også helst ser, at idrætsforeningerne står for. Dette forstærkes af, at tilskud til idrætsanlæg er knyttet op på idrætsforeningers brug af idrætsanlæg.

#### 5.4 Opsummering af afhandlingens resultater

Resultaterne af de tre artikler viser, at omdrejningspunktet for lederes udøvelse af ledelse af idrætsanlæg er idrætsforeningers ønsker og behov. Resultaterne viser således, at ledelse af idrætsanlæg overvejende har handlet om at servicere idrætsforeninger. Over tid har denne form for ledelse manifesteret sig i en lederrolle, som placerer ansvaret for idrætsanlægs fysiske rammer hos ledere af idrætsanlæg, mens foreninger overvejende har stået for idrætsaktiviteter i idrætsanlæg.

Forklaringen på at ledelse af idrætsanlæg primært har handlet om idrætsanlægs fysiske rammer og om at servicere idrætsforeninger er knyttet til idrætsanlægs organisatoriske felt<sup>47</sup>, som over tid har været domineret af idrætsforeninger. Inden for feltet eksisterer en særlig institutionel logik, som over tid er blevet præget og formet af idrætsforeninger. Den institutionelle logik har manifesteret sig i en særlig lederrolle, som leder af idrætsanlæg træder ind, når de bliver leder af et idrætsanlæg. Rollen angiver, hvilke handlinger ledere forventes at tage og ikke forventes at tage. Lederne tager i et vist omfang rollen for givet og dermed, at deres opgave primært vedrører idrætsanlægs fysiske rammer og servicering af idrætsforeninger. Samtidig tager lederne for givet, at idrætsaktiviteterne overvejende varetages af idrætsforeningerne.

---

<sup>47</sup> Feltet eksisterer side om side med andre felter og ét felts institutionelle logik kan påvirke et andets. Det kan eksempelvis ske, hvis en leder fra et felt (f.eks. skoleområdet) skifter til et andet felt (f.eks. idrætsanlæg). Det sker dog sjældent, da ledere af idrætsanlæg i høj grad (uddybes senere) rekrutteres fra idrætten selv (uddybes senere).

## 6. Diskussion af afhandlingens resultater

I denne del af afhandlingen diskuteres afhandlingens overordnede resultater med baggrund i tre overordnede perspektiver. Først diskuteres resultaterne med baggrund i den teoretiske ramme (afsnit 6.1). Her diskuteres resultaterne først i et ny-institutionelt perspektiv, hvorefter de diskuteres i relation til skabelsen af offentlig værdi. Dernæst diskuteres den praktiske relevans af afhandlingens resultater (afsnit 6.2). Det gøres med afsæt i en diskussion af, hvorledes ledere står rustet til at håndtere de udfordringer, som idrætsanlæg står overfor. Til sidst er fokus på afhandlingens resultater i et bredere ledelsesteoretisk perspektiv. Her er fokus på den særlige form for decentrale offentlige ledelse, som afhandlingen har afdækket (afsnit 6.3).

### 6.1 Diskussion af afhandlingens resultater med afsæt i de anvendte teorier

Denne afhandling trækker på de to overordnede teoretiske tilgange – ny-institutionalisme og teorien om skabelse af offentlig værdi – til at undersøge udøvelse af ledelse af idrætsanlæg. De to teorier har afsæt i forskellige niveauer og bidrager med forskellige perspektiver på undersøgelsen af afhandlingens problemformulering (se evt. figur 2). Ny-institutionalisme har afsæt i makroniveauet (også kaldet strukturniveauet), mens teorien om offentlig værdi har afsæt i mikroniveauet. Som det blev vist i teoriafsnittet med henvisning til Balle Hansen (2009), er antagelsen inden for ny-institutionalisme, at ledelse har begrænset indflydelse på organisationer og deres præstation, som i stedet overvejende forklares via institutionelle strukturer. Omvendt er strategisk ledelse (herunder skabelse af offentlig værdi) baseret på en antagelse om, at ledelse betyder noget, og at ledere faktisk kan influere på organisationer og deres præstation.

I litteraturgennemgangen blev det vist, at begge tilgange har haft forklaringskraft i forhold til at analysere ledelse af idrætsanlæg. Benson og Hendersons (2005a & 2005b) og MacVicar og Ogdens (2003) analyser læner sig op af institutionalisme i den forstand, at deres analyser af lederes evner og muligheder for at agere strategisk er begrænset af overordnede strukturer. Idrætsanlægs organiseringsform (dvs. om idrætsanlæg varetages kommunalt, af en ekstern operatør (privat) eller en trust) har stor indflydelse på lederes handlemuligheder og afledte ageren. De argumenterer således for, at organiseringsform begrænser ledelsen handlemuligheder, og at handlemulighederne i begrænset omfang influeres af eksempelvis ledelsens kompetencer. Omvendt viser Parnell et al. (2018) med deres studie af lederes ageren i økonomiske krisetider, at ledere evner at agere strategisk og tilpasse sig til forandringer i omverden.

Analyserne i denne afhandling viser overordnet set, at ledelse af idrætsanlæg sker i idrætsforeningernes tjeneste. Årsagen hertil er, at ledernes forståelse af, hvem de er, og hvad deres opgave er, er blevet formet af en særlig institutionel logik, som prioriterer idrætsforeningernes brug af idrætsanlæg. Denne konklusion er overvejende forenelig med argumentationen inden for ny-institutionalisme, som udgør det teoretiske omdrejningspunkt i artikel 1 og 3. Artikel 1 viser, hvordan lederrollen i forbindelse med etableringen af de første idrætsanlæg i Danmark i begyndelsen af 1900-tallet blev formet i tråd med idrætsforeningernes ønsker og behov. Vedtagelsen af folkeoplysningsloven (og før den fritidsloven) manifesterede og formalisere rollen, idet loven understøtter og prioriterer foreningernes brug af idrætsanlæg. Loven har normative og kulturelt-kognitive aspekter og med tiden er forestillingen om at tjene foreningerne blevet indlejret i lederrollen således, at foreningerne er blevet det naturlige udgangspunkt for ledernes ageren. Artikel 3 har afsat i institutionelle logikker og undersøger, hvordan ledere i de otte anlæg reagerer på et øget pres for fokus på individuelle brugere. Artiklen viser, at lederne er rundet af en logik, som prioriterer idrætsforeningerne, og at de derfor ikke påvirkes af presset mod øget brugerfokus. Når lederne arbejder med tilfredshed sker det i forhold til idrætsforeningerne, og lederne har få handlinger som peger i retning af fokus på individuelle brugeres tilfredshed. Det afspejler, at lederne ikke påvirkes af – eller orienterer sig mod – logikken om de individuelle brugere.

Dette synes også at blive bekræftet i artikel 2, som dog ikke har afsat i ny-institutionalisme. Artiklen undersøger de otte ledes udøvelse af ledelse med baggrund i teorien om skabelse af offentlig værdi. Analysen viser overvejende, at ledernes handlinger er formet af den særlige institutionelle logik, der prioriterer idrætsforeninger (jf. artikel 3). Artiklen viser desuden, at det sker selvom facilitetspolitikker for anlæggene identificerer borgere (herunder individuelle brugere) i og uden for foreninger som centrale målgrupper. Til trods herfor fokuserer lederne overvejende på at imødekomme idrætsforeningernes ønsker og behov. Artiklen viser således, at lederne har begrænset fokus på andre målgrupper end foreninger.

Samlet set giver artiklerne således anledning til en konklusion i retning af, at ledelse af idrætsanlæg er præget af institutionelle forhold på makroniveau. Artiklerne viser således, at overordnede institutionelle strukturer (som prioriterer idrætsforeninger) rammesætter ledernes ageren. Lederne præges/påvirkes af strukturen til at prioritere idrætsforeningerne. Denne konklusion læner sig op af Balle Hansens (2009) observation om strukturers indflydelse på offentlige organisationer. Offentlige organisationer er ofte underlagt et væld af regler og procedurer, og det begrænser ifølge Balle Hansen ofte ledes handlemuligheder. I den optik spiller folkeoplysningsloven og hertil knyttede værdier og normer en central rolle ved at skabe en overordnet ramme, som ledelse af idrætsanlæg sker i forhold til. Umiddelbart læner konklusionerne sig i denne

afhandling op af konklusionerne hos Benson og Henderson (2005a & 2005b) og MacVicar og Ogden (2003), som går på, at ledelse af idrætsanlæg formes af overordnede strukturer.

### 6.1.1 Ledelse af idrætsanlæg i et offentligt værdi-perspektiv

Ovenstående afsnit peger altså i retning af, at ledelse af idrætsanlæg er domineret af institutionelle strukturer. I dette afsnit diskuteres med afsæt i teorien om skabelse af offentlig værdi et andet udgangspunkt. Fokus er på at diskutere, hvorvidt afhandlingens resultater om ledelse af idrætsanlæg også kan betragtes i et mere strategisk perspektiv, som det eksempelvis er argumenteret af Parnell et al. (2018).

Afsættet for artikel 2 er teorien om skabelse af offentlig værdi. Artiklen undersøger med udgangspunkt i teorien nutidige leders bestræbelser på at skabe offentlig værdi. Som angivet viser artiklen, at lederne har begrænset fokus på at efterleve de politiske ambitioner, som er formuleret i anlæggenes facilitetspolitikker. Artikel 3 anvender institutionel teori, men viser, at lederne ikke lader sig påvirke af et udefrakommende pres om at øge fokus på individuelle brugere. Til trods for ledernes begrænsede fokus på at efterleve facilitetspolitikkerne (jf. artikel 2) samt deres manglende reaktion på presset mod fokus på individuelle brugere (jf. artikel 3) har anlæggene over tid haft politisk opbakning. Ifølge teorien om offentlig værdi kan det hænge sammen med, at anlæggene har skabt/skaber offentlig værdi.

Artikel 1 giver indblik i, hvordan idrætsanlæg over tid kan have skabt offentlig værdi. Overordnet set har idrætsanlæg kunne skabe offentlig værdi ved at danne ramme om idrætsforeningers aktiviteter. Det beror på to forhold. For det første beror skabelsen af offentlig værdi på, at idrætsforeninger tilskrives betydning i dannelsen af demokratiske medborgere og udvikling af et stærkt og initiativrigt civil- og lokalsamfund (som det eksempelvis fremgår af folkeoplysningsloven)<sup>48</sup>. For det andet beror skabelsen af offentlig værdi på idrætsforeningers frivillige indsats og aktiviteter, som er blevet anset som en gevinst for samfundet ved at holde unge væk fra gadehjørnerne, modvirke ungdomskriminalitet og skabe kammeratskaber på tværs af sociale skel (Mortensen, 2004b). Dertil kommer, at idrætsanlæg i dag også støttes med baggrund i blandt andet sundhedspolitiske argumenter (Ibsen & Jørgensen, 2009).

I et offentlig værdi-perspektiv har ledere af idrætsanlæg skabt offentlig værdi ved at varetage en særlig rolle: Ledere har via deres indsats for at sikre idrætsanlægges fysiske rammer, hvori foreningslivet har kunnet trives og gro, bidraget til skabelse af offentlig værdi. Den lederrolle, der har været behov for, læner sig op af den

---

<sup>48</sup> Ifølge Østerlund (2013) og Ibsen, Nichols og Østerlund (2016) kan det diskuteres, hvorvidt dette er tilfældet. Det centrale i denne sammenhæng er forestillingen om, at det er tilfældet.



rolle, som i 'Idræt for alle' betegnes 'administratorrollen' (Kulturministeriet, 2009, s. 302). Administratorrollen betoner *ikke*, at ledere af idrætsanlæg skal involvere sig i idrætsaktiviteter (som det eksempelvis blev formuleret i 1974-betænkningen (Kulturministeriet, 1974)), men i stedet, at ledere skal understøtte idrætsforeningers idrætsaktiviteter (frem for selv at skabe dem). Denne forestilling kommer til udtryk i interviews med lederne af de udvalgte idrætsanlæg. Eksempelvis er lederne blevet spurgt om deres tanker og bestræbelser på at skabe aktiviteter, som kunne fylde overskydende tid i faciliteterne ud og være supplement til foreningernes aktiviteter. Der er eksempler på ledere, som skaber aktiviteter (særligt inden for svømning), men overordnet set giver lederne udtryk for, at de hellere ser, at foreningerne står for aktiviteterne. Ledernes tilbageholdenhed kan ses som eksempel på, at de er bevidste om deres rolle i forhold til at understøtte det frie initiativ i idrætsforeninger, som skaber offentlig værdi.

Ved at påtage sig administratorrollen har ledere af idrætsanlæg kunne bidrage til at skabe offentlig værdi. Denne rolle synes umiddelbart uforenelig med en strategisk agerende leder, der har til hensigt at skabe offentlig værdi. Men når ledere påtager sig administratorrollen og overlader spørgsmålet om aktiviteter til foreninger, kan det være et resultat af strategiske overvejelser i den forstand, at lederne gør dette bevidst for at understøtte idrætsforeningerne. Ved at agere i overensstemmelse med idrætsforeningers ønsker og behov og understøtte deres aktiviteter har ledere af idrætsanlæg været medvirkende til at skabe offentlig værdi og dermed sikre idrætsanlæggs eksistens og legitimitet. Lederes ageren kan – i så fald at det er bevidst – anses som udtryk for strategisk ageren.

### 6.1.2 Sammenfatning

Der er i afhandlingen anvendt forskellige teoretiske perspektiver til at analysere udøvelse af ledelse af idrætsanlæg. Teorierne har forskellige opfattelser af forholdet mellem struktur og aktør og har forskellige forestillinger om, ledernes evner til at handle. Selvom teorierne har sine forskelle, tegner analyserne baseret på teorierne overordnet set det samme billede af, hvordan ledelse af idrætsanlæg har været udøvet. Ledelse af idrætsanlæg har handlet om at tjene idrætsforeningernes interesser, hvilket læner sig op ad det, som har været benævnt administratorrollen. Hvorfor ledelse har taget den rolle findes der forskellige forklaringer på. Ny-institutionalisme pointerer, at lederne er socialiseret ind i en særlig rolle af de overordnede strukturer i samfundet, mens teorien om skabelse af offentlig værdi nærmere angiver, at ledernes rolle som administratorer kan betragtes som strategisk hensigtsmæssig i forhold til at skabe offentlig værdi.

## 6.2 Perspektiver for fremtidens idrætsanlæg

En central bevæggrund for denne afhandling har været de udfordringer, idrætsanlæg står overfor i forhold til presset økonomi, udfordringer med at tilpasse sig forandringer i voksne danskeres idrætsvaner, mange frie tider i idrætsanlæg samt et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb. Håndteringen af udfordringerne forudsætter, at idrætsanlæg i højere grad lever op til de politiske forventninger til anlæggene, som angiver, at anlæggene skal prioritere borgere i og uden for foreninger.

Administratorrollen, som der i afhandlingen er argumenteret for har været gældende over tid, fokuserer overvejende på idrætsforeningerne og imødekommer i begrænset omfang ambitionen om inklusion af borgere uden for foreninger. Med baggrund i afhandlingens analyser diskuteres perspektiver for, om en ny lederrolle er på vej og herunder, om de nuværende ledere har de rette evner til at håndtere idrætsanlægs udfordringer.

### 6.2.1 Skifter facilitetspolitikken spor?

Artikel 1 viser, at den lederrolle som gør sig gældende i dag blev formet allerede i forbindelse med etableringen af de første idrætsanlæg i begyndelsen af 1900-tallet. Stiafhængighed og institutionel lock-in har betydet, at rollen over tid har været kendetegnet af stabilitet.

Desuden viser artikel 1, at formationen af den særlige lederrolle i idrætsanlæg er knyttet til den værdi, som idrætsforeninger har antaget at have for samfundet. Lederrollen er således blev formet i relation til idrætsforeningernes status og position i samfundet. Ændres idrætsforeningernes status og position kan det også tænkes at påvirke lederrollen.

Kort efter kommunalreformen undersøgte Ibsen (2009) med baggrund i en analyse af syv kommuners idrætspolitik, om den kommunale idrætspolitik var kommet til en korsvej, hvor hensynet til idrætsforeninger og folkeoplysning i idrætsanlæg fremover vil blive suppleret med andre hensyn (f.eks. til borgere uden for foreningslivet). Altså en forandring som eksempelvis kunne have indflydelse på idrætsanlæg brug og herunder lederrollen.

Et af de forhold som ifølge Ibsen (2009) kunne medføre et sporskifte var kommunalreformen. I en historisk institutionel kontekst kan reformen betragtes som en kritisk hændelse, der kan føre til institutionel forandring. Reformen kan være kritisk i den forstand, at den reducerede antallet af kommuner fra 271 til 98. De større kommuner fik større forvaltninger på idrætsområdet, og der blev ansat flere embedsmænd med

en faglig (herunder idrætsfaglig) profil (Thøgersen, 2012). Det betød, at forvaltningerne blev mere indflydelsesrige på idrætsområdet, og det førte ifølge Ibsen (2009) til en øget stillingtagen fra forvaltningers side om idrætsforeningers centrale position i anlæg og politikker. Samtidig placerede reformen flere opgaver knyttet til borgeres sundhed i kommunerne. Sundhedsopgaverne var relateret til fysisk aktivitet, som ikke nødvendigvis skulle løses eller varetages af foreninger.

Selvom reformen indeholdt forhold, som kunne opfattes som kritiske, konkluderede Ibsen (2009), at der ikke var tale om et egentligt sporskifte, selvom hensynet til idrætsforeninger blev suppleret med andre hensyn. Ifølge Ibsen (2009) var idrætsforeninger fortsat tiltænkt den centrale position i idrætsanlæg og idrætspolitikker, og idrætsforeninger var fortsat omdrejningspunktet for kommunernes støtte og indsats på idrætsområdet. Et lignende billede finder Thøgersen (2012). Ifølge Thøgersen (2012) er der efter kommunalreformen sket en stærk stigning i samarbejdsrelationer mellem kommuner og foreninger, og der er sket en øget formalisering af samarbejdet med flere skriftlige aftaler mellem kommuner og foreninger om aktiviteter eller opgaver. Ifølge Thøgersen (2012) er det dog svært at angive, om det er reformen som sådan, der har skabt forandringer, eller om der er tale om forandringer, som var i gang og ville have fortsat uanset, om reformen var tiltrådt eller ej. Det centrale i denne sammenhæng er dog, at Thøgersen (2012) finder, at kommuner har øget deres samarbejde med foreninger, og at kommuner altså fortsat har udgangspunkt i foreninger.

Ibsens (2009) og Thøgersens (2012) undersøgelser indikerer dermed, at der ikke er sket et sporskifte som sådan. I forhold til denne afhandling er det væsentligt at nævne, at Ibsens (2009) undersøgelse blev gennemført kort efter reformens gennemførelse, og det er sandsynligt, at langt fra alle effekter af reformen var fuldt udrullet på daværende tidspunkt. Thøgersens (2012) undersøgelse blev gennemført nogle år senere, men inkluderer flere områder end idrætten. Det synes derfor relevant med baggrund i denne afhandlings analyser at stille spørgsmålet igen. Giver analyserne af ledernes udøvelse af ledelse tegn på, at facilitetspolitikken og lederrollen står ved en korsvej?

I 2014 introducerede DIF og DGI det fælles initiativ *Bevæg dig for livet*. Initiativet har fået bred politisk opbakning og bringer fokus på idræts- såvel som foreningsdeltagelse (Regeringen, 2016; Visionsgruppen, 2014). Det dobbelte fokus skal givetvis forklares som et resultat af nøje strategiske overvejelser, som blandt andet skal ses i lyset af forandringer i danskernes motions- og sportsvaner. *Bevæg dig for livet* kan i det henseende betragtes som et initiativ, der har til hensigt at knytte den stigende idrætsdeltagelse uden for idrætsforeninger til idrætsforeninger. I denne sammenhæng er det interessante, at initiativet angiver et

fokus på borgere i og uden for foreningslivet, som det også er tilfældet for facilitetspolitikkerne i de otte udvalgte idrætsanlæg. Bevæg dig for livet kan tolkes i retning af et nyt fokus for idrætsanlæg og ledere af idrætsanlæg, som trækker i retning af et sporskifte. Målet om, at 50 pct. af befolkningen i 2025 skal være medlem i en idrætsforening, indikerer en videreførelse af det hidtidige fokus på foreningsidrætten. Samtidig indikerer fokuseringen på, at 75 pct. af befolkningen i 2025 skal være aktive med idræt, sport og motion, et sporskifte, som går ud over et snævert fokus på idrætsforeninger.

I det perspektiv er Streeck og Thelens (2005) arbejde med gradvise institutionelle forandringer relevant. En central mekanisme, som kan føre til gradvise forandringer, er *conversion* (Streeck & Thelen, 2005, s. 26). Conversion kendetegnes ved, at gamle institutioner får et nyt formål, eller at nye formål knyttes til gamle institutioner (Streeck & Thelen, 2005). Gradvise forandringer kan eksempelvis opstå, hvis institutioner ikke følger med kontekstuelle forandringer. Forandringerne i danskernes motions- og sportsvaner har eksempelvis betydet en større vækst i den selvorganiserede og kommercielt organiserede idræt end i den foreningsorganiserede idræt. Bevæg dig for livet kan betragtes som et tiltag iværksat af DIF og DGI med henblik på at indtænke og omfavne den selvorganiserede idræt i en foreningskontekst – dvs. et nyt formål knyttes til idrætsforeninger. Det kan ske ved at tilpasse foreningsaktiviteter til et selvorganiseret format og udviske forskelle mellem idræt i og uden for foreninger. Vækst i idrætten uden for foreninger kan kobles til foreningsidrætten, ligesom det kan tænkes omvendt.

Udvidelsen af den tidligere logik til også at inkludere idrætten uden for foreninger (illustreret i facilitetspolitikker og Bevæg dig for livet) har i begrænset omfang manifesteret sig hos lederne i de udvalgte idrætsanlæg. Som det er vist i analyserne af lederne ageren i forhold til at optimere brugeres tilfredshed og anlægs benyttelse, er fokus i udpræget grad på idrætsforeninger. Det ligger umiddelbart op til en konklusion om, at lederne fortsat overvejende agerer som administratorer. Der er dog også eksempler i analyserne på, at lederne antager en mere aktiv rolle end administratorrollen angiver. Den begrænsede forandring hos lederne, når det gælder aktiviteter, kan dog også hænge sammen med, at selvorganiserede idrætsudøvere kun i begrænset omfang benytter idrætsanlæg, og det betyder derfor ikke nødvendigvis, at lederrollen ikke kan være under forandring. Forandringerne kan ske på områder, som ikke er direkte knyttet til aktiviteter. Ledere kan eksempelvis agere aktivt i forhold til at understøtte professionalisering af foreninger, således at foreninger bliver bedre til at inkludere forskellige grupper af borgere og dermed støtte op om Bevæg dig for livet. Et andet eksempel, som er på tegnebrættet i et af de udvalgte anlæg, er, at anlægget overtager administrative opgaver for foreninger, så foreninger i højere grad kan fokusere på aktiviteter. Andre eksempler kunne være, at ledere påtager sig en rolle i dannelse af nye foreninger inden for aktiviteter, hvor

der pt. ikke er et tilbud i anlægget. Disse eksempler peger på en mere aktiv lederrolle, men ledere vil kunne fastholde, at det i udgangspunktet er foreninger, som står for aktiviteter.

De nævnte eksempler kan være illustrationer af, at lederrollen stille er ved at forandre sig fra administratorrollen i retning af en mere aktiv form. Analyserne giver ikke anledning til en konklusion om, at der er sket en drastisk forandring i rollen eksempelvis foranlediget af kommunalreformen, men nærmere at forandringer sker gradvist, hvor nye institutioner får et nyt formål (dvs. *conversion*).

### 6.2.2 Kan ledere favne borgere i og uden foreninger?

Med afsæt i præmissen om, at ledere for at kunne håndtere idrætsanlægs udfordringer skal kunne favne borgere såvel i som uden for foreningslivet, diskuteres perspektiver mod et sporskifte fra administratorrollen mod en mere aktiv lederrolle. Denne diskussion knytter an til første del af afhandlingens praktiske relevans, som blev formuleret i litteraturgennemgangen.

Forandringer i lederrollen vil kræve forandringer i de institutioner, som former rollen. Institutionelle forandringer – f.eks. genfortolkning af folkeoplysningsloven eller nye måder at handle på grund af loven – sker ifølge Pierson (2004) og Streeck og Thelen (2005) ofte gradvist og tager lang tid. Bevæg dig for livet udtrykker et fokus på borgere i og uden for foreninger, som også er at genfinde i kommuners facilitetspolitikker og 'Idræt for alle'. Skal idrætsanlæg i højere grad bidrage til Bevæg dig for livet og indfri de politiske målsætninger, er det en forudsætning, at ledere af idrætsanlæg bliver mere involverede i aktiviteter og inklusion af forskellige borgergrupper<sup>49</sup>. Der vil være tale om en lederrolle, som er forskellig fra den, der historisk har tegnet sig. Det vil formentlig tage lang tid at ændre lederes og andre aktørers (gradvise) opfattelse af lederrollen i retning af ovenstående. To centrale indsatsområder, som kan hjælpe den gradvise forandring i lederrollen, er lederes uddannelse og baggrund samt kommunal styring. De to perspektiver diskuteres herunder.

#### *Lederes uddannelse og baggrund*

I litteraturgennemgangen blev det vist, at ledere af idrætsanlæg halter efter på lederuddannelse i sammenligning med ledere af daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre. Kun 15 pct. af ledere af idrætsanlæg har en lederuddannelse på diplom- eller masterniveau, og hver tredje leder af et idrætsanlæg

---

<sup>49</sup> Øget involvering i idrætsaktiviteter kan betragtes i forlængelse af Howat og Assaker (2016), som argumenterer for, at brugertilfredshed og –fastholdelse afhænger af proceskvalitet såvel som udbyttekvalitet. Hidtil har ledere haft begrænset fokus på idrætsaktiviteter og udbyttekvalitet. Øget fokus på udbyttekvalitet kan være væsentlig i lederes bestræbelser på at støtte op om politiske ambitioner/Bevæg dig for livet.

angiver, at de aldrig har gennemført et kursus i ledelse. I det perspektiv er det ikke overraskende, at ledere af idrætsanlæg primært trækker på erfaringer, de har tillært sig gennem deres ledervirke (Forsberg et al., 2017), og at ledere primært ser sig selv som faglige ledere og har udgangspunkt i brugeres (dvs. idrætsforeningers) ønsker (dvs. har antaget en administratorrolle).

Et andet forhold, som kan være med til at forklare lederes udgangspunkt i idrætsforeningers ønsker, er, at mange ledere har erfaringer fra det frivillige foreningsliv. En undersøgelse blandt ledere i idrætsanlæg i 50 kommuner viser, at 74 pct. af lederne i de 50 kommuner tidligere har fungeret som enten formand, afdelingsleder, træner eller instruktør i en idrætsforening. Halvdelen af lederne med erfaring fra idrætsforeninger angiver, at erfaringerne er knyttet til det anlæg, hvor de nu er ansat som leder. Der synes altså at være en tæt kobling mellem ledere og frivillige idrætsforeninger, og for mange ledere er det oplagt, at de følger de frivillige foreningers ønsker og behov, når de træder ind i rollen som leder af et idrætsanlæg. Mange ledere går fra at være frivillig i en idrætsforening til at være leder af dét anlæg, som foreningen anvender.

Ifølge Scott (2014) kan institutioner, som eksempelvis folkeoplysningsloven, indeholde regulative, normative og kulturelt-kognitive elementer. De regulative elementer udgøres af regler og procedurer, som kan fremme eller begrænse særlige handlinger (jf. Iversen (2015)), normative elementer handler om normer og værdier hos ledere, mens kulturelt-kognitive elementer præger lederes grundlæggende forståelse af, hvem de er. Lederes engagement og deltagelse i foreningsidrætten er særligt relevant i forhold til normative og kulturelt-kognitive elementer. I forhold til normative elementer kan lederes tilknytning til foreningslivet betyde, at de er tæt knyttet til de normer og værdier, som foreningsidrætten bygger på. I deres lederjob er det naturligt for ledere at bakke op om og fremme disse normer og værdier, som de på frivillig basis har været en del af, og det gør ledere blandt andet ved at imødekomme foreningers ønsker og behov. I forhold til kulturelt-kognitive elementer kan lederes tilknytning til foreningslivet præge, hvordan de ser sig selv og opfatter deres egen identitet. Ledere er ikke bevidste om, hvordan de kulturelt-kognitive elementer danner og præger deres opfattelse af, hvem de er, og hvordan det påvirker deres handlinger som ledere. Når ledere gennem livet har deltaget i foreningsidrætten, er der pågået en socialiseringsproces, som har gjort, at lederes identitet er skabt i relation til idrætsforeninger, og idrætsforeninger fremstår for ledere som naturlige brugere af idrætsanlæg. Pointen er, at ledere ikke nødvendigvis er bevidste om, at de i deres daglige ageren træffer valg, som favoriserer foreningsidrætten frem for andre organiseringsformer. Min observatørdeltagelse i fordelingsmøder i enkle af de udvalgte anlæg illustrerer dette. Møderne inkluderede de lokale

idrætsforeninger, mens borgere uden for foreningslivet var ringe repræsenteret og dermed havde begrænsede mulighed for at få adgang til idrætsanlæg.

En indsats målrettet lederuddannelse af ledere i idrætsanlæg vil over tid formentligt kunne få ledere til at være mere opmærksomme på forskellige brugeres hensyn og betone deres lederidentitet. Det er blandt andet sket med ledere af daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre (Klausen, 2006; Klausen et al., 2011a). Når ledere bliver mere bevidste om at agere som leder, er det sandsynligt, at det også vil komme til udtryk i den måde, de agerer på. Det kan betyde, at ledere vil øge deres fokus på kommunens målsætninger, som de eksempelvis er formuleret i facilitetspolitikker.

Lederes tætte tilknytning til idrætsforeninger og tidligere erfaringer som frivillige i foreninger indikerer dog, at uddannelse næppe vil gøre det alene. Hvis ledere skal kunne honorere et mere balanceret fokus på idrætsforeninger og borgere uden for foreninger, vil det kræve, at ledere kan se ud over foreningsidrættens ønsker og behov og også prioritere andre hensyn. Det kan være svært for ledere, som gennem hele deres liv har været en del af foreningsidrætten – måske endda i dét anlæg, som de nu er leder for. Det peger på, at lederuddannelse sammen med rekruttering af ledere, som kan se ud over foreningsidrættens behov og ønsker, vil være nødvendigt, hvis bestræbelserne på både at fokusere på borgere i og uden for foreningsidrætten skal imødekommes fremover.

### *Kommunal styring af idrætsanlæg*

Denne afhandling fokuserer på, hvordan ledelse af idrætsanlæg udøves, og hvorfor denne form for ledelse udøves. Et andet perspektiv, som har haft begrænset fokus i denne afhandling, er kommunal styrings betydning for, hvordan idrætsanlæg fungerer og præsterer. Dette perspektiv har tidligere været anvendt i forhold til idrætsanlæg (Iversen, 2015), og det er relevant at diskutere afhandlingens resultater i det lys.

Iversens (2015) undersøgelse af tilskudsmodeller for selvejende idrætsanlæg viser som nævnt tidligere, at styringstiltag kan yde indflydelse på, hvordan ledere af idrætsanlæg agerer. Ved at gøre tilskud til idrætsanlæg mere afhængige af aktivitetsniveau, viser Iversen, at ledere bliver mere optaget af aktiviteter i deres ledelsespraksis, og at det fører til flere aktiviteter, men ikke nødvendigvis mere fokus på individuelle brugere.

I litteraturgennemgangen blev der gennemgået forskellige perspektiver på ledelse. Med baggrund i Andersen et al. (2016) blev transformativ ledelse valgt som et ledelsesteoretisk udgangspunkt. Konkret blev Moores

(1994, 1995, 2013) teori om skabelse af offentlig værdi valgt til at analysere lederes ageren. Det centrale i begge tilgange er, at udgangspunktet for ledelse er en vision, som ledere agerer med baggrund i. Moore angiver, at ledere først og fremmest skal søge efter visioner i politiske mandater. Finder ledere ikke visioner her, skal de gå i dialog med politikere og befolkning for at bestemme, hvad visionen skal være. Analyserne af lederne i de udvalgte idrætsanlæg viser, at de alle har en vision, som dog kun i begrænset omfang er dannet med udgangspunkt i politiske mandater, og visionerne har begrænset indflydelse på ledernes daglige ageren. Lederne søger i stedet at efterleve den institutionelle logik, som især af præget af idrætsforeningers ønsker og behov. Det fordrer fokus på idrætsforeninger, uanset at kommunernes facilitetspolitikker indeholder et bredere sigte.

Artikel 2 viser dog også, at lederne mangler retningslinjer at agere ud fra i deres ledelsespraksis. I artiklen kommer det til udtryk ved, at lederne har svært ved at skabe værdi for den brede befolkning. En undersøgelse af offentlige ledere fra sikkerhedsområdet, sundhedsområdet, børneområdet, uddannelsesområdet og miljø- og klimaområdet viser, at det ikke kun er ledere af idrætsanlæg, som har udfordringer ved at skabe offentlig værdi (Pedersen & Renard, 2017). Pedersen og Renards (2017) undersøgelse viser udfordringer, som minder om dem, afhandlingen finder i de udvalgte idrætsanlæg. Ledere inden for de nævnte områder finder det svært at definere offentlig værdi, da det ofte er åbent for fortolkning og ikke er dem givet fra politisk side. Det centrale spørgsmål i denne sammenhæng er, om ledere af idrætsanlæg – som har begrænset lederuddannelse, tidligere har ageret som frivillige og er præget af brugeres ønsker – er i stand til at balancere det eksisterende fokus gennem mange år med et fokus på også at tiltrække borgere uden for foreninger. Det vil formentlig kræve, som det er argumenteret for i afhandlingens artikler, at ledere støttes heri. Det kan blandt andet ske via forskellige former for styringsredskaber.

Afhandlingen har haft udgangspunkt i transformativ ledelse, men der er anledning til at overveje, om transformativ ledelse kan suppleres med transaktionsledelse. Denne kombination har vist sig at have positiv indflydelse på andre offentlige velfærdsinstitutioners præstationer (Andersen et al., 2016), og det er muligt, at det samme kan gøre sig gældende for idrætsanlæg. Det vil være en tilgang til at imødekomme lederes behov for klarere retningslinjer at agere ud fra. Det vil kræve, at kommuner (som finansierer idrætsanlæg) anvender *hårde* styringsredskaber over for idrætsanlæg. Det kan eksempelvis ske via transaktionsledelse, som spiller på en konsekvenslogik. Ved at opstille incitamenter for ledere, kan kommunerne søge at få ledere til at agere i en ønsket retning. Hvis bestræbelserne på at favne borgere i og uden for foreningslivet skal gennemføres som målsætningen for idrætsanlæg i fremtiden, vil kommunerne kunne understøtte dette ved, at tilskud fordeles ud fra andelen af aktiviteter, uanset om de foregår i foreninger eller ej. Det vil kræve



strukturer, som supplerer den støtte, som i mange anlæg er knyttet til folkeoplysningsloven og idrætsforeningers brug.

### 6.3 En særlig form for ledelse?

Diskussionen afrundes med en diskussion af afhandlingens resultater i relation til den eksisterende forskning i ledelse af velfærdsinstitutioner (dvs. anden del af afhandlingens praktiske relevans). Fokus er på, hvordan ledelse af idrætsanlæg adskiller sig fra ledelse af andre velfærdsinstitutioner Herunder, om ledelse af idrætsanlæg er noget særligt?

Analyserne af de otte udvalgte idrætsanlæg har givet indblik i kendetegn vedrørende ledelse af idrætsanlæg. Ledelse af idrætsanlæg kendetegnes ved, at der kun er få regler, der rammesætter idrætsanlægs virksomhed (Olesen, 2012). Dertil kommer, at der kun eksisterer få overordnede målsætninger for idrætsanlæg, og at kommuner har været tilbageholdende med at måle idrætsanlægs præstation (Iversen & Forsberg, 2014). Den begrænsende tilstedeværelse af formelle regler og kommunale krav giver ledere af idrætsanlæg – i hvert fald i teorien – en høj grad af selvstyre til at bestemme idrætsanlægs brug og udvikling. Analyserne viser dog, at idrætsforeninger i høj grad har været med til at bestemme, hvordan ledere af idrætsanlæg skal agere. De seneste år er kommuner dog blevet mere aktive i forhold til at opstille målsætninger og stille krav til ledelse af idrætsanlæg. Afhandlingen giver indsigt i, hvordan ledere af idrætsanlæg oplever at udøve ledelse i disse rammer, som er udspændt mellem idrætsforeninger og kommune.

Lederne angiver, at de oplever rammerne som uklare, og lederne efterspørger bredt set klarere retningslinjer at agere ud fra. Konkret har flere af lederne bedt den øvre ledelse om at udarbejde stillingsbeskrivelser, som beskriver, hvilke opgaver de forventes at løse og udføre (jf. artikel 2). Det samlede billede i de udvalgte anlæg er, at lederne har svært ved at udfylde ledelsesrummet og definere balancen mellem idrætsforeninger og kommune. De kommunale facilitetspolitikkerne angiver nogle overordnede retningslinjer og mål herfor, men casestudierne viser, at lederne i meget begrænset omfang orienterer sig i disse. Det peger på et *ledelsesparadoks*: Lederne efterspørger på den ene side klarere retningslinjer for deres ageren, men omvendt orienterer lederne sig ikke i facilitetspolitikkerne, som kunne angive nogle overordnede retningslinjer for deres ageren<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Lederens begrænsede fokus på facilitetspolitikkerne hænger også sammen med, at de ikke er særligt operationelle og præcise. Politikkerne giver nogle overordnede retningslinjer, men efterlader også et stort hul, som lederne kan/skal fylde ud.

Hvorvidt – og eventuelt hvordan – dette adskiller sig fra andre velfærdsinstitutioner diskuteres med baggrund i en undersøgelse af ledelse af andre kommunale velfærdsinstitutioner (daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre). Indledningsvist er fokus kort på, hvordan velfærdsinstitutioner kan betragtes i et kommunalt perspektiv. Klausen (2014) bruger begrebet *koncern* til at beskrive kommunerne og deres velfærdsinstitutioner (s. 249-254). Kommuner opfattes af Klausen som en koncern, der består af mange små enheder, som handler i forhold til et center, som udgøres af kommunens topledelse<sup>51</sup>. Kommunens topledelse bestemmer de enkelte enheders opgaver og funktioner, og ledere forventes at agere loyalt i forhold til topledelsens ønsker (Klausen, 2014). I det billede kan idrætsanlæg betragtes som mindre enheder, der varetager særlige kommunale opgaver og funktioner. Ledere af idrætsanlæg forventes at orientere sig i forhold til den kommunale topledelses ønsker og hensigter med idrætsanlæg.

I hvilket omfang, ledere af velfærdsinstitutioner agerer ud fra koncerntanken, kan i denne sammenhæng relateres til to dimensioner, som angår, hvordan ledere betragter sig selv som leder, og hvordan forholdet til brugere er. I det følgende sammenlignes idrætsanlæg med daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre på de to dimensioner.

Den første dimension går på, om lederes ageren overvejende er drevet af faglige hensyn (en faglig identitet) eller overvejende af en lederidentitet. Den faglige identitet varierer fra institutionsområde til institutionsområde og er defineret af velfærdsinstitutionens faglige kerne. I daginstitutioner er fagligheden knyttet til pædagogisk indsigt i børns udvikling og omsorg, i folkeskoler til elevers trivsel, dannelse og læring, i plejecentre til pleje af ældre, mens den i idrætsanlæg primært er knyttet til at tage sig af idrætsanlægs fysiske rammer og servicering af idrætsforeninger. Over for den faglige identitet står lederidentiteten, som styres af den kommunale topledelses ønsker og nogle overordnede ledelsesidealer om god ledelse i det offentlige (jf. normative forhold). Ledere med høj lederidentitet vil agere i henhold til idealerne og vil (jf. koncerntanken) (groft sagt) sætte den kommunale topledelses ønsker før fagligheden. Ledere behøver i dette billede ikke dyb faglig indsigt, de først og fremmest skal kunne agere i forhold til topledelsens ønsker.

Den anden dimension angår lederes forhold til brugere. Ser ledere sig overvejende som repræsentanter for brugere i velfærdsinstitutioner, eller er fokus overvejende på at imødekomme den kommunale topledelses interesser. Dimensionen kan opsummeres ved, om lederne søger dialog med brugere eller kommune/kommunal topledelse i forhold til at bestemme retningen for organisationen. I velfærdsinstitutioner med lav brugerindflydelse søger lederne dialog med kommunen/den kommunale

---

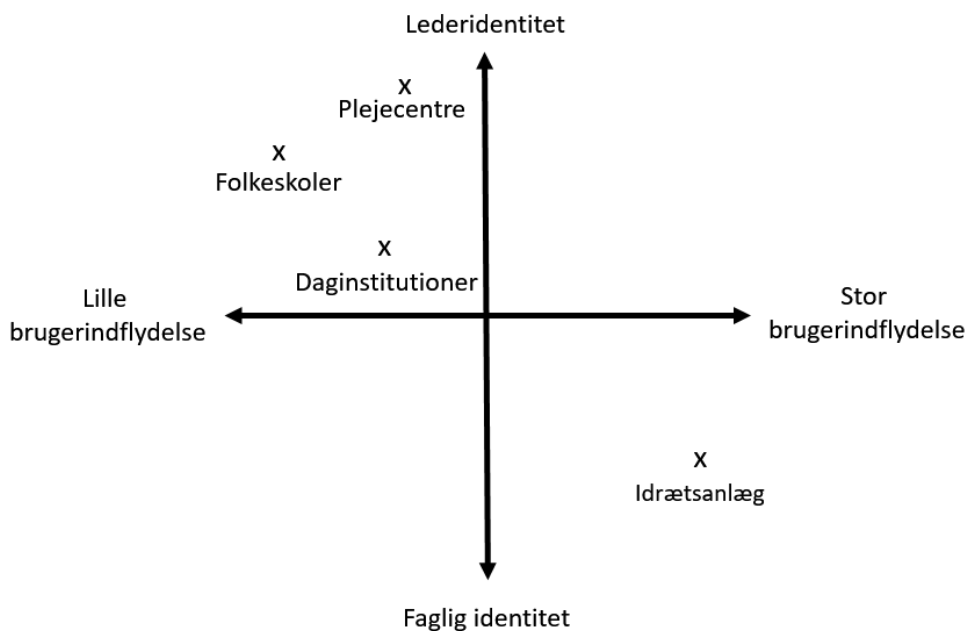
<sup>51</sup> Den kommunale topledelse defineres i denne sammenhæng som politikere og direktion (Klausen, 2014).

topledelse om organisationens retning. Her har brugere begrænset indflydelse på ledernes dispositioner og organisationens retning. I velfærdsinstitutioner med høj brugerindflydelse søger lederne brugernes perspektiv, og her har brugerne stor indflydelse på ledernes dispositioner og organisationens retning.

De to dimensioner er sat op i en model herunder (se figur 7), hvor idrætsanlæg, daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre er indplaceret. Artikel 2 og 3 peger på, at ledere af idrætsanlæg i begrænset omfang har en lederidentitet, men i stedet er formet af en faglig identitet. Lederne trækker på deres tekniske ekspertise i bestræbelserne på at klargøre idrætsanlæg til idrætsforeninger. Ledere af idrætsanlægs afsæt i deres faglighed står ifølge Klausen et al. (2011a, 2011b) i modsætning til ledere i daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre, hvilket blandt andet hænger sammen med, at ledere i disse institutioner i langt højere grad er styret af lovgivning og politiske krav (uddybes i næste afsnit). Således argumenterer Klausen et al. (2011a, 2011b) for, at ledere i folkeskoler og plejecentre overvejende har en lederidentitet (øvre del af modellen), mens ledere i daginstitutioner er delt mellem at have faglig identitet og identitet som leder (midterste del af modellen). Klausen et al. (2011a) medtager ikke ledere af idrætsanlæg, men på baggrund af afhandlingens artikler vurderes det, at ledere af idrætsanlæg i overvejende grad har en faglig identitet, hvorfor de er placeret i den nedre del af modellen.

I forhold til brugerindflydelse peger afhandlingens tre artikler på, at brugere af idrætsanlæg forstås som idrætsforeninger og deres medlemmer, og at ledere af idrætsanlæg overvejende har udgangspunkt i deres ønsker og behov. Det fordrer en placering i højre side af modellen, hvilket er udtryk for stor brugerindflydelse. Omvendt angiver Klausen et al. (2011a), at ledere i daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre i begrænset omfang føler sig påvirket af krav fra brugere eller brugerbestyrelser. Ifølge Klausen et al. (2011a) gælder, "at det løbende samspil med lokale brugere, befolkningen og konkrete interesser (...) generelt ikke påvirker institutionslederne i deres arbejde" (s. 49). I stedet peger lederne på, at især politiske og administrative krav påvirker deres arbejde. Der er mindre forskelle mellem de tre typer af velfærdsinstitutioner, om end det samlede billede er, at brugeres indflydelse på deres arbejde ikke tillægges stor betydning (mindst i folkeskoler efterfulgt af daginstitutioner og plejecentre). Derfor placeres de tre typer af velfærdsinstitutioner i venstre side af figuren. Der findes ikke sammenlignelige tal med idrætsanlæg, men denne afhandling viser, at brugerindflydelse er særlig udtalt i idrætsanlæg.

**Figur 7: Lederes identitet og brugeres indflydelse i idrætsanlæg, daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre**



Egen model

Som det fremgår af figur 7, placerer idrætsanlæg, daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre sig forskelligt i forhold til de to dimensioner. Selvom der er forskelle på daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre, så er de alle placeret i øvre venstre hjørne, fordi lederne har en betydelig lederidentitet, og fordi involvering fra brugere er begrænset. Ledere i disse institutioner agerer overvejende i henhold til koncerntanken, som i denne model altså kan placeres i det øverste venstre hjørne. Omvendt er idrætsanlæg placeret i nedre højre hjørne, fordi lederne overvejende har en faglig identitet, og fordi brugere yder stor indflydelse på idrætsanlægs brug og udvikling. Placeringen indikerer, at idrætsanlæg i mindre grad kan betragtes ud fra koncerntanken og således fremstår som en særlig form for ledelse i sammenligning med ledelse af daginstitutioner, folkeskoler og plejecentre.

## 7. Konklusion, begrænsninger og fremtidig forskning

Denne afhandlings problemformulering vedrører, hvordan ledelse af danske idrætsanlæg udøves, og hvorfor denne form for ledelse udøves. Med baggrund i analyser heraf er det blevet diskuteret, hvordan ledere af idrætsanlæg står rustet til at favne de politiske ambitioner om at danne ramme om borgere i og uden for foreningslivet. I det følgende gengives afhandlingens hovedresultater og perspektiver på lederes bestræbelser på at omfavne de politiske ambitioner (afsnit 7.1). Derefter fremhæves centrale begrænsninger ved afhandlingens metoder og resultater, og der peges på interessante retninger for fremtidig forskning (afsnit 7.2).

### 7.1 Afhandlingens resultater

Det offentlige stiller rammer til rådighed, mens idrætsforeningerne fylder dem ud (Ibsen, 2006; Ottesen & Ibsen, 2000). Dette princip betoner det forhold, at den offentlige involvering i breddeidrætten overvejende har handlet om at etablere og støtte rammer til idræt, mens det har været idrætsforeningers opgave at stå for aktiviteter og fylde rammerne ud. Princippet blev knæsat med etableringen af Københavns Idrætspark i 1911, og Københavns Kommune blev et forbillede for kommuners involvering i breddeidrætten (Mortensen, 2004b, 2004a; Wøllekær, 2007). Denne afhandling har undersøgt, hvordan princippet har påvirket ledelse af idrætsanlæg. Afhandlingen viser, at udøvelse af ledelse primært har handlet om at servicere idrætsforeninger og understøtte deres aktiviteter, og udøvelse af ledelse har derfor overvejende handlet om idrætsanlægs fysiske rammer. Ledelse er sket med udgangspunkt i idrætsforeningers ønsker og behov, og ledere har haft begrænset involvering i idrætsaktiviteter, som ellers er idrætsanlægs hovedformål. Ved at danne ramme om foreningsaktiviteter har ledere af idrætsanlæg skabt offentlig værdi og sikret idrætsanlægs legitimitet. Idrætsanlægs skabelse af offentlig værdi har således været tæt knyttet til den offentlige værdi, som idrætsforeninger er tillagt.

Med baggrund i ny-institutionalisme argumenteres der i artikel 1 for, at lederrollen er blevet dannet og formet over tid. Rollen blev etableret i forbindelse med de første idrætsanlæg i Danmark og den lokalpolitiske velvilje, som idrætten havde, og blev senere bekræftet via fritidsloven og dens efterfølger folkeoplysningsloven. Folkeoplysningsloven, som indeholder bestemmelser om idrætsforeningers brug af idrætsanlæg *i dag*, er en institution med regulative elementer. Loven giver eksempelvis idrætsforeninger ret til at bruge fri tid i offentligt ejede idrætsanlæg, ligesom loven tildeler foreninger tilskud for brug af egne eller

lejede lokaler (Olesen, 2012). Loven<sup>52</sup> har dog også normative og kulturelt-kognitive elementer. Normativt angiver loven, at idrætsforeninger – via deres frivillige trænere og ledere – har en særlig værdi for samfundet, som gør, at idrætsaktiviteter i idrætsanlæg fortrinsvis skal arrangeres af idrætsforeninger. Ledere af idrætsanlæg har søgt at handle i overensstemmelse med disse normer og værdier ved at prioritere idrætsforeningers position i idrætsanlæg og imødekomme deres ønsker og behov. Loven har også et kulturelt-kognitivt virke. Over tid er lederes fokus på idrætsanlægs fysiske rammer og servicering af idrætsforeninger blevet indlejret i lederes tanker og forestillinger om, hvem de er. Lederes identitet er således blevet skabt i forhold til idrætsforeninger, og over tid har ledere taget for givet, at de skal imødekomme foreningers ønsker og behov og understøtte deres aktiviteter.

Folkeoplysningsloven (og før den fritidsloven og politikeres velvilje over for idrætsforeninger, jf. note 52) kan i ny-institutionalismens perspektiv opfattes som en *aktør* (jf. afsnit 3.2). Loven angiver bestemte handlinger hos ledere af idrætsanlæg, som ledere ikke nødvendigvis er bevidste om. I afhandlingen kommer lederes fokus på idrætsforeninger, som det naturlige udgangspunkt for deres udøvelse af ledelse, til udtryk på forskellig vis. I artikel 2 er fokus på, hvordan ledere italesætter idrætsanlægs vision, og hvordan de søger at realisere visionen. Hovedparten af lederne i de otte udvalgte anlæg har fokus på at danne ramme om borgere i og uden for foreningslivet, som det eksempelvis fremgår af 'Idræt for alle' og Bevæg dig for livet, men når visionen skal realiseres, fokuserer de overvejende på idrætsforeningerne. I artikel 3 undersøges, hvordan ledere af idrætsanlæg reagerer på øgede pres mod at fokusere på individuelle brugeres tilfredshed med idrætsanlæg. Når lederne søger svar på, hvad brugerne ønsker sig – og deres tilfredshed hermed – så sker det overvejende i forhold til idrætsforeningerne. Lederne har blik for – og går i dialog med – idrætsforeningerne, mens de har begrænset fokus på borgere uden for foreningerne. Lederens fokus på idrætsforeninger understreger, at deres tanker om, hvem de er, og hvad deres opgave er, er præget af idrætsforeningerne. Selvom der altså kan identificeres et pres mod øget fokus på individuelle brugere er lederne overvejende optaget af idrætsforeningernes ønsker og behov, og idrætsforeningerne er udgangspunktet for deres udøvelse af ledelse. Lederens identitet er – i kulturelt-kognitiv forstand – dannet i forhold til idrætsforeninger og deres ønsker. Det hænger blandt andet sammen med, at mange ledere har fungeret som træner, instruktør, formand eller afdelingsformand i en frivillig idrætsforening, før de blev leder af et idrætsanlæg. Lederes udøvelse af ledelse skal således forklares ud fra den særlige institutionelle logik,

---

<sup>52</sup> I teksten er der her specifikt henvist til folkeoplysningsloven, da det er den gældende lov. I forhold til de normative og kulturelt-kognitive elementer går henvisningen ud over folkeoplysningsloven og dækker også over perioden før loven. Folkeoplysningsloven skal derfor her forstås som en illustration for det offentlige (dvs. overvejende kommuners) støtte og udgangspunkt i idrætsforeninger. Før folkeoplysningsloven var det illustreret med fritidsloven, mens det før fritidsloven var illustreret med lokalpolitikeres velvilje over for idrætsforeninger. De normative og kulturelt-kognitive elementer er knyttet til kommuners udgangspunkt i idrætsforeninger, som blev skabt længe før folkeoplysningsloven blev vedtaget.

som har været gældende i idrætsanlæg. Idrætsforeninger har defineret denne logik, og derfor har ledelse af idrætsanlæg handlet om at servicere idrætsforeninger.

Med baggrund i afhandlingens resultater blev det diskuteret, hvordan ledere af idrætsanlæg står rustet til at lede idrætsanlæg i fremtiden. Svaret herpå afhænger af, hvilke formål idrætsanlæg skal leve op til i fremtiden. Hvis idrætsanlæg fortsat overvejende tildeles en rolle i forhold til idrætsforeninger, så står ledere af idrætsanlæg godt rustet. Det kalder på en leder, som fokuserer på idrætsanlægs fysiske rammer og imødekommer idrætsforeningers ønsker og behov. Det er en opgave, ledere af idrætsanlæg har påtaget sig historisk, og det vil de formentlig også kunne fremover. Tolkes idrætsanlægs formål derimod i retning af at være rammer for borgere både i og uden for foreningslivet, som det eksempelvis er illustreret i 'Idræt for alle', Bevæg dig for livet og kommunale facilitetspolitikker, er lederne udfordret. Ledere skal i højere grad interessere sig for, hvordan idrætsanlæg har relevans ud over idrætsforeninger, og der er tale om opgaver, som er væsentligt forskellige fra dem, som lederne historisk har varetaget. Lederne skal have mere opmærksomhed på idrætsaktiviteterne og inkludere forskellige brugergrupper til anlægget. Det kan ske i samarbejde med idrætsforeninger og/eller på lederes eget initiativ. Mere lederuddannelse og øget kommunalstyring kan muligvis hjælpe ledere på vej.

## 7.2 Begrænsninger i afhandlingen og fremtidig forskning i ledelse af idrætsanlæg

Denne afhandling er udtryk for en lang række til- og fravalg. I dette afsnit diskuteres mulige konsekvenser ved disse valg for afhandlingens konklusioner. Fokus er på udvalgte begrænsninger i relation til afhandlingens metode. Afsnittet afrundes med perspektiver for fremtidig forskning.

### 7.2.1 Udvalgte idrætsanlæg

Afhandlingen har fokuseret på ledelse af offentligt støttede idrætsanlæg, som har en ansat daglig leder. Anlæggene har en relativt ensartet størrelse og inkluderer minimum en almindelig idrætshal, en svømmehal (25 eller 50 meter) eller et fodboldanlæg (dvs. flere fodboldbaner). Valget af relativt ensartede anlæg har begrænsninger i forhold til anlægstyper, som adskiller sig fra de udvalgte anlæg.

For det første har afhandlingen begrænset relevans for kommercielle/private idrætsanlæg<sup>53</sup> og fitnesscentre, der overvejende fungerer på markedsvilkår. Deres afhængighed af indtægter fra private (frem for offentlig finansiering) stiller krav om en lederrolle, som er væsentlig forskellig fra den, som er afdækket i denne

---

<sup>53</sup> Herunder idrætsanlæg ejet af foreninger (eller lignende), som ikke modtager betydelige offentlige tilskud.

afhandling. For det første viser afhandlingen, at ledelse af idrætsanlæg primært defineres i relation til idrætsforeninger, men disse har begrænset betydning for denne type af anlæg. For det andet er det grundtanken i teorien om skabelse af offentlig værdi, at der er grundlæggende forskelle mellem at være leder i det private og det offentlige. Det første handler om økonomisk overskud, mens det andet handler om offentlig værdi. Det gør, ifølge Moore (1995), lederopgaverne væsentligt forskellige.

For det andet har afhandlingen begrænset relevans for store idrætsanlæg med mange ansatte. De udvalgte anlæg har et begrænset antal ansatte, og lederrollen har handlet om andre forhold end personaleledelse. Lederrollen i de store anlæg handler formentlig i højere grad om at organisere og motivere medarbejdere. Dette perspektiv har ikke været i fokus i afhandlingen, fordi der i de fleste af landets idrætsanlæg er få ansatte.

For det tredje indgik idrætsanlægs præstation i forhold til benyttelse og tilfredshed som et udvælgelsesparameter. Med udgangspunkt i Flyvbjergs (2006) *kritiske case* blev der tilstræbt at vælge anlæg, som præsterede godt ud fra en antagelse om, at det ville give indblik i ledelsesdispositioner, som fører til høj benyttelse og tilfredshed. Det var ikke muligt at udvælge anlæg med ekstrem høj benyttelse eller tilfredshed, hvilket betyder, at de udvalgte anlæg kun i et vist omfang kan karakteriseres som *kritiske cases*. På baggrund af studierne synes den relativt høje benyttelse og tilfredshed, som findes i anlæggene, at være knyttet til, at lederne har fokus på idrætsanlægs fysiske rammer, og at lederne er gode til at understøtte idrætsforeningers aktiviteter og imødekomme deres ønsker og behov. Der tegner sig et billede af, at lederne ikke orienterer sig særligt meget mod de kommunale målsætninger, og at lederne kun i begrænset omfang søger at realisere de visioner, som de formulerer. Det kan virke overraskende, idet sådanne handlinger inden for den strategiske ledelsesteori vil være at forbinde med god ledelse (Klausen, 2014). Det har imidlertid ikke været tilfældet i forhold til idrætsanlæg, hvor ledelse først og fremmest har handlet om idrætsforeninger. Set i forhold til Flyvbjergs (2006) *negative kritiske case* ("if it is not valid for this case, then it is not valid for any (or only few) cases" (s. 230)) kan det indikere, at ledelse af idrætsanlæg kun i begrænset omfang kan kategoriseres som strategisk i forhold til koncerntanken.

### 7.2.2 Idrætsanlægs ejerform

Artikel 1 viser, at der siden den bekræftende periode har været mindre forskelle mellem lederrollen i kommunale og selvejende anlæg. Der er dog tale om mindre forskelle, og lighederne i rollen på tværs af kommunale og selvejende er større end forskellene. Derfor har der i afhandlingen ikke været fokus på, om idrætsanlæg er ejet af en kommune eller en selvejende institution. Begge typer af anlæg er blevet betragtet



som offentlige. Denne tilgang har tidligere været anvendt af Iversen (2015) og er funderet i Bozemans (1984) begreb om publicness. Pointen er, at den betydelige offentlige finansiering af idrætsanlæg gør, at de overvejende skal betragtes som offentlige institutioner. Som nævnt ovenfor orienterer lederne sig i begrænset omfang i de politiske målsætninger, som er defineret. Ledernes handlinger er overvejende præget af en institutionel logik, som er defineret af idrætsforeninger. Efterlevelse af idrætsforeningers ønsker og behov er grundlæggende i både kommunale og selvejende anlæg, og det synes at have større betydning for lederes ageren, end hvorvidt anlæg er ejet af kommunen eller en selvejende institution. Det hænger muligvis sammen med, at ledere af idrætsanlæg primært har en faglig identitet. Hvis ledere i større grad antager en lederidentitet – og dermed orienterer sig mere mod de politiske målsætninger og agerer i overensstemmelse med koncerntanken – er det muligt, at distinktionen mellem at være kommunal eller selvejende vil få større betydning. I fremtidig forskning kunne det være relevant at interessere sig for, hvilke forskelle der er mellem at være leder af et kommunalt og et selvejende anlæg.

### 7.2.3 Metodiske overvejelser

Denne afhandling har benyttet et mixed method-design. Afhandlingens tre artikler er dog overvejende baseret på kvalitative data og metoder, men i princippet kunne der også have været udarbejdet en eller flere artikler baseret på kvantitative data og metoder. Det kunne f.eks. have været relevant at undersøge, hvordan ledelsesdispositioner influerer på brugertilfredshed og benyttelse. Dette er dog blevet fravalgt, fordi viden om sammenhæng mellem ledelsesdispositioner og brugertilfredshed/benyttelse forudsætter viden om ledelsesmæssige dispositioner. Den viden eksisterede ikke i tilstrækkeligt omfang ved projektets start og fokus har i stedet været på at få en dybere indsigt i disse. Fremtidige kvantitative analyser kan med fordel medtage fundene fra denne afhandling.

Selvom kvantitative data ikke har dannet grundlag for en artikel, har kombinationen af kvantitative og kvalitative data været vigtig for afhandlingen. Særligt i forhold til at udvælge og tilrettelægge casestudieundersøgelser, som står centralt i afhandlingen. Det er en styrke, at udvælgelsen af cases er sket med baggrund i viden om casene. Undersøgelserne af casene er primært sket via kvalitative metoder, og det har styrket viden om de tanker og forestillinger, som ledere af idrætsanlæg har om deres opgave og virke. Viden herom er essentielt i bestræbelserne på at understøtte ledere af idrætsanlæg og andre aktører i fremtidige bestræbelser på at indfri politiske ambitioner. Der er stadig forhold, som ikke er afdækket, men det synes relevant at fortsætte i et kvalitativt spor, eksempelvis ved at undersøge udvalgte cases. I forlængelse heraf kunne det i fremtidig forskning være relevant at forfølge en etnografisk tilgang. Det etnografiske perspektiv har (i begrænset omfang) været anvendt i denne afhandling via deltagelse i

bestyrelsesmøder, brugerrådsmøder og fordelingsmøder. Deltagelsen har givet stor indsigt i lederes ageren og forståelse for den kontekst, som de agerer i. Fordelen ved denne tilgang er, at det giver mulighed for at undersøge ledere i situationer, hvor de udøver ledelse.

#### 7.2.4 Perspektiver for fremtidig forskning

Denne afhandling har appliceret Moores (1994, 1995, 2013) teori om skabelse af offentlig værdi til idrætsanlæg. Udgangspunktet for Moore er, at offentlige organisationer skal skabe offentlig værdi. Offentlig værdi bestemmes af politikere og befolkningen og vil ofte være nedfældet i politiker og politiske mandater. Teorien har været kritiseret for at have en uklar definition af, hvad offentlig værdi er. Offentlig værdi er dog et relativt begreb, som derfor skal defineres i den enkelte kontekst eller idrætsanlæg. Udgangspunktet i befolkningens ønsker og behov er interessant, men afhandlingens undersøgelse af de otte idrætsanlæg viser, at ledere af idrætsanlæg ikke er særlig optaget af, hvad den brede befolkning ønsker, men i stedet er optaget af foreningers interesser.

Det giver anledning til overvejelser om fordele og ulemper ved offentlig værdi som praktisk redskab for ledere af idrætsanlæg. I diskussionen er der blevet argumenteret for, at der er behov for en klarere styring af ledere. Ideen om offentlig værdi går umiddelbart mod denne tanke, da ledere tiltænkes en aktiv rolle i at agere som explorers og gå i dialog med brugere og befolkning. Denne opgave har lederne begrænset fokus på, og derfor vil det fremover være relevant at overveje, hvordan offentlig værdi kan kombineres med kommunal styring. Det kan f.eks. ske ved at give nogle klarere indikationer af, hvordan offentlig værdi i idrætsanlæg skal defineres.

Et andet teoretisk perspektiv som kunne have været relevant at anvende, er *Intergroup leadership* (Pittinsky, 2009; Pittinsky & Simon, 2007). Intergroup leadership handler om, hvordan en leder af en organisation (f.eks. et idrætsanlæg) får mindre grupper (f.eks. idrætsforeninger), som bruger organisationen, til at fungere sammen. Det gør ledere på den ene side ved at respektere de enkelte gruppers formål og interesser, mens ledere samtidig på den anden side opstiller overordnede regler for at være en del af organisationen, som de enkelte grupper må indordne sig under. Balancen mellem at imødekomme foreningers behov og samtidig have blik for det større fællesskab i et anlæg er en central udfordring for ledere af idrætsanlæg, som de er optaget af og bruger meget tid og opmærksomhed på. Fremtidig forskning kunne med fordel undersøge ledelse af idrætsanlæg ud fra dette perspektiv.

## 8. Litteratur

- Abelbeck, G., & Pelshenke, G. (1961). *Der Goldene Plan in den Gemeinden, ein Handbuch*. Frankfurt: Deutsche Olympische Gesellschaft.
- Alford, J. (2002). Defining the Client in the Public Sector : A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review*, 62(3), 337–346.
- Alford, J., & Flynn, J. O. (2009). Making Sense of Public Value : Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191.  
<https://doi.org/10.1080/01900690902732731>
- Andersen, L. B., Andersen, S. C., & Pallesen, T. (2016). Forskning i ledelseeffekter på borgernes udbytte af de offentlige ydelser: styrker, svagheder og fremtidige perspektiver. *Politica*, 48(2), 113–134.
- Ayres, L., Kavanaugh, K., & Knalf, K. A. (2003). Within-Case and Across-Case Approaches to Qualitative Data Analysis. *Qualitative Health Research*, 13(6), 871–883.
- Bacon, W. (1990). Gatekeepers of public leisure: A case study of executive leisure managers in the uk. *Leisure Studies*, 9(1), 71–87. <https://doi.org/10.1080/02614369000390071>
- Balle Hansen, M. (2009). Strategisk ledelse i den offentlige sektor - kritisk kommentar til et fænomen i vækst. *Tidsskriftet Politik*, 12(2).
- Bartels, P. D., & Poulsen, J. (1994). Decentralisering og institutionsledelse - strukturændring eller ledelsesreform? *Politica*, 2(6), 313–327.
- Beer, H. A., & Micheli, P. (2017). How performance measurement influences stakeholders in not-for-profit organizations. *International Journal of Operations and Production Management*, 37(9), 1164–1184.  
<https://doi.org/10.1108/IJOPM-08-2015-0481>
- Benington, J., & Moore, M. H. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. I J. Benington & M. H. Moore (Eds.), *Public Value. Theory and Practice* (s. 1–30). London: Palgrave Macmillan.
- Benson, A. M., & Henderson, S. (2005a). Strategic characteristics of sport and recreation provision: An application of SPACE analysis. *Managing Leisure*, 10(4), 251–267.  
<https://doi.org/10.1080/13606710500348110>
- Benson, A. M., & Henderson, S. (2005b). UK leisure centres under best value: a strategic analysis. *International Journal of Public Sector Management*, 18(3), 196–215.  
<https://doi.org/10.1108/09513550510591515>
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality*. London: Penguin Books.
- Bergsgard, N. E., Houlihan, B., Mangset, P., Nødland, S. E., & Rommetvedt, H. (2007). *Sport Policy: a comparative analysis of stability and change*. Oxford: Elsevier.  
<https://doi.org/10.4324/9781315672779>
- Bergsgard, N. E., Nødland, S. I., & Seippel, Ø. (2009). For den som har, skal få? Makt og avmakt i lokal

anleggspolitikk. I K. Rafoss & J. O. Tangen (Eds.), *Kampen om idrætsanleggene* (s. 125–155). Bergen: Fagbokforlaget.

Bhaskar, R. (1997[1975]): *A Realist Theory of Science*, 2. Udgave. London/New York: Verso.

Boblin, S. L., Ireland, S., Kirkpatrick, H., & Robertson, K. (2013). Using stake's qualitative case study approach to explore implementation of evidence-based practice. *Qualitative Health Research*, 23(9), 1267–1275. <https://doi.org/10.1177/1049732313502128>

Bozeman, B. (1984). Dimensions of “publicness”: An approach to public organization theory. In B. Bozeman & J. Straussman (Eds.), *New directions in public administration*. Monterey, CA: Brooks/Cole.

Bozeman, B. (2007). *Public Values And Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism*. Washington D. C.: Georgetown University Press. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-25617-2>

Bro, L. L. (2016). Små , store eller måske rettere mellemstore organisationer ? En undersøgelse af sammenhængen mellem ledelsesspænd , ledelsesidentitet og brugen af transformationsledelse i danske daginstitutioner. *Politica*, 48(2), 158–178.

Bruhn, V. (2004). Fra fritidsfornøjelse til markedsføring – Esbjerg Kommune og idrætten. *Idrætshistorisk Årbog*, 20, 83–105.

Buch-Hansen, H., & Nielsen, P. (2008). *Kritisk realisme* (1. udgave,). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Bækgaard, N. (2015). *Bestyrelsens beretning 2014-2015*.

Bøje, C., & Eichberg, H. (1994). *Idrættens tredje vej. Om idrætten i kluturpolitikken*. Århus: Klim.

Cavnar, M. M., Kirtland, K. A., Evans, M. H., Wilson, D. K., Williams, J. E., Mixon, G. M., & Henderson, K. A. (2004). Evaluating the Quality of Recreation Facilities: Development of an Assessment Tool. *Journal of Park & Recreation Administration*, 22(1), 96–114. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=s3h&AN=19626690&site=ehost-live>

Cepeda-Carrión, I., & Cepeda-Carrion, G. (2018). How public sport centers can improve the sport consumer experience. *International Journal of Sports Marketing and Sponsorship*, 19(3), 350–367.

Chapman, C., Getha-Taylor, H., Holmes, M. H., Jacobsen, W. S., Morse, R. S., & Sowa, J. E. (2016). How Public Service Leadership is Studied: An Examination of a Quarter Century of Scholarship. *Public Administration*, 94(1), 111–128.

Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and Conducting Mixed Methods Research* (Third Edit). Thousand Oaks: Sage Publications.

Crilley, G., & Sharp, C. (2006). Managerial qualities and operational performance : a proposed model. *Measuring Business Excellence*, 10(2), 4–18. <https://doi.org/10.1108/13683040610668666>

Dallmeyer, S., Wicker, P., & Breuer, C. (2017). Public expenditure and sport participation: An examination of direct, spillover, and substitution effects. *International Journal of Sport Finance*, 12(3), 244–264.

- Danmarks Statistik. (2017). *Idrættens økonomi*. Data hentet fra Danmarks Statistiks Statistikbank, d. 25.02, 2019.
- Deutscher Sportbund (1992): *Goldener Plan Ost (Teil I: Memorandum; Teil II: Richtlinien für die Schaffung von Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen; Teil III: Anleitung zur Sportstättenentwicklungsplanung)*. Frankfurt/Main: Deutscher Sportbund.
- Danmarks Idrætsforbund og DGI (2016). *Masterplan for Bevæg dig for livet*. Vingsted: Danmarks Idrætsforbund og DGI.
- Dinesen, M. S., Agerbæk, A., Tehrani, D.-M., Hansen, M. F. H., Astrup, C. G., & Dinesen, L. (2017). *Evaluering af bevæg dig for livet*. Aarhus: Ineva.
- Elmose-Østerlund, K., & Iversen, E. B. (2019). Do public subsidies and facility coverage matter for voluntary sports clubs? *Sport Management Review*. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2019.03.007>
- European Commission. (2014). *Sport and physical activity*. <https://doi.org/10.2766/73002>
- European Commission. (2018). *Special Eurobarometer 472 Report Sport and physical activity Fieldwork. Educ. med. (Ed. impr.) (Vol. 8)*. <https://doi.org/10.2766/483047>
- Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic Management in Public Services Organizations. Concepts, schools and contemporary issues*. New York: Routledge.
- Ferry, L., Ahrens, T., & Khalifa, R. (2019). Public value, institutional logics and practice variation during austerity localism at Newcastle City Council. *Public Management Review*, 21(1), 96–115. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1462398>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245.
- Forsberg, P. (2013). *Idrætten i Rudersdal. Afslutningsnotat*. København: Idrættens Analyseinstitut.
- Forsberg, P. (2014). *Idræt og faciliteter i Allerød kommune. Afslutningsnotat*. København: Idrættens Analyseinstitut.
- Forsberg, P., & Iversen, E. B. (2019). The Influence of Voluntary Sports Clubs on the Management of Community Sports Facilities in Denmark. *International Journal of Sport Policy and Politics*. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/19406940.2019.1595699>
- Forsberg, P., & Iversen, E. B. (2019). Skaber ledere af idrætsanlæg offentlig værdi? *Forum for Idræt* 34(1), 48-71. <https://tidsskrift.dk/forumforidraet/article/view/114999>
- Forsberg, P., Iversen, E. B., & Høyer-Kruse, J. (2017). *Organisering, styring og ledelse af idrætsfaciliteter i Danmark*. Odense: Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.
- Forsberg, P., & Nielsen, C. G. (2016). *Fremtidens idrætsfaciliteter i Frederiksberg Kommune*. København: Idrættens Analyseinstitut.

- Forsberg, P., Nielsen, C. G., Murray, M., Høyer-kruse, J., & Bedaf, A. v. (2016). *Faciliteter til idræt, motion og bevægelse i Frederikssund Kommune*. København: Idrættens Analyseinstitut.
- Forsberg, P., & Pilgaard, M. (2015). *Idrætsfaciliteter i Ballerup Kommune. Afslutningsnotat*. København: Idrættens Analyseinstitut.
- Forsberg, P., Pilgaard, M., Høyer-Kruse, J., Nielsen, C. D., Bedaf, A. v., & Mindegaard, P. (2015a). *Idrætsfaciliteter i Ballerup Kommune. Faciliteter, foreninger og borgere på idrætsområdet i Ballerup Kommune. Hovedrapport*. København: Idrættens Analyseinstitut.
- Forsberg, P., Pilgaard, M., Høyer-Kruse, J., Nielsen, C. D., Bedaf, A. v., & Mindegaard, P. (2015b). *Idrætsfaciliteter i Halsnæs kommune. Faciliteter, foreninger og brugerbehov på idrætsområdet i Halsnæs Kommune*. København: Idrættens Analyseinstitut.
- Forum for Offentlig Topleddelse. (2005). *Public Governance – kodeks for god offentlig topleddelse i Danmark*. Retrieved from [http://www.publicgovernance.dk/docs/bog/samlet\\_bog.pdf](http://www.publicgovernance.dk/docs/bog/samlet_bog.pdf)
- Frederiksen, M. (2015). Mixed-Methods-forskning. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (Eds.), *Kvalitative metoder* (2. udgave,). Hans Reitzels Forlag.
- Frederiksen, M., Gundelach, P., & Nielsen, R. S. (2014). Mixed Methods i perspektiv. I M. Frederiksen, P. Gundelach, & R. S. Nielsen (Eds.), *Mixed Methods-forskning* (1. udgave, s. 239–258). Hans Reitzels Forlag.
- Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions. I W. W. Powell & P. J. Dimaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (1st ed., s. 232–263). Chicago: The Chigaco University Press.
- Friis, J. G. (2018, 1. marts). *Efteruddannelse til foreningsledere*. Lokaliseret d. 12. juni, 2019 på [www.loa-fonden.dk/aktuelt/2018/efteruddannelse-til-foreningsledere/](http://www.loa-fonden.dk/aktuelt/2018/efteruddannelse-til-foreningsledere/)
- Furdal, K. (2004). Halbyggeri mellem fag, politik og økonomi. *Idræthistorisk Årbog*, 20, 199–221.
- Gadamer, H.-G. (2004). *Sandhed og metode* (Originalud). Århus: Systime.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341–354.
- Gerring, J. (2008). Case Section for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. I J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady, & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity.
- Greve, C. (2009a). *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv* (2. Udgave). København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag.
- Greve, C. (2009b). Strategisk offentlig ledelse set ud fra Moores teori om offentlig værdiskabelse. *Tidsskriftet Politik*, 12(2), 32–40.

- Grønnegård Christensen, J. (1994). Strategisk ledelse i den offentlige sektor. *Politica*, 26(3), 261–273.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.
- Hallmann, K., Wicker, P., Breuer, C., & Schönherr, L. (2012). Understanding the importance of sport infrastructure for participation in different sports - findings from multi-level modeling. *European Sport Management Quarterly*, 12(5), 525–544. <https://doi.org/10.1080/16184742.2012.687756>
- Hallmann, K., Wicker, P., Breuer, C., & Schüttoff, U. (2011). Interdependency of sport supply and sport demand in German metropolitan and medium-sized municipalities – findings from multi-level analyses. *European Journal for Sport and Society*, 8(1–2), 65–84. <https://doi.org/10.1080/16138171.2011.11687870>
- Hansen, J. (2004). Fra modmagt og kamp til velfærd. Forsamlingshuse, højskoler og idrætshaller i Sønderjylland. *Forum for Idræt*, 20(1).
- Haurum, C. (1985). *Fritiden og det offentlige. En analyse af kommunale støtteordninger og faciliteter*. København.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69, 3–19.
- Horne, J., Tomlinson, A., & Whannel, G. (1999). *Understanding Sport - An introduction to the sociological and cultural analysis of sport*. London: Routledge.
- Howat, G. (2004). *CERM PI® operational management (efficiency) performance indicators for Australian public indoor aquatic centres with outdoor pools (Group 6), 1997–2003*. South Australia.
- Howat, G., & Assaker, G. (2013). The hierarchical effects of perceived quality on perceived value, satisfaction, and loyalty: Empirical results from public, outdoor aquatic centres in Australia. *Sport Management Review*, 16(3), 268–284. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2012.10.001>
- Howat, G., & Assaker, G. (2016). Outcome quality in participant sport and recreation service quality models : Empirical results from public aquatic centres in Australia. *Sport Management Review*, 19(5), 520–535. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2016.04.002>
- Howat, G., Murray, D., & Crilley, G. (2005). Reducing measurement overload: Rationalizing performance measures for public aquatic centres in Australia. *Managing Leisure*, 10(2), 128–142. <https://doi.org/10.1080/13606710500146449>
- Høyer-Kruse, J. (2013). *Kommunal planlægning af idrætsfaciliteter*. Odense: Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.
- Høyer-Kruse, J., Forsberg, P., Nielsen, C. G., & Nielsen, C. D. (2016). *Undersøgelse af idræts- og fritidsfaciliteterne i Lejre Kommune*. Odense: Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.
- Høyer-Kruse, J., Iversen, E. B., & Forsberg, P. (2017). *Idrætsanlægs benyttelse og brugernes tilfredshed*. Odense: Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.

- Ibsen, B. (2006). *Kommunal idrætspolitik. Mellem folkeoplysning og velfærd*. København. Retrieved from [http://www.idan.dk/vidensbank/downloads/kommunal-idraetspolitik - mellem-folkeoplysning-og-velfaerd/72ddb67d-3637-4eeb-8308-989f00d7b4ea](http://www.idan.dk/vidensbank/downloads/kommunal-idraetspolitik-mellem-folkeoplysning-og-velfaerd/72ddb67d-3637-4eeb-8308-989f00d7b4ea)
- Ibsen, B. (2009). Afslutning. In B. Ibsen (Ed.), *Nye stier i den kommunale idrætspolitik* (s. 269–290). København: Idrættens Analyseinstitut.
- Ibsen, B. (2011). Kommunalreformens betydning for kommunernes idrætspolitik. *Økonomi & Politik*, 2, 42–51.
- Ibsen, B., & Eichberg, H. (2006). *Dansk idrætspolitik. Mellem frivillighed og statslig styring*. København: Idrættens Analyseinstitut.
- Ibsen, B., & Jørgensen, P. (2009). Indledning. In B. Ibsen (Ed.), *Nye stier i den kommunale idrætspolitik* (s. 7–28). København: Idrættens Analyseinstitut.
- Ibsen, B., Nichols, G., & Østerlund, K. (2016). *Sports Clubs Policies in Europe*. Odense: Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet. Hentet fra <https://idan.dk/vidensbank/udgivelser/sports-club-policies-in-europe-a-comparison-of-the-public-policy-context-and-historical-origins-of-sports-clubs-across-ten-european-countries/af8c1b86-52a3-4ef0-b6f0-a7d600e6611d>.
- Ibsen, B., & Ottesen, L. (2003). Sport and Welfare Policy in Denmark: The Development of Sport between State, Market and Community. In K. Heinemann (Ed.), *Sport and Welfare Policies. Seven European Case Studies* (s. 31–86).
- Idrættens Analyseinstitut. (2017). *Facilitetsdatabasen*. København: Idrættens Analyseinstitut og Lokale og Anlægsfonden.
- Iversen, E. B. (2015). *Public Management of Private Non-Profit Sports Halls*. Odense: Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.
- Iversen, E. B. (2018). Public Management of Sports Facilities in times of austerity. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 10(1), 79–94.
- Iversen, E. B., & Forsberg, P. (2014). Mål eller kaos? - Muligheder og begrænsninger i at indføre performance management i danske idrætsfaciliteter. *Forum for Idræt*, 30(1), 36.
- Iversen, E. B., Høyer-Kruse, J., & Forsberg, P. (2018). *Idrætsanlægs fysiske tilstand i Danmark*. Odense: Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.
- Jarzabkowski, P., & Spee, A. P. (2009). Strategy-as-practice: A review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews*, 11(1), 69–95. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2008.00250.x>
- Jensen, J.-O. (2009). *Rum der bevæger*. København: Lokale og Anlægsfonden.
- Jespersen, E., & Riiskjær, S. (1980). *Idrætsfaciliteter i Ringsted*. Gerlev: Bavnepanke.



- Johansson, R., & Munk, K. (2011). *Idrætsanlæg i Danmark. Tilstand og behov for økonomi til renovering*. København.
- Johnson, G., Melin, L., & Whittington, R. (2003). Micro Strategy and Strategizing : Towards an Activity-Based View. *Journal of Management Studies*, 40(1), 3–22.
- Kaas, T. (2013). *Analyse af Lokale og Anlægsfondens facilitetsdatabase 2013*. København: Lokale og Anlægsfonden.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value An analytical framework for public service reform*. London.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Klausen, K. K. (1989). Mellem frivillighed og professionalisering. *Idræthistorisk Årbog*, 5, 155–168.
- Klausen, K. K. (2006). *Institutionsledelse - ledere, mellemedere og sjakbajser i det offentlige*. L&R Business.
- Klausen, K. K. (2014). *Strategisk ledelse i det offentlige. Fremskrive, forudse og forestille*. (1st ed.). København: Gyldendal Business.
- Klausen, K. K. (2016). *Strategisk ledelse - de mange arenaer* (2. udgave,). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Klausen, K. K., Michelsen, J., & Nielsen, D. M. (2011a). *Den decentrale leder*. København: Lederne.
- Klausen, K. K., Michelsen, J., & Nielsen, D. M. (2011b). *Kommunal ledelse på det decentrale niveau. Spørgeskemaundersøgelse til traditionelle institutionsledere og nyere typer af ledere*. Odense.
- Københavns Idrætspark. (1969). *Idræts-prognose for København*. København: Københavns Idrætspark.
- Kulturministeriet. (1972). *Idræts- og friluftundersøgelsen 1971 - en kommuneanalyse*. København: Ministeriet for Kulturelle Anliggender.
- Kulturministeriet. (1974). *Betænkning om idrætten og friluftslivet*. København: Ministeriet for Kulturelle Anliggender.
- Kulturministeriet. (1987a). *Betænkning om breddeidrætten i Danmark. Bind I*. København: Ministeriet for Kulturelle Anliggender.
- Kulturministeriet. (1987b). *Betænkning om breddeidrætten i Danmark. Bind II*. København: Ministeriet for Kulturelle Anliggender.
- Kulturministeriet. (1987c). *Betænkning om breddeidrætten i Danmark. Bind III*. København: Ministeriet for Kulturelle Anliggender.
- Kulturministeriet. (2009). *Idræt for alle. Breddeidrætsudvalgets rapport - baggrund og analyse*. København: Kulturministeriet.

- Kulturministeriet. (2014a). *Udredning af idrættens økonomi og struktur. Analyse*. København: Kulturministeriet.
- Kulturministeriet. (2014b). *Udredning af idrættens økonomi og struktur*. København: Kulturministeriet.
- Kulturministeriet (2018). *LBK nr. 1115 af 31. august 2018 om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven)*
- Kumar, H., Manoli, A. E., Hodgkinson, I. R., & Downward, P. (2018). Sport participation: From policy, through facilities, to users' health, well-being, and social capital. *Sport Management Review*, 21(5), 549–562. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2018.01.002>
- Kung, S. P., & Taylor, P. (2010). The effect of management types on the performance of English public sports centres. *International Journal of Sport Policy*, 2(3), 303–326. <https://doi.org/10.1080/19406940.2010.507209>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interview (2. udgave.)*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, K. (2003). *Den Tredje Bølge - på vej mod en ny bevægelseskultur*. København: Lokale- og Anlægsfonden. Retrieved from [http://www.loa-fonden.dk/media/9057/den\\_tredje\\_bølge.pdf](http://www.loa-fonden.dk/media/9057/den_tredje_bølge.pdf)
- Larsen, K. (2005). *Brugerindflydelse og brugertilfredshed – ved brugen af idrætsanlæg*. København.
- Laub, T. B. (2012). *Fremtidens frivillige foreningsliv i idrætten*. København: Idrættens Analyseinstitut.
- Laub, T. B., & Brandt, H. (2017). *Idrætsfaciliteter i Holstebro Kommune*. København: Idrættens Analyseinstitut.
- Laub, T. B., & Pilgaard, M. (2012). *Hvor dyrker danskerne idræt?* København: Idrættens Analyseinstitut.
- Le Grand, J. (2010). Knights and knaves return: Public service motivation and the delivery of public services. *International Public Management Journal*, 13(1), 56–71. <https://doi.org/10.1080/10967490903547290>
- Ledelseskommisionen. (2018). *Sæt borgerne først*. København: Ledelseskommisionen.
- Lentell, R. (2000). Untangling the tangibles: “physical evidence” and customer satisfaction in local authority leisure centres. *Managing Leisure*, 5(1), 1–16. <https://doi.org/10.1080/136067100375704>
- Lentell, R. (2001). Customers' views of the results of managing quality through ISO 9002 and Investors in People in leisure services. *Managing Leisure*, 6(1), 15–34. <https://doi.org/10.1080/13606710010026340>
- Lentell, R., & Morris, B. (2001). The effects of Investors in People and ISO 9002 in local authority leisure facilities. *International Journal of Quality and Reliability Management*, 18(4), 415–430.
- Liberati, A., Altman, D. G., Tetzlaff, J., Mulrow, C., Gøtzsche, P. C., Ioannidis, J. P. A., ... Moher, D. (2009). The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health

care interventions: Explanation and elaboration. *PLoS Medicine*, 6(7).  
<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000100>

- Liu, Y. (2009). Implementing and Evaluating Performance Measurement Initiative in Public Leisure Facilities. *Systemic Practice and Action Research*, 22(1), 15–30. <https://doi.org/10.1007/s11213-008-9103-y>
- Liu, Y., Taylor, P., & Shibli, S. (2007). The operational efficiency of English public sport facilities. *Managing Leisure*, 12(4), 251–272. <https://doi.org/10.1080/13606710701546827>
- Liu, Y., Taylor, P., & Shibli, S. (2009). Measuring customer service quality of English public sport facilities. *Sport Management and Marketing*, 6(3), 229–252. <https://doi.org/10.1504/IJSM.2009.029087>
- Lounsbury, M., & Boxenbaum, E. (2013). Institutional Logics in Action. *Institutional Logics in Action, Part A (Research in the Sociology of Organizations)*, 39(Part A), 3–22.
- MacIntosh, E., & Spence, K. (2012). An exploration of stakeholder values: In search of common ground within an international sport and development initiative. *Sport Management Review*, 15(4), 404–415. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2012.03.002>
- MacVicar, A., & Ogden, S. M. (2001). Flexible working in sport and recreation: Current practices in Scottish public, not-for-profit and private leisure facilities. *Managing Leisure*, 6(3), 125–140. <https://doi.org/10.1080/13606710110058227>
- Madsen, W. B., & Ibsen, B. (1996). *Brugerstyring af kommunale idrætsanlæg*. København.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734–749.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2009). *The Logic of Appropriateness* (Centre for European Studies). *Arena Working Papers*. Oslo. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0034>
- Maxwell, J. A. (2012). *A Realist Approach for Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Michelsen la Cour, A. (2013). Casestudiet. In L. F. Thing & L. Ottesen (Eds.), *Metoder i idrætsforskning* (1. udgave, s. 190–206). København: Munksgaard.
- Miles, M. B., & Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis* (Second). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Moore, M. H. (1994). The strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296–303.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value, strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2000). Managing for Value : Organizational Strategy in For-Profit , Nonprofit , and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 75–78.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Bias. *Public Administration*

*Review*, 74(4), 465–477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>. Public

- Mortensen, M. (1997). Idræt som kommunal velfærd i Herlev. *Idrætshistorisk Årbog*, 13, 51–66.
- Mortensen, M. (2004a). For byens skyld – konstruktionen af Københavns Idrætspark. *Idrætshistorisk Årbog*, 107–118.
- Mortensen, M. (2004b). *Idræt som kommunalt velfærd: Mentalitet, velfærd og idrætspolitik i København, Ballerup og Skive 1870-1970 (Ph.D. afhandling)*. Institut for Idræt, Københavns Universitet, København.
- Mosbæk, J. (2008, December). Skift halinspektøren ud med en smæklås. *Hallen*, 2.
- Moynihan, D. P., Pandey, S. K., & Wright, B. E. (2011). Setting the table: How transformational leadership fosters performance information use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 143–164.
- Munch, L., Mogensen, M., & Rossler, K. K. (2007). *Arkitektur, kvinder og idræt*. København.
- O'Reilly, N., Berger, I. E., Hernandez, T., Parent, M. M., & Séguin, B. (2015). Urban sportscapes: An environmental deterministic perspective on the management of youth sport participation. *Sport Management Review*, 18(2), 291–307. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2014.07.003>
- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2011). *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Olesen, C. N. (2012). *Kommunerne og idrætsliv*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Oliver, D. G., Serovich, J. M., & Mason, T. L. (2005). Constraints and opportunities with interview transcription: Towards reflection in qualitative research. *Social Forces*, 84(2), 1273–1289. <https://doi.org/10.1353/sof.2006.0023>
- Orazi, D. C., Turrini, A., & Valotti, G. (2013). Public sector leadership: new perspectives for research and practice. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), 486–504.
- Østerlund, K. (2013). *Foreningsidrættens sociale kvaliteter: en social kapital-inspireret undersøgelse af danske idrætsforeninger og deres medlemmer*. Odense: Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.
- Ottesen, L. (2013). Observationsstudier i idrætsfeltet. In *Metoder i idrætsforskning* (s. 106–122). København: Munksgaard.
- Ottesen, L., & Ibsen, B. (2000). *Forsamles og forenes om idræt*. København: Lokale- og Anlægsfonden. Retrieved from <http://forskningsbasen.deff.dk/Share.external?sp=S4ae22f20-74c8-11db-bee9-02004c4f4f50&sp=Sku>
- Park, S. M., & Rainey, H. G. (2008). Leadership and Public Service Motivation in U.S. Federal Agencies. *International Public Management Journal*, 11(1), 109–142.
- Parnell, D., May, A., Widdop, P., Cope, E., & Bailey, R. (2018). Management strategies of non-profit

community sport facilities in an era of austerity. *European Sport Management Quarterly*, 0(0), 1–19. <https://doi.org/10.1080/16184742.2018.1523944>

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications.

Pedersen, A. R., & Renard, C. C. (2017). Introduktion. In C. Renard & A. R. Pedersen (Eds.), *Når ledere skaber offentlig værdi. Seks fortællinger fra samfundets maskinrum*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.

Pierson, P. (2004). *Placing politics in time. History, Institutions, and Social Analysis* (First). New Jersey: Princeton University Press.

Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In I. Katznelson & H. Milner (Eds.), *Political Science: The State of the Discipline* (s. 693–721). New York: American Political Science Association.

Pilgaard, M. (2009). *Sport og motion i danskernes hverdag*. København: Idrættens Analyseinstitut.

Pilgaard, M. (2012). Flexible sports participation in late - modern everyday life. Odense: Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.

Pilgaard, M., Forsberg, P., Nielsen, C. D., Høyer-Kruse, J., & Bedaf, A. v. (2015). *Facilitetsanalyse i Varde Kommune. Fremtidens behov for idrætshaller og andre idrætsfaciliteter i Varde Kommune. Hovedrapport*. København: Idrættens Analyseinstitut.

Pilgaard, M., & Nielsen, C. G. (2017). *Idræt i danske kommuner*. København: Idrættens Analyseinstitut.

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

Pittinsky, T. L. (2009). Introduction. In T. L. Pittinsky (Ed.), *Crossing the Divide*. Boston: Harvard Business School Publishing Cooperation.

Pittinsky, T. L., & Simon, S. (2007). Intergroup leadership, *18*, 586–605. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2007.09.005>

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (Second Edi). Oxford University Press.

Pors, N. O. (2005). *Mellem identitet og legitimitet. Forandringer, kultur og ledelse i danske folkebiblioteker*. København.

Pors, N. O. (2010). Citizen services and public libraries : an analysis of a new service in Danish public libraries. *New Library World*, 111(7/8), 253–272. <https://doi.org/10.1108/03074801011059902>

Porter, M. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, New York: The Free Press

Priem, R., & Butler, J. E. (2001). Is the resource-based “view” a useful perspective for strategic management research? *Academy of Management Review*, 26(1), 22–40.

- Rafoss, K. (2009). Finansiering og forvaltning av anleggsmidler - konflikter, kompromiss og konsensus. In K. Rafoss & J. O. Tangen (Eds.), *Kampen om idrætsanleggene* (s. 29–52). Bergen: Fagboklaget.
- Rafoss, K. (2015). *Hall i Nord*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Trondheim.
- Rafoss, K., & Breivik, G. (2009). Anleggsbruk i befolkningen - en studie av anleggstyper, aktivtetsprofiler og endring. I K. Rafoss & J. O. Tangen (Eds.), *Kampen om idrætsanleggene* (s. 53–79). Bergen: Fagbokforlaget.
- Rafoss, K., & Breivik, G. (2012). *Idrett og anlegg. Oppslutning om idrætsaktiviteter og bruk av idrettsanlegg i den norske befolkningen*. Oslo: Akilles Forlag.
- Rafoss, K., & Troelsen, J. (2010). Sports facilities for all ? The financing, distribution and use of sports facilities in Scandinavian countries. *Sport in Society*, 13(4), 643–656. <https://doi.org/10.1080/17430431003616399>
- Ramchandani, G., Shibli, S., & Kung, S. P. (2018). The performance of local authority sports facilities in England during a period of recession and austerity. *International Journal of Sport Policy*, 00(00), 1–17. <https://doi.org/10.1080/19406940.2017.1420676>
- Ramchandani, G., & Taylor, P. (2011). Quality management awards and sports facilities' performance. *Local Government Studies*, 37(2), 121–143. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.554824>
- Rasmussen, T. (2012). *Organisering og drift*. København.
- Regeringen. (2007). *Bedre velfærd og større arbejdsglæde. Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*. København: Regeringen.
- Regeringen. (2016). *For et friere, rigere og mere trygt Danmark : regeringsgrundlag, Marienborgaftalen 2016. Regeringsgrundlaget*. København: Regeringen.
- Regeringen. (2017). *Kommissorium for ledelseskommisionen*. København: Regeringen.
- Rhodes, R. A. W., & Wanna, J. (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406–421. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00553.x>
- Rhodes, R. A. W., & Wanna, J. (2008). Stairways to Heaven: A Reply to Alford. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 367–370. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00594.x>
- Rhodes, R. A. W., & Wanna, J. (2009). Bringing the Politics Back in: Public Value in Westminster Parliamentary Government. *Public Administration*, 87(2), 161–183. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01763.x>
- Robinson (1997) Barriers to Total Quality Management in public leisure services, *Managing Leisure*, 2, 17–28
- Robinson, L. (1999). Following the quality strategy: The reasons for the use of quality management in UK

- public leisure facilities. *Managing Leisure*, 4(4), 201–217. <https://doi.org/10.1080/136067199375751>
- Robinson, L. (2002). Is quality management appropriate for public leisure services? *Managing Leisure*, 7(1), 33–40. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=s3h&AN=6112950&site=ehost-live>
- Roessler, K. K. (2003). *Arkitekturpsykologi – Idrætsrum som medspiller og modspiller*. København.
- Rowe, A., Mason, R., Dickel, K. and Mann, R. (1994): *Strategic Management: A Methodological Approach*, Harlow, Addison Wesley.
- Salmon, W. C. (1989). Four decades of scientific explanation. In P. Kitcher & W. C. Salmon (Eds.), *Scientific explanation* (s. 3–219). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Schleiermacher, F. (1998). *Hermeneutics and Criticism: And Other Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, W. R. (2005). Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program. In K. G. Smith & M. A. Hitt (Eds.), *Great Minds in Management* (s. 460–484). New York: Oxford University Press.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities* (Fourth). Los Angeles: SAGE.
- Sinkovics, R. R., & Alfoldi, E. A. (2012). Facilitating the interaction between theory and data in qualitative research using CAQDAS. In G. Symon & C. Cassel (Eds.), *Qualitative organizational research*. London: Sage Publications.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (s. 3–37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, B., & Grønnegård Christensen, J. (2016). Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere. *Politica*, 48(4), 373–391.
- Stake, R. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stake, R. (2006). *Multiple Case Study Analysis*. New York: Guilford Publications.
- Staun, P., Munch, L., Troelsen, J., Magelund, M. N., & Rasmussen, P. N. (2015). *Idrættens fysiske rammer: Anbefalinger for en arbejdsgruppe*. Odense.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies* (s. 1–39). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x>
- Svendsen, G. L. (2002). Planlægningen Agerskov-hallen. *Sønderjydske Årbøger*, 1, 227–242.
- Svendsen, G. L. (2003). Det store halbyggeri. *Fortid Og Nutid*, 2003(3), 186–204.
- Talbot, C. (2009). Public Value — The Next “ Big Thing ” in Public Management ? *International Journal of*

*Public Administration*, 32, 167–170. <https://doi.org/10.1080/01900690902772059>

Tangen, J. O. (2009). Forholdet mellem sociale rum, tause budskab og skjult læring. In K. Rafoss & J. O. Tangen (Eds.), *Kampen om idrætsanleggene* (s. 177–192). Bergen: Fagbokforlaget.

Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369–404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>

Thorton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. In R. Greenwood, O. Christine, S. Kerstin, & R. Suddaby (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 99–129). London: Sage Publications.

Thorton, P., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford: Oxford University Press.

Thøgersen, M. (2012). *Institutionelle omgivelser og foreningslivet. Kommunalreformens betydning for samspillet mellem kommuner og frivillige foreninger (ph.d. afhandling)*. Odense: Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.

Toft, J., & Jensen, S. P. (2017). *Idrætsfaciliteter i Danmark 2017*. København.

Torkildsen, G. (2005). *Leisure and Recreation Management* (Fifth edit). London And New York: Routledge.

Troelsen, J. (2010). *Bevægende rammer – en antologi om omgivelsernes betydning for fysisk aktivitet og sundhed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Troelsen, J., Rossler, K. K., & Toftager, M. (2008). *De bolignære områder betydning for sundhed*. Odense.

True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (1999). Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. *Theories of the Policy Process*, 97–115.

Undervisningsministeriet (1968). Lov nr. 233 om fritidsundervisning m.v. (fritidsloven) ([www.retsinformation.dk/Forms/R0900.aspx?s21=lov+om+fritidsundervisning&s22=%7c10%7c&s113=0](http://www.retsinformation.dk/Forms/R0900.aspx?s21=lov+om+fritidsundervisning&s22=%7c10%7c&s113=0))

Van Wart, M. (2013). Administrative leadership theory: a reassessment after 10 years. *Public Administration*, 91, 521–543.

Veal, A. J. (2009). *Alternatives to Standards: A Review of Leisure Planning Guidelines: U-Plan Project Paper 2*. Sydney.

Visionsgruppen. (2014). *Vision 25-50-75. Visionsgruppens afsluttende rapport*. Vingsted/Brøndby: Danmarks Idrætsforbund/DGI.

Vogel, R., & Masal, D. (2015). Public leadership: a review of the literature and framework for future research. *Public Management Review*, 17(8), 1165–1189.

Wadhvani, R. D., & Decker, S. (2017). Clío ' S Toolkit. The Practice of Historical Methods in Organization Studies. In R. Mir & S. Jain (Eds.), *The Routledge Companion to Qualitative Research in Organization Studies* (s. 113–127).



- Washington, M., Boal, K. & Davis, J. N. (2008). Institutional leadership: Past, present, and future. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Andersson (Eds.) *Handbook of Organization Institutionalism*, 721-736. Thousand Oaks, CA: Sage
- Wicker, P., Hallmann, K., & Breuer, C. (2013). Analyzing the impact of sport infrastructure on sport participation using geo-coded data: Evidence from multi-level models. *Sport Management Review*, 16(1), 54–67. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2012.05.001>
- Wøllekær, J. (2004). Ungdommens tumleplads - Frøbjerg Bavnehøj og andre folkelige fest- og idrætspladser på Fyn. *Forum for Idræt*, 20(1).
- Wøllekær, J. (2007). *Tidens krav er sportens krav: Studier i den kommunale idrætspolitikdannelse i Odense, Århus og Aalborg 1900-1950 (Ph.d. afhandling)*. Odense: Syddansk Universitet.
- Wooten, M., & Hoffman, A. J. (2017). Organizational Fields: Past, Present and Future. In R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence, & R. E. Meyer (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 56–74). London: Sage Publications.
- Wright, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the levers: transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206–215.
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2010). Transformational Leadership in the public sector: Does structure matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 75–89.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research. Design and Method* (5th ed.). London: SAGE.

## 9. Appendiks

### Appendiks A: Interviews

Der er foretaget interviews med personer i fire positioner: 1) leder af idrætsanlæg, 2) øverste leder (dvs. forvaltningschef), 3) øvre leder (dvs. bestyrelsesformand eller idrætschef) og 4) brugere (dvs. formænd for idrætsforeninger) (se figur 5). Herunder fremgår en oversigt over alle interviews i afhandlingen med information om interviewpersonens position, kommune og anlæg. Interviews blev foretaget fra november 2017 til september 2018. Alle interviews er blevet optaget og transskriberet.

Kommune	Anlæg	Interview
1	1	Leder (interview 1)
		Leder (interview 2)
		Øvre leder
		Bruger*
	2	Leder (interview 1**)
		Leder (interview 2)
		Øvre leder 1 (interview 1**)
		Øvre leder 2 (interview 2)
		Bruger*
	3	Leder (interview 1**)
		Leder (interview 2)
		Øvre leder (interview 1**)
		Øvre leder (interview 2)
		Bruger 1
		Bruger 2
1, 2, 3	Øverste leder	
2	4	Leder (interview 1)
		Leder (interview 2)
		Øvre leder
		Bruger*
	5	Leder
		Øvre leder
		Bruger 1
		Bruger 2
	4, 5	Øverste leder
	3	6

		Leder (interview 2)
		Øvre leder
		Bruger 1
		Bruger 2
	7	Leder (interview 1)
		Leder (interview 2)
		Øvre leder
		Bruger 1
		Bruger 2
	8	Leder
		Øvre leder
		Bruger 1
		Bruger 2
6, 7, 8	Øverste leder	

\* Forgik som et gruppeinterview med deltagelse af formænd fra flere foreninger

\*\* Første del af interview foregik som introduktion til deltagelse i forskningsprojekt/ph.d. om ledelse af idrætsanlæg. Derfor deltog både leder og øvre leder. Andet interview med leder og øvre leder blev afholdt med leder og øvre leder adskilt.

## Appendiks B: Spørgeguides

Der er foretaget interviews med personer i fire positioner: 1) leder af idrætsanlæg, 2) øverste leder (dvs. forvaltningschef), 3) øvre leder (dvs. bestyrelsesformand eller idrætschef) og 4) brugere (dvs. formænd for idrætsforeninger) (se figur 5). Alle interviews blev gennemført efter en semistruktureret model. Herunder følger de centrale spørgsmål i interviewguides. Der er vist et eksempel for spørgeguide til ledere. Spørgeguides har omhandlet de samme emner, men spørgsmål er blevet rettet til, så de passede til de enkelt interviewpositioner. Rækkefølgen af spørgsmålene i oversigten afspejler ikke nødvendigvis den rækkefølge de blev stillet i.

Facilitetspolitikker er blevet læst og analyseret inden interviews. Det har givet anledning til spørgsmål om særlige forhold, som har relevans for det specifikke anlæg. Disse anlægsspecifikke spørgsmål er udeladt af nedenstående.

Alle interviews blev indledt med en kort introduktion til formålet med ph.d.'en. Introduktionen opstillede også de overordnede regler for interviews. Undervejs i projektet blev det klart, at interviews havde en karakter, som gjorde, at informanter skulle fremstå anonyme.

### Introduktion til interview

- Introduktioner til forskningsprojekt/ph.d. om ledelse af idrætsanlæg
- Kort introduktion til formålet med interviewet – herunder de forskellige positioner, som bliver interviewet
- Kort introduktion til, hvorfor informanten er udvalgt til interview – herunder gennemgang af de overordnede spørgsmålsemner
- Gennemgang af, hvordan interviews bruges, anonymitet, mulighed for at udtale sig uden for citat

### Eksempel på interviewguide med leder af idrætsanlæg

Emne	Formål/teoretiske dimensioner	Interviewspørgsmål
Om lederen	Få lederen til at fortælle om sig selv. Skabe kontakt	- Hvad er din baggrund? - Hvordan blev du leder af anlægget?
Om lederens lederarbejde	Få lederen til at fortælle om sin arbejdsdag og rolle i anlægget Få indsigt i samarbejde med centrale aktører	- Hvordan vil du beskrive din rolle i anlægget? - Hvordan vil du beskrive dine arbejdsopgaver? - Hvordan forløber en typisk arbejdsdag for dig? - Hvordan foregår dit samarbejde med kommune/bestyrelse?
	Få lederen til at sætte ord på, hvilke kompetencer, som er væsentlige i sit arbejde – giver indikation af, hvor lederens fokus er i Moore's strategiske trekant. Få indblik i lederens indsigt om sin egen rolle.	- Hvilke kompetencer er vigtige i dit arbejde? - Hvilke kompetencer ville du gerne forbedre? Hvorfor? - Hvilke opgaver er særligt vigtige i anlægget? Hvorfor?
Ledelse i en institutionel kontekst	Få indblik i den ramme, som lederen agerer i – herunder hvorvidt lederen har høj/lav grad af frihed i sit arbejde	- Hvor meget kan du selv bestemme i dit arbejde? - Hvor mange af de opgaver, du varetager er bestemt af dig selv/andre? - Hvordan oplever du mulighederne for selv at bestemme, hvordan du vil løse opgaver? - Hvilke beslutninger kan du træffe på egen hånd? Hvilke beslutninger træffer du sammen med kommune/bestyrelse?

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommer der opgaver/beslutninger fra 'oven', som du skal løse? Hvilke?</li> </ul>
	Få lederen til at fortælle om de forventninger, som der er lederrollen (jf. logic of appropriateness)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvilke forventninger er der til dig? Hvad bliver du målt på?</li> <li>- Hvem yder indflydelse på dit arbejde?</li> <li>- Hvilke aktører er centrale i anlægget? Hvilke forventninger har de til dig?</li> <li>- Hvad er succes for dig?</li> <li>- Hvilken love, regler eller lignende har betydning for dit arbejde?</li> </ul>
Skabelse af offentlig værdi	Offentlig værdiskabelse (hvordan skaber idrætsanlæg offentlig værdi for brugere og befolkning, første hjørne i den strategiske trekant)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Har i en (nedskrevet) vision? Hvad er visionen?</li> <li>- Hvor ser du anlægget om fem år?</li> <li>- Hvem sætter retning for, hvor anlægget skal hen?</li> <li>- Hvordan er visionen blevet udarbejdet? Hvad har din rolle været?</li> </ul>
	Sikre legitimitet og opbakning (hvordan får ledere ressourcer til at skabe offentlig værdi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvilke mål/ønsker oplever du politikerne har med anlægget?</li> <li>- Er der definerede politiske mål, som anlægget skal leve op til? Hvilke?</li> <li>- Hvordan kan du selv skabe indtægter i anlægget</li> <li>- Hvordan hænger aktivitetsniveau i anlægget sammen med tilskud fra kommunen?</li> </ul>
	Operationel kapacitet (hvordan agerer ledere for at skabe offentlig værdi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Har I en (nedskrevet) strategi for at opnå visionen?</li> <li>- Hvad gør du for at indfri visionen?</li> <li>- Hvordan påvirker visionen dit arbejde i hverdagen?</li> <li>- Hvilke forhold er centrale at forbedre de kommende år? Hvorfor?</li> <li>- Har du nogle overordnede mål, som du måler på?</li> </ul>
	Brugeres tilfredshed med idrætsanlæg (underkategori til operationel kapacitet)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvordan ved du, om brugerne er tilfredse?</li> <li>- Hvordan giver brugerne til kende, hvad de ønsker sig? Er denne proces systematiseret?</li> <li>- Hvilke ønsker har de forskellige brugere af anlægget? Hvad efterspørger de forskellige brugergrupper?</li> <li>- Hvordan stiller du forskellige brugere/brugergrupper tilfredse?</li> <li>- Hvordan prioriterer du/imødekommer du forskellige (evt. modstridende) ønsker?</li> </ul>
	Benyttelse (underkategori til operationel kapacitet)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvor meget bliver anlægget benyttet?</li> <li>- Hvordan måler du på benyttelse?</li> <li>- Hvem har ansvaret for, at anlægget bliver benyttet (mest muligt)?</li> <li>- Hvordan arbejder du med (kan du arbejde med) at øge benyttelsen af anlægget?</li> <li>- Har du økonomisk tilskyndelse til at skabe mere aktivitet? Er der nogle grupper, som du fokuserer særligt på?</li> </ul>

## Appendiks C: Facilitetspolitikker

I alle tre kommuner er den kommunale facilitetspolitik blevet analyseret. Viden herom har været væsentlig i forhold til at skabe en forståelse for de rammer og forventninger, som lederne agere i henhold til/under.

Facilitetspolitik dækker i denne sammenhæng over en række forskellige dokumenter, som inkluderer idrætspolitik, mål, regler og tilskudsprocedurer for idrætsanlæg. Typen af dokumenter varierer på tværs af anlæggene. Fælles for alle kommuner er, at der findes dokumenter, som udtrykker kommunernes facilitetspolitikker. Af hensyn til anlæg og kommuners anonymitet er der ikke henvist direkte til dokumenterne, og typen af dokumenter er heller ikke delt op på kommune eller anlæg. Nedenfor er vist en oversigt de forskellige typer af dokumenter, som er anvendt:

- Kommunens idrætspolitik (og andre kommunale politikker med betydning for idrætsanlæg)
- Virksomhedsplan for idrætsområdet
- Samarbejd-/partnerskabsaftale mellem kommune og selvejende idrætsanlæg.

## Appendiks D: Deltagelse i og observationer af ledelsesaktiviteter

For at få indsigt i lederes ageren i *real life-situationer* deltog jeg i forskellige ledelsesaktiviteter i de udvalgte anlæg. Aktiviteterne var fordelingsmøder (årlig fordeling af tider i anlægget mellem brugere), bestyrelsesmøde (i selvejende anlæg) og brugerrådsmøde (i kommunale anlæg). I alt deltog jeg i seks forskellige aktiviteter i fire forskellige anlæg.

Jeg tog noter fra møderne, men der er ikke foretaget en egentlig analyse af deltagelse, ligesom der heller ikke er udarbejdet transskriptioner. Af hensyn til anlæg og kommuners anonymitet er der ikke henvist direkte til hvilke ledelsesaktiviteter jeg deltog i fordelt på kommuner/anlæg.

## Appendiks E: Oversigt over for-interviews

<b>Informant</b>	<b>Rolle</b>
Jørgen Mosbæk	Daværende formand for forretningsudvalget i Organisationen for ledende medarbejdere i Idræts-, Kultur- og Fritidssektoren Tidligere leder af Herlev Hallerne og Vestbadet
Niels Bækgård	Daværende formand for idrætsfaciliteters brancheforening (nu IFFD) Leder af Sport & Event Park Esbjerg
Søren Peter Mølnitz	Daværende leder af Greve Fritids- og Idrætscenter
Otto Skak	Direktør for SlotssøBadet i Kolding
Jørgen Juul	Leder af Forum Horsens
Bent Bjerre Jørgensen	Leder af Fredericia Idrætscenter
Peter Nielsen	Daværende leder af Blaavandshuk Idrætscenter
Søren Hansen	Leder af Skærbæk Kursus- og Fritidscenter
Tonny Borggaard	Leder af Thyhallen
Per Leon Jørgensen	Tidligere leder af Hjortespringbadet og kursusansvarlig i HI



## 10. Afhandlingens tre artikler

Afhandlingens tre artikler er vedlagt på de følgende side. Artikel 1 og 2 er publiceret, mens artikel 3 er i review-proces.

- **Artikel 1 (publiceret):** Forsberg, P., og Iversen, E. B. (2019). The Influence of Voluntary Sports Clubs on the Management of Community Sports Facilities in Denmark (Frivillige idrætsforeningers indflydelse på ledelse af idrætsanlæg i Danmark), *International Journal of Sport Policy and Politics* (0) doi: <https://doi.org/10.1080/19406940.2019.1595699>
- **Artikel 2 (publiceret):** Forsberg, P., og Iversen, E. B. (2018). Skaber ledere af idrætsanlæg offentlig værdi? *Forum for Idræt* 34(1), 48-71. <https://tidsskrift.dk/forumforidraet/article/view/114999>
- **Artikel 3 (i review, ESMQ):** Forsberg, P., Iversen, E. B., & Høyer-Kruse, J. (i review-proces, ESMQ) Different logics at play: How do managers of sports facilities dominated by sports clubs respond to pressure to focus on individual users? (Forskellige logikker på spil: Hvordan reagerer ledere i idrætsanlæg domineret af idrætsforeninger på et øget pres for fokus på individuelle brugere?).

# Artikel 1

Forsberg, P., og Iversen, E. B. (2019). The Influence of Voluntary Sports Clubs on the Management of Community Sports Facilities in Denmark (Frivillige idrætsforeningers indflydelse på ledelse af idrætsanlæg i Danmark), *International Journal of Sport Policy and Politics* (0)

doi: <https://doi.org/10.1080/19406940.2019.1595699>



## The influence of voluntary sports clubs on the management of community sports facilities in Denmark

Peter Forsberg & Evald Bundgaard Iversen

To cite this article: Peter Forsberg & Evald Bundgaard Iversen (2019): The influence of voluntary sports clubs on the management of community sports facilities in Denmark, International Journal of Sport Policy and Politics, DOI: [10.1080/19406940.2019.1595699](https://doi.org/10.1080/19406940.2019.1595699)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/19406940.2019.1595699>



Published online: 22 Apr 2019.



Submit your article to this journal [↗](#)



Article views: 33



View Crossmark data [↗](#)

## The influence of voluntary sports clubs on the management of community sports facilities in Denmark

Peter Forsberg  and Evald Bundgaard Iversen 

Department of Sports and Clinical Biomechanics, University of Southern Denmark, Campusvej, Odense, Denmark

### ABSTRACT

In this article, we use institutional theory to investigate how the role of the manager of Danish community sports facilities (CSFs) was initially defined and then developed from when the first CSFs were established in 1890 until 2017. We focus on three periods: The formative period (1890–1920), the confirmative period (1960–1980) and the challenging period (1997–2017). We conclude that the expectations for the manager's role were initially defined by the needs and wishes of voluntary sports clubs (VSCs) and, further, that these expectations were stable throughout the two following periods. The management of CSFs has primarily been concerned with technical aspects such as budgeting, maintenance and cleaning, while the sporting activities in the CSFs have been the responsibility of the VSCs. Based on the analysis, we discuss how the managers of CSFs could handle current challenges such as an excess of available timeslots, cutbacks in subsidies and a maintenance backlog. We conclude that it is questionable whether the managers can provide the solutions to these, as their role seems to remain stable primarily due to a persistent pressure from VSCs to maintain the status quo for the role of the manager – i.e. that the manager should primarily focus on the need and wishes of the VSCs. Finally, we argue that if the aim is to make it possible for the manager to handle the challenges, the municipalities should consider to change the way municipalities allocate subsidies to CSFs.

### ARTICLE HISTORY

Received 6 March 2018  
Accepted 7 March 2019

### KEYWORDS

Community sports facilities; management; voluntary sports clubs; municipalities; sport for all

## 1. Introduction

Community sports facilities<sup>1</sup> (CSFs) play an important role for sport for all in Denmark. Voluntary sports clubs<sup>2</sup> (VSCs) are the main providers of sport for all activities in Denmark and VSCs are dependent on access to CSFs owned or subsidised by the municipality to do their sports. On average, the 98 Danish municipalities spent 591 million euros per year on building and operating CSFs from 2010–2015 (Statistics Denmark 2017). Despite the massive economic support the municipalities give to CSFs, the CSFs face serious challenges from the external environment (Mosbæk 2008, Ministry of Culture 2009, Bækgaard 2015) including trouble filling available timeslots for activities (Høyer-Kruse *et al.* 2017), and failing to adjust adequately to changes in adults' sporting habits as an increasing number of adults exercise in private fitness centres or outdoors (Larsen 2003, Laub and Pilgaard 2012). In the aftermath of the Global Financial Crisis, a number of CSFs have been challenged by cutbacks in funding (Forsberg *et al.* 2017, Iversen 2018), and some

**CONTACT** Peter Forsberg  [peter.forsberg@idan.dk](mailto:peter.forsberg@idan.dk)  Department of Sports and Clinical Biomechanics, University of Southern Denmark, Campusvej 55, Odense 5230, Denmark

© 2019 Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group

CSFs now have a major maintenance backlog (Ministry of Culture 2009, Johansson and Munk 2011). Different stakeholders have recently argued that managers of CSFs have a responsibility to address these challenges, including the Ministry of Culture (Ministry of Culture 2009), the Chairman of the Sports Facility Manager Union (Mosbæk 2008) and the Chairmen of the Union for Danish Sports Facilities (Bækgaard 2015). These stakeholders all assign CSF managers with the vital role of making adjustments that can secure their CSFs' futures. But discussions about the current and future role of the CSF manager have also emerged in other countries. For example, in the UK Liu (2009) has argued that managers have a responsibility for the performance of CSFs and concludes that managers lack 'sufficient analytical skills' to implement changes and enhance CSFs' performance. Hence, the Danish case under scrutiny here might be relevant in other national contexts as well.

It is, however, doubtful whether managers of Danish CSFs can meet today's expectations from stakeholders with the qualifications they have. Only 15% of the managers have completed higher education in management (diploma or master's degree) and they have very different educational backgrounds given that no formal education for their managerial position exists. CSF managers are typically self-educated and are hired as managers without any prior experience working in a CSF (Forsberg *et al.* 2017). The lack of formal education for CSF managers is very different from other welfare areas (such as public schools and daycare centres) where managers complete more of a formal and continuous managerial education (Klausen *et al.* 2011, Klausen 2016, Forsberg *et al.* 2017). To assess what could be done to help managers cope with the current challenges in CSFs, we aim to understand what has formed the CSF manager's role if it has not been formed by education. We argue that understanding how the expectations to the role of the manager has changed over time is decisive in order to understand why the managers of today are finding it difficult to handle challenges from the external environment. Therefore, we analyse how the expectations placed on the manager's role have developed over time. Our research questions are: Who are, and who have been, the dominant actors in deciding how the management role in sports facilities is defined? Then, how has the CSF manager's role developed over time and how does this role influence their actions?

We follow the notion that 'history matters' (Pierson 2004, p. 5) and that the actions of today's managers are formed by events in the past. The theoretical approach applied to uncover the manager's role is based on historical institutionalism, including considerations on how the logic of appropriateness (LOA) has influenced the manager's role over time. We also show how the expectations on the manager's behaviour have developed since the first CSFs were established.

The first part of the article consists of a literature review. Then we introduce the theoretical background and next explain the analytical framework. Section four describes the method and in section five we conduct the analysis. Overall conclusions are discussed in section six.

## 2. Literature review

Research in CSFs (i.e. of sport for all facilities) has not tended to focus on the evolution of the manager's role. Instead much of the research on CSFs has focused on establishing key indicators (i.e. benchmarks) for sports facility performance (Robinson 1999, Howat *et al.* 2005). This is particularly the case in Australia and the UK, where a substantial proportion of the research on sports for all facilities has been conducted. In these countries, the research has largely been based on two benchmarking frameworks with some common traits. In the early 1990s, the CERM Performance Indicators (CERM-PI) were established in Australia (Howat 2004), while the National Benchmark Service (NBS) was established in the UK in the late 1990s (Taylor and Godfrey 2003). Both frameworks cover a range of different indicators on finance, usage, access and customer satisfaction, and allow for comparison between different types of CSFs. The emphasis on developing benchmarking systems (i.e. NBS and CERM-PI) and conducting research based on these has led to an evolution in research on indicators and the technical operations of sports facilities. For example, in the UK, the NBS has been used to examine the operational efficiency of sports facilities

(Liu *et al.* 2007), the influence of ownership (Kung and Taylor 2010), the influence of quality awards for sports facility performance (Ramchandani and Taylor 2011) and sports facility performance in times of austerities (Ramchandani *et al.* 2018). In addition, NBS data has been used to investigate customer satisfaction in sports facilities (Liu *et al.* 2009). In Australia, the data from CERM-PI has been used to reduce the number of performance measures to minimise the potential of managers becoming overwhelmed by data (Howat *et al.* 2005) and to develop a hierarchical model for measuring perceived quality and loyalty in sports facilities (Howat and Assaker 2013).

Hence, the literature gives some indications of the advantages and weaknesses in terms of finance, usage, access and customer satisfaction, as mentioned above, across different types of management aggregated in some overall categories (for example in-house vs. non in-house management). However, few studies have focused on the individual manager and managerial practices. One exemption is Liu's (2009) use of action research to investigate how three sports facility managers use NBS data. Liu (2009) found that these managers lacked the necessary analytic skills to understand the data, and the article raised concerns about the relevance of NBS results to sports facility managers. In a Danish context, Iversen (2013) and Iversen and Forsberg (2014) have argued that there is a need to open the 'black box' of how sports facilities are managed and to consider how management might influence performance. Further, Iversen (2017, 2018) use case studies to analyse how managers might influence the performance of the sports facility under different types of public subsidy regimes. However, there is a lack of studies focusing on how historical and structural circumstances influence managers' work and decision making. We initiate the work by applying historical institutional theory to analyse how the expectations of the manager role has been established over time, and how these expectations have affected managerial actions.

### 3. Theoretical background

A central concept in historical institutionalism is path dependency (Thelen 1999), which means that institutions (i.e. formal rules, informal norms, or shared understandings) formed in the past determine the potential actions individuals and organisations take in a given situation (Pierson 2004, Streeck and Thelen 2005). Once in place, institutions predispose actors and organisations to follow a particular institutional path, and positive feedback mechanisms and increasing returns lock-in institutions and make some actions by actors and organisations more likely than others (Pierson 2004). Traditionally, historical institutionalism has focused on institutional persistence and stability whereas limited focus has been on institutional change (Pierson 2004, Mahoney and Thelen 2010). However, institutional change does occur. Traditionally, institutional change has been explained with reference to the punctuated equilibrium model (True *et al.* 1999), which involves long periods of stability being punctuated with shorter moments in which change is possible (Hall and Taylor 1996, True *et al.* 1999). Pierson (2004) and Streeck and Thelen (2005) acknowledge this form of change, but they note that institutional change also occurs incrementally over time. Streeck and Thelen (2005) identify four different forms of institutional change: 1) reproduction by adaption represents a situation where established institutions reproduce and maintain themselves by adapting to evolution over time, 2) survival and return represents a situation where an abrupt incident/attempt for institutional change goes wrong and the institutions return to their original configuration, 3) gradual transformation represents a situation where a gradual process of change results in a new institutional configuration, and 4) breakdown and replacement represents a situation in which institutions suffer a sudden transformation due to an abrupt incident. The processes of change are either incremental (1 + 3) or abrupt (2 + 4), while the results of change can either be continuity (1 + 2) or discontinuity (3 + 4). These four forms are used to analyse how the CSF manager's role has changed over time, and to what extent abrupt incidents and incremental changes have affected the CSF manager's role in terms of continuity and discontinuity.

### 3.1. Roles and logic of action

There has been a trend in institutional theory of integrating different schools of thought to increase the explanatory power of institutional analysis (Pierson and Skocpol 2002, March and Olsen 2009, Hall 2010). In this article, historical institutionalism is supplemented with the logic of appropriateness (LOA) (March and Olsen 1984, 2009). The LOA was introduced by March and Olsen (1984) to analyse actors' behaviours in organisations. According to the LOA, an actor's behaviour in a given situation is a result of a combination of situations, rules and roles. The basis for their behaviour is the social norms that are deemed right in a specific situation. The actions chosen are then said to follow the perceived appropriate course of action for a given role.

In this article, we use the LOA to analyse, interpret and understand actors' behaviour in CSFs over time. According to this line of thought, roles are defined as a persistent set of institutions that direct actors in certain positions towards 'conceptions of appropriate goals or objectives' (Scott 2014, p. 64). Hence, managers of CSFs hold a certain position and their potential actions are specified by the role defining this position. Managers will experience institutions as constraining as well as empowering their possible actions (Scott 2014). This role formation is an ongoing interaction between the expectations other salient actors have for the manager and how the managers perceive these expectations. When expectations are persistent over time some expectations become ingrained in the role, and the managers perceive them as rules or the 'natural, rightful, expected, and legitimate' way to act (March and Olsen 2009, p. 3). In this article, the CSF manager's role is analysed by looking at expectations of managers over time and how they might influence the management role.

According to the LOA, roles are bound to organisations, such as CSFs, and organisations impose roles on actors (March and Olsen 2009, Scott 2014). When actors follow the rules associated with their role, they act in accordance with the institutionalised practices of their organisations. Therefore, actors are expected to fulfil the interests of their organisation rather than their own interests (Scott 2014). In theory, every CSF, i.e. organisation, has its own particular 'managerial role' that differs slightly from the managerial role in other CSFs. Institutionalists are, however, preoccupied with the big picture and overall tendencies, which Pierson and Skocpol (2002, p. 696) describe as 'the combined effects of institutions'. We also focus on the combined effects of institutions on the role of CSF managers in general, rather than on the management role in a particular CSF. The aim is to uncover the overall expectations and appropriate behaviours associated with the general manager's role.

As mentioned above, and following Scott (2014), we argue that it is important to focus on who defines the role (i.e. 'salient actors'). This draws attention to the organisational field of CSFs and the specific institutional logic (i.e. institutional setting) of CSFs. Scott (2014) notes that multiple organisational fields exist alongside each other with their own distinct composition of actors and institutional logic. The central actors in the organisational field of CSFs are politicians, board members of the CSFs, managers of the CSFs, bureaucrats and VSCs. These different actors struggle to impose the institutional logic from their field onto the field of CSFs (Friedland and Alford 1991). In this article, we use the above observations about the struggle between actors to analyse and assess the reigning LOA and how it influences the role of the CSF managers.

### 3.2. Analytic framework

By looking at three periods described below, the research questions are answered by first determining who the dominant actors in are and then considering which role they play in defining the role of managing CSFs in each period.

Traditionally, historical institutionalists have focused on critical junctures and abrupt changes, omitting incremental changes. However, according to Pierson (2004), critical junctures often have a trigger point effect. Changes occur over long periods of time, and when they reach a certain cut-off point it 'triggers a big effect' (Pierson 2004, p. 84). The central element to Pierson is not the trigger

point, but the period of slow moving progress leading up to the trigger point. We look for abrupt as well as incremental changes as a middle ground is chosen. Hence, the focus of the analyses is not only on possible critical junctures, but also includes the long periods of time leading up to and following the possible critical junctures.

The first period to investigate is the formative period (1890–1920), in which the first large CSF was established in the Danish capital, Copenhagen, in 1911. The second period, the confirmative period (1960–1980), is selected due to the passing in the Danish parliament of the Leisure Act in 1968. With this act, municipalities became obliged by law to support VSCs' use of CSFs. Finally, the challenging period (1997–2017) in which a structural reform in 2007 resulted in the number of Danish municipalities being reduced from 271 to 98, is chosen. The reform can be seen to have influenced the expectations placed on the CSF manager's role due to changes imposed on the bureaucratic and political levels of the now larger and more complex municipalities (Ibsen and Jørgensen 2009).

#### 4. Method

This section gives an overview of how the historical analysis is conducted. Mortensen's (2004b) and Wøllekær's (2007) PhD theses on the historical development of CSFs and sports politics in Danish municipalities have inspired and are a starting point for the research strategy.

The analysis is based on both primary and secondary sources (see Table 1). We have analysed the primary sources to uncover the manager role in the three periods, and the secondary sources have been used to understand the context. Some sources, for example, the white paper on sport from 1974, *Sport and Outdoor Recreation* (Ministry of Culture 1974), are both a primary and secondary source. The white paper contains details of an analysis of sport in 1974 (making it a secondary source), but also includes political and normative statements about how to plan the future for sport in Denmark (making it a primary source).

Methodological hermeneutics has been the guiding principle to understand and interpret primary sources. According to methodological hermeneutics, in order to understand the messages in sources, it is essential for the researcher to recover and ascertain the intentions of the messenger in the source and the context in which the message is created (Schleiermacher 1998). Hence, in this article we move back and forth between trying to understand the context and then use this understanding to assess the role of the manager during the three periods.

A few additional comments regarding some of the primary sources are necessary before continuing. The *Sport-71* and *Sport-73* conferences were organised by a committee of chairmen

**Table 1.** Primary and secondary sources.

Periods	Primary	Secondary
The formative period (1890–1920)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Summaries of political meetings in the municipality of Copenhagen on establishing the Copenhagen Sports Park</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wøllekær (2007), PhD Thesis: Studies of policy development in the Municipality of Odense, Århus and Aalborg 1900–1959</li> </ul>
The confirmative period (1960–1980)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sport-71 and Sport-73 conferences</li> <li>Magazines of the Union of Sports Managers</li> <li>The Ministry of Culture (1974): White Paper on Sport</li> <li>The Leisure Act (1968)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mortensen (2004b), PhD Thesis: Sport as public welfare. Policy development in Copenhagen, Ballerup and Skive 1870–1970</li> <li>The Ministry of Culture (1974): White Paper on Sport</li> </ul>
The challenging period (1997–2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Magazines of the Union of Sports Managers,</li> <li>The Ministry of Culture (2009): White Paper on Sport</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The Ministry of Culture (2009): White Paper on Sport</li> </ul>



from the national sports federations in Denmark. All presentations and debates from the two conferences were transcribed by the organisers. Magazines of the Sports Facility Manager Union (SFMU) have been published regularly since 1966. The purpose of the magazine is to inform members on legal matters associated with their employment and to publish debates and discussions on the work of CSF managers. Both sources contain messages on the management of CSFs based on statements from CSF managers and other central stakeholders. We have analysed the material from both the conferences and the magazines. Both sources give a first-hand impression of how the managers perceive the expectations for their roles. However, both the conferences and the magazines have been edited by persons and organisations who are stakeholders in the CSFs. This may result in a biased understanding of the role of the manager, so both the conference presentations and magazine articles have been analysed critically to take this potential bias into consideration.

## 5. Analysis

The analysis is first structured around the formative period (1890–1920), then the confirmative period (1960–1980) and, finally, the challenging period (1997–2017).

### 5.1. *The formative period (1890–1920)*

The Municipality of Copenhagen decided that the Copenhagen Sports Park should only be used for sporting purposes (...). This led to the idea of entrusting the sports clubs with the free disposal rights of the sports park so the sports clubs could use it as they wish.

Political negotiations in the Municipality of Copenhagen, 6 December 1909

The Copenhagen Sports Park (CSP) opened in 1911 in the capital of Denmark. It became, according to Mortensen (2004b) and Wøllekær (2007), an example to follow for municipal involvement in CSFs. The Municipality of Copenhagen invested 5% of the municipality's total budget in 1908 to establish the CSP. Despite this massive investment, the politicians in the Municipality of Copenhagen handed over the administration and control of the CSP to a non-profit organisation, a union,<sup>3</sup> consisting of representatives from VSCs.<sup>4</sup> This section focuses on how the CSP became an example for municipalities to follow when being involved in CSFs and how expectations for the management role in CSFs were formed. From a historical institutional perspective, the formative period is of a particular interest because that is when the foundation of an institutional path is established. Once in place, institutions are hard to change. Therefore, early events seem to matter more than later ones and first-mover advantages exist (i.e. the advantages of those who first define the logic in a field) (Pierson 2004).

#### 5.1.1. *The dominant actors in the formative period*

At the end of 19<sup>th</sup> century, few public spaces for VSC activities were available in Copenhagen, and VSCs had to pay rent to organise their activities. But in 1893, the Municipality of Copenhagen took over the green outdoor space of 'Fælled', a large military exercise area, from the military. Continuing the practice of the military, the municipality rented out a small area of 'Fælled' to local football clubs (Mortensen 2004a). But in 1904 the Municipality of Copenhagen set up a committee to decide on the future use of 'Fælled'. The Sports Confederation of Denmark (SCD) and the VSCs initiated contact with the municipality to designate an area of 'Fælled' for broader use by VSCs (Mortensen 2004a). The Municipality of Copenhagen reacted positively and allocated an area of 'Fælled' to sporting purposes (Mortensen 2004a). This was one of the first examples of CSFs being established and supported financially by a municipality with the purpose of being primarily used by VSCs.

As mentioned, the Municipality of Copenhagen created a union consisting of representatives from VSCs (and the SCD) to administer and control the use of the CSP for 99 years (Harsfelt 1936, Mortensen 2004a). The reason for letting a union administer and control the CSP for such a long period were because the VSCs were believed to be better suited to administer and control the CSP than the municipality (Municipality of Copenhagen 1909). The politicians thought VSCs to be experts on their own needs and they should have the ability to develop the CSP as they wished. From an institutional perspective, three reasons can explain why the municipality handed over the CSP to a union. First, as argued by Mortensen (2004b), the institutional logic of the field of sports was at that time dominated by a norm of voluntarism and self-management. For VSCs to flourish, the logic among the politicians in the Municipality of Copenhagen was that the municipality should support, but not interfere with the operations of VSCs. If the municipality interfered, the politicians were afraid of suppressing the VSCs' perceived positive influence on society. VSCs were believed to have a positive effect on youth by keeping them away from crime and on adults by encouraging camaraderie (Mortensen 2004a, 2004b). Second, the construction of the CSP shows the importance of the first-mover advantages described above. Prior to 1904, and the discussion on the future use of 'Fælleden', VSCs had approached the municipality on several occasions to get help to find locations to organise and play their sports. When the discussion on the future use of 'Fælleden' took place among the politicians in the Municipality of Copenhagen in 1904, SCD and the VSCs applied to take over a designated area within 'Fælleden' and use it for sporting activities. The initiative came from SCD and the VSCs, and it seems to be due to SCD and the VSCs' early interest and efforts that they were subsequently given a central role in the CSP. Third, the municipality wanted to define the limits of giving economic support to the CSP. By establishing a union, the municipality (attempted to) establish an institutional set-up that would place the task of further construction of facilities in the CSP in the hands of the union (Municipality of Copenhagen 1909, Harsfelt 1936). In order to assist the CSP in raising money for further construction, the municipality chose to hand the CSP over to the union for 99 years. However, it became the norm for the municipality to continue to co-finance further constructions of the CSP (Harsfelt 1936). Hence, VSCs continued to be the dominant actor in the CSP (Mortensen 2004b) and the municipality continued to support the CSP financially to a higher extent than intended. This finding supports a central point in historical institutionalism: When established, positive feedback mechanisms and lock-in make change difficult. When the municipality first chose to construct the CSP by providing financial support, then handing over the administration and control of the CSP to a union (representing the interests of VSCs), a path was initiated. This path stressed that municipalities should be financially involved in CSFs, and that administration and control should be done by VSCs.

Establishing unions consisting of VSCs with the purpose of controlling and administering the use of CSFs became a norm in many municipalities. The creation of unions dominated by VSCs for this purpose illustrates the dominant position VSCs had in the organisational field of CSFs. Prior to 1937, municipalities were under no obligation to finance CSFs or subsidise VSCs. But the perceived positive influence of VSCs on society became a state of mind of the municipalities and politicians (Mortensen 2004b). This state of mind defined the future relationship between municipalities, politicians and the VSCs. VSCs became the reference point for municipalities and politicians when considering support or grants to CSFs.

### **5.1.2. The manager's role in the formative period**

According to the bylaws of the CSP, the management of the CSP was the responsibility of the union's board (Harsfelt 1936). The norm of voluntarism and self-management established in the formative period meant that neither politicians nor bureaucrats seemed to be interested in the management of the CSP. There are few sources and limited information on the expectations for the manager's role in this period, which arguably illustrates the lack of interest the municipality had in influencing the expectations on the role of the manager.

Hence, the CSP manager's role came to depend on the priorities and demands of the VSCs. According to the job description, the manager 'should be a skilled and qualified male' who could keep expenses low and act with restraint (Harsfelt 1936, p. 26–27). The municipality supported the CSP with subsidies and it seemed to be important for the CSP to show that the public money was well spent. Another area deemed to be important as a manager of the CSP was to address technical issues in the CSP. The first general manager of the CSP from 1914–1943 was Moritz Rasmussen. Rasmussen was a central figure in defining the importance of technical issues in the management of CSFs in Denmark, as he was the main contributor to SCD's pamphlets on spaces for sports, published in 1916, 1926 and 1935 (Sports Confederation of Denmark 1916, 1926, 1935). The pamphlets were sent to politicians and municipalities and propagandised for municipal support to CSFs. The publications contained in-depth information on the technical issues associated with building, operating and maintaining CSFs (Sports Confederation of Denmark 1916, 1926, 1935). These pamphlets, authored by the manager of the biggest CSF in Denmark at that time, have been important in defining the institutional logic of the field of CSFs and framing the appropriate role of the manager in that field. Rasmussen defined the manager's role as being concerned with the construction and maintenance of CSFs, whereas no focus was put on organising sporting activities as this was perceived to be the responsibility of the VSCs.

## 5.2. The confirmative period (1960–1980)

The Municipality of Viborg gives 0.134 million euro (...) to the union of voluntary sports clubs. The union then takes over the operation of the sports facilities in the municipality.

Presentation at the conference *Sport 73*, Kurt Møller,

Chairman of the Sports Confederation of Denmark

In the confirmative period, CSFs became widely available across the country. While the construction of CSFs in the formative period primarily took place in municipalities with bigger cities (with the CSP as an illustrative example), in the confirmative period CSFs were built in all Danish municipalities and the number of CSFs increased dramatically (Ministry of Culture 1987, Ottesen and Ibsen 2000, Lind and Svendsen 2003, Wøllekær 2007). For example, the number of sports halls in Denmark more than doubled from 1971 to 1983 (Ministry of Culture 1987). One of the driving forces in this development was the passing of the Leisure Act in 1968, which obliged municipalities to support VSCs and their use of CSFs.

### 5.2.1. The dominant actors in the confirmative period

The dominant position of VSCs in the organisational field of CSFs intensified during the confirmative period. Many CSFs were, as in the case of the CSP, built on the initiative of VSCs. Further, the VSCs would often have to collect money and do voluntary work to construct the CSFs (Ottesen and Ibsen 2000, Svendsen 2002, Lind and Svendsen 2003). In such scenarios with the VSCs being heavily involved in the construction of the CSF, the municipality would typically support the construction of CSFs by offering a minor grant and a designated location to construct the CSFs (by either transferring or renting land to the CSF for a minor fee). The countless hours of work from volunteers and members of the VSCs functioned as a form of confirmation, strengthening the VSCs' normative legitimacy and institutionalising their dominant position in the organisational field of CSFs. When VSCs contributed with volunteers to build CSFs they created a visible symbol of what volunteers were able to do. That symbol strengthened the norm of voluntarism and self-management and intensified the VSCs' influence in defining the organisational field of managing CSFs. When VSCs showed their willingness to do voluntary work and contribute financially to the construction of CSFs, politicians were prone to continue to support CSFs and the dominant role of VSCs in CSFs.

Hence, the passing of the Leisure Act in 1968 by the Danish parliament institutionalised the VSCs' position in CSFs. The Leisure Act made it mandatory for municipalities to provide CSFs owned by the municipality to VSCs for free or for a minor fee and the municipalities were also required to reimburse VSCs' expenses to owned or rented CSFs. The law was about grants for VSCs and did not include any requirements on how to operate or manage CSFs (Ministry of Culture 1974). Prior to the passing of the law, many municipalities did, however, already support VSCs and CSFs, and the act itself was in most places just a confirmatory statement of things that were already in place. Therefore, the passing of the act could be argued to be a tipping point (Pierson 2004, p. 84). Prior to the Leisure Act, many municipalities already had locally negotiated ordinances (local rules decided by the municipality) for municipal support to VSCs and CSFs, and in many municipalities these ordinances just continued without being replaced by the Leisure Act (Ottesen and Ibsen 2000). In most municipalities without local ordinances prior to 1968, such ordinances were negotiated after the passing of the Leisure Act (Ministry of Culture 1974, Haurum 1985). The local ordinances were possible because the level of subsidy in them often exceeded the minimum requirements of the Leisure Act. The presence of such generous levels of subsidies, both before and after the passing of the act, can be seen as a confirmation of the local political support for the VSCs (Ministry of Culture 1974, Haurum 1985). The negotiations for local ordinances on support to VSCs and CSFs formalised and institutionalised the relation between the municipalities and VSCs (often via the construction of unions consisting of local VSCs) in a corporatist manner. VSCs became a trusted partner for the municipalities and in many municipalities the VSCs acted as if they were a formal authority, as in the case of the CSP. Thus, the inclusion of VSCs in the negotiations illustrates the central role the VSCs had in defining the institutional logic of the organisational field of CSFs.

The central position of the VSCs in the organisational field was also visible in the white paper on sport, *Sport and Outdoor Activities*, which was ordered by the Ministry of Culture and released in 1974 (Ministry of Culture 1974). The paper was written by a committee and contains normative statements on how sports should be organised and funded by the public (Ministry of Culture 1974). The white paper argued that the VSCs would be the decisive factor in the development of sport for all and the committee recommended that VSCs should be supported (Ministry of Culture 1974). At that time, some municipalities also delivered sporting activities directly to the public. The committee disapproved of these offers and insisted that municipalities should only initiate such activities if the VSCs were unable to provide similar offers (Ministry of Culture 1974). Hence, the development from the formative period to the confirmative period corresponds with what Streeck and Thelen (2005) refer to as incremental continuity and reproduction by adaptation. The VSCs retained their dominant position in the CSFs, but minor changes or adaptations occurred. The construction of unions consisting of local VSCs, which in some cases acted as a municipal authority regarding the control of CSFs, strengthened the VSCs' position in CSFs. Hence, in many municipalities, unions were invited to join the discussions about how municipalities were to financially support sports/CSFs. According to historical institutionalism, including unions in these discussions was pivotal. Once unions were included in the discussions, it made it difficult at a later point to exclude them due to positive feedback mechanisms and institutional lock-in.

### **5.2.2. The manager's role in the confirmative period**

In the confirmative period, the Sport Facility Managers Union (SFMU) was established in 1963, at a time when CSFs could be found in all parts of Denmark (Knudsen 1977). In 1976, the SFMU and the national association of municipalities (Local Government Denmark) agreed on the working conditions for CSF managers. This agreement made it possible to negotiate wages and working conditions for managers working in CSFs owned by municipalities between Local Government Denmark and the SFMU. However, the profession can be described as 'immature' in comparison with other professions (such as doctors and teachers) in the sense that there are no formal requirements for education or courses on taking a position as a manager.

Studies of the articles in the SFMU magazine and of the transcriptions of the *Sport-71* and *Sport-73* conferences show that two different management roles (i.e. paths) emerged in the organisational field of CSFs in the period depending on ownership of the CSF: the municipal manager's role and the non-profit manager's role. Overall, however, the two roles were well aligned with the overall expectations placed on the manager's role in the formative period. For example, both roles stressed that the manager was expected to make the CSF available for VSCs to use and core activities would include maintenance and making sure that the CSFs met technical standards (Haarslev 1978). Also, both roles stressed the importance of keeping expenses as low as possible and taking an overall responsibility for the CSF's finances. Neither roles were expected to be associated with initiating or developing sporting activities, which were left to the VSCs to carry out. But the expectations on the manager's role differed across the two types of ownership when it came to work and pay conditions (Konradsen 1977). The managers of non-profit organisations were not only expected to operate the CSF but were also expected to run a cafeteria and events, and in some organisations, the manager's salary depended on income from catering and events (Fink 1976). In contrast, in CSFs owned by municipalities, the manager's salary was not dependent on income from the cafeteria or events. Further, and contrary to managers of CSFs owned by a non-profit organisation, the manager of CSFs owned by a municipality would often delegate tasks such as maintenance and cleaning to other employees. Typically, the manager of a CSF owned by a municipality would be a manager responsible for more than one CSF, whereas the manager of a CSF owned by a non-profit organisation would only be responsible for one CSF (Editorial 1977). The two slightly different managerial roles emerging in the period led to numerous discussions in the SFMU magazine on the working conditions of the managers. The wages paid in CSFs owned by a municipality were also higher. Differences regarding working conditions still exist among managers hired by a CSF owned by a municipality and by a non-profit organisation.

Despite two slightly different roles emerging in the confirmative period, the role still had a lot in common with the one established in the formative period as focus continued to be primarily on technical matters. Referring to Streeck and Thelen's (2005) framework for institutional change, continuity rather than discontinuity describes the evolution of the role from the formative to the confirmative period.

### 5.3. The challenging period (1997–2017)

Sports clubs are the dominant actors in the existing system and will be in years to come. If we want to raise the level of activity in sports facilities, we need to open them to new user groups. However, municipalities and politicians are curtailed by the legislation and, together with sports clubs, they slow down the development.

Chairman of the Union for Danish Sports Facilities, Niels Bækgaard (personal communication, 27 October 2016)

In comparison with the confirmative period, the number of adults doing physical activity in the challenged period has increased (Pilgaard and Rask 2016). CSFs are, however, not the primary sporting arena for adults who increasingly use fitness centres and the outdoors (Larsen 2003, Pilgaard 2009). Finding new ways to use CSFs and opening them to new user groups then becomes an alternative to close CSFs (Ministry of Culture 2009). However, according to a statement from the Chairman of the Union for Danish Sports Facilities (UDSF), Niels Bækgaard, in 2016, the legislation (i.e. the Leisure Act) impedes the adjustments needed to address adults' changing sporting habits. Seen from a historical institutional perspective, such slow adjustments to changes in the environment can be an unintended consequence of path dependency (Pierson 2004). Therefore, the (too) stable legal framework is arguably a result of path dependency resulting in stability rather than change.

### 5.3.1. *The dominant actors in the challenging period*

In 1990, a new Leisure Act was passed. Whereas the Leisure Act from 1968 was a centralised law trying to impose equal standards across the country (Ministry of Culture 1974), the new act was a decentralised law giving municipalities and VSCs the opportunity to define the details of the law locally (Ottesen and Ibsen 2000). The new act formalised the procedures chosen in most municipalities with locally negotiated ordinances. The Leisure Act from 1990 confirmed and formalised the dominant role of the VSCs in the organisational field of CSFs. The new act can best be described as an indicator of incremental continuity. Hence, the new act formalised practices already in place.

Another possible critical incident for the CSFs was the merging of municipalities in 2007 from 271 to 98 municipalities. In total, 241 of the municipalities merged with one or more neighbouring municipalities. Many of the merged municipalities decided to streamline their rules and policies, and had to align their own distinct histories, traditions and cultures to form a new, larger municipality. Because of this, the reform was an opportunity for political and administrative changes among the CSFs (Madsen 2004, Mosbæk 2007). In that respect, it was an abrupt incident, as the bureaucracy of the municipality almost instantly turned into a larger administrative unit (because of an increase in inhabitants and new tasks being transferred to the municipal level from the state and regional level). In many municipalities, larger and more specialised departments administering sports, leisure and culture were created. According to Ibsen (2009), these changes resulted in an increase in professional expertise and knowledge about CSFs among bureaucrats. Further, in the aftermath of the Global Financial Crisis (GFC), national economies were forced to cut back on spending (Lin and Treichel 2012). In Denmark, the municipalities decreased public spending per inhabitant by 10% in the period from 2009–2013 (Foged and Sørensen 2016). In such an economic environment, both politicians and bureaucrats will be interested in assessing how to increase the efficiency of CSFs by minimising spending and maximising usage. The combination of the merging of municipalities and the consequences of the GFC seem to be likely reasons for the change in the attention for the use of CSFs occurring in many municipalities. Hence, in many municipalities the dominant role of the VSCs in CSFs was increasingly questioned, which led to a struggle of institutional logic in the organisational field of CSFs and the possibility of a critical juncture occurring (Madsen 2007). The municipalities did, to some extent, try to increase the focus on other user groups than VSCs in CSFs, but, according to Ibsen (2009), the VSCs still managed to impose their institutional logic and avoid bigger changes in the organisational field. The primary reasons for the VSCs succeeding in maintaining the status quo is related to the norm of voluntarism and self-management established in the formative period, according to which municipalities would not challenge the VSCs' dominant position in CSFs.

Another reason for the continued focus on VSCs from management could be that the management has closer relations with the VSCs than the new, more distant and larger municipalities. In the non-profit CSFs, the management is under the influence of a board – and VSCs are often represented on the board. In CSFs owned by the municipality there is also often a close dialogue between the users (VSCs) and the management. Hence, many managers will have a closer relationship to the VSCs than to the municipality. Further, the subsidy to the sports facility continued to be tied to the activities conducted by the VSCs. For that reason too, it seems likely that the manager would continue to focus on prioritising the role of the VSCs.

In sum, despite the aforementioned changes in the external environment, the established institutional logic, and therefore stability, seems to remain. Thus, the process of change is best described as abrupt continuity. The institutions in place prior to the merging of municipalities survived and after the merging, it was back to business as usual with VSCs as the dominant actor.

### 5.3.2. *The manager role in the challenging period*

As noted above, the new Leisure Act eventually reaffirmed the position of VSCs in CSFs. Their dominant position was also confirmed in a survey of the usage of 290 CSFs in 23 municipalities, which indicated that VSCs used 83% of the timeslots available for activities (Høyer-Kruse *et al.* 2017). Another survey showed that the technical requirements of a CSF (present in the formative and confirmative period) still defined the manager's role in the challenging period (Forsberg *et al.* 2017). Continuity rather than discontinuity was the dominant trait.

However, discussions on the VSCs' extensive use of CSFs have also emerged in the aftermath of the municipality mergers in 2007. Traditionally, VSCs have had the monopoly when it comes to organising sporting activities in CSFs, but the parallel increase in adult Danes' sports participation and the paradox of struggling to fill timeslots in CSFs intensified these discussions and the expectations of the managers. Some of these discussions documented in a new white paper on sport from 2009, *'Sport for all'* (Ministry of Culture 2009), and in the SFMU's magazine.

According to the white paper, managers must challenge 'the rigid allocation of timeslots to dominant sports clubs' in order to optimise the sports clubs' as well as self-organised users' use of sports facilities (Ministry of Culture 2009, p. 302). Studies of the SFMU's magazine show that these expectations were already deliberated in the mid-1980s (Madsen 1985), and that, as observed above, discussions on the managers' responsibility for increasing usage increased in intensity after the municipal reform in 2007.

Additionally, expectations of managers to be involved in increasing usage of CSFs and to keep the budget is very much present at the bureaucratic level in municipalities (Forsberg *et al.* 2017). In particular, the focus on utilisation indicates that the formation of bigger departments with more qualified personnel in municipalities seems to have had an impact on expectations placed on the CSF manager's role, because this emphasis was not evident to the same extent earlier. Thus, municipalities appear to have become more interested in intervening in the operation of CSFs.

Despite the expectations of managers to be involved in sporting activities carried out at CSFs, there is little evidence that the managers have challenged the monopoly of VSCs and complied with the municipalities' expectations to increase the usage of CSFs. As noted above, almost all timeslots are used by VSCs and few sporting activities are organised by managers or are available for/used by self-organised users (Høyer-Kruse *et al.* 2017). In that respect, the statement from the white paper on sport from 1974 still holds true and VSCs are still the preferred provider of sporting activities in CSFs. This illustrates that the institutional logic of the organisational field still primarily is defined by VSCs.

A possible reason for the managers not challenging the role of the VSCs might be that they lack education in management and the ability to look beyond the immediate needs and wishes of the VSCs. But it could also be based on the perception that the expectation on the managers to actively work towards increasing the usage of CSFs by organising sporting activities does not fit CSF managers' image of the expectations formed about their role in the formative and confirmative periods. In these periods, managers were hired to oversee the technical standards of a CSF and thereby make CSFs easy for VSCs to use. Working towards increasing usage by organising sporting activities was not a part of their managerial responsibility, but was primarily the VSCs' responsibility. Such a perception of the manager's role still seems to be dominant in the challenging period. Thus, primarily taking care of technical issues has become, referring to March and Olsen (March and Olsen 2009, p. 3), the 'natural, rightful, expected, and legitimate' way for managers to act. Therefore, positive feedback mechanisms and increasing returns have kept the manager's role stable in the challenging period despite substantial changes in the environment.

## 6. Conclusion and discussion

This article has investigated the formation of and expectations for the role of Danish community sports facility (CSF) managers over time. The analysis has shown that voluntary sports clubs (VSC) have been the dominant actor in influencing and defining the logic of the appropriate manager

role. The manager's role was established when the first CSFs were built in Denmark, as illustrated by the Copenhagen Sports Park case. Managers of CSFs have been expected to make sure CSFs meet technical standards by primarily focusing on cleaning and maintenance. In addition, the managers have been expected to have the overall responsibility for budgeting and accounting and to keep expenses as low as possible. These expectations formed the manager role in the formative period, and this role was later confirmed in the confirmative period. In the challenging period, municipalities challenged the manager role but the VSCs managed to hold their dominant position in the organisational field of CSFs and VSCs were able to apply their institutional logic. Throughout the three periods, the development in the manager role can be explained using Streeck and Thelen (2005) framework for types of institutional change (see section 3.1). From the formative to the confirmative period, small incremental changes occurred to the manager role which reflect reproduction by adaptation. The manager's role adapted to the evolution over time. Thus, continuity rather than discontinuity was the common trait and the LOA defining the manager's role in the formative period was reproduced to also define the manager's role in the confirmative period. The merging of municipalities in the challenging period was an abrupt incident that did not change the manager's role significantly. The LOA defining the manager's role prior to the merger of municipalities was also dominant after the merger (i.e. 'survival and return', section 3.1). Thus, a stable perception of the manager's role, as proposed by historical institutionalism, exists across the three periods. Path dependency is at stake as the manager's role in the challenging period largely corresponds with the role established in the formative period. Hence, the managers have continued to pursue the path dominated by the institutional logic of VSCs.

If managers are expected to be able to address the challenges facing CSFs, we argue that their role does need to evolve. However, it seems unlikely that the managers themselves will be able to make the necessary adjustments. If changes are to happen, the municipalities are likely to be key actors in making them happen. Municipalities are important because they are likely to continue to provide subsidies to and operate CSFs. But in order for the municipalities to be successful in shaping the manager's role more in line with their wishes, they must consider whether they are asking the managers to undertake duties that counteract what they perceive as appropriate behaviour and the 'natural, rightful, expected, and legitimate' way to act. Thus, they are asking managers to undertake duties they do not see as a natural part of their job and may not be trained to carry out.

However, one way of challenging and potentially changing the role of the manager is to consider how municipalities allocate subsidies to CSFs. Managers need to secure CSFs financially, so financial incentives have a potential to change how managers act, and ultimately how they define their role. At present, the subsidies for CSFs are connected to the VSCs' use of the CSFs. We argue that municipalities' expectations of managers must be reflected in the way municipalities give subsidies to CSFs. By only granting subsidies to VSCs to use the CSFs, the municipalities imply that the managers should primarily focus on looking after the VSCs. But the municipalities are also allowed to prioritise other users than VSCs and they can change how they allocate subsidies (Olesen 2012). Therefore, if the municipalities start to prioritise other user groups than VSCs when granting subsidies, this is likely to influence the role of the manager in the longer term. For example, the behaviour of managers of non-profit CSFs has been shown to depend partly on economic incentives (Iversen 2017). By changing how subsidies are allocated to CSFs and offering equal economic incentives for the use of VSCs and self-organised user groups, municipalities might gradually change how the CSFs are used and thereby incline managers to adopt a new role that focuses on organising sporting activities and a more diverse group of users. A more radical solution could be to introduce competitive tendering to the Danish context. However, this would be a big change in how the management of CSFs is considered, as this would include challenging the dominant role of VSCs in CSFs. As we have seen in this article, significant changes seem unlikely to happen in the short term as the institutional logic has long focused on the wishes and needs of VSCs.



As mentioned initially, this article aimed to start filling a gap in the literature on the historical and structural factors behind the role of a sports facility manager today and demonstrates how institutional theory can be applied to help fill this gap. The analysis of the manager's role in Danish CSFs has shown that despite changes in adult's sporting habits and municipalities' expectations of managers to get involved in CSF-led sporting activities, the manager's role has not evolved greatly since it was established 100 years ago.

In a wider context, the article is arguably applicable not only to CSFs in Denmark, but also in other countries with a history for VSCs having (almost) free access to CSFs. Other Nordic countries, Germany, Hungary, Switzerland and the Netherlands are examples (Ibsen *et al.* 2016). The article stresses the importance of institutional settings and knowledge about managerial actions for the performance of CSFs. This in-depth study of CSFs in Denmark provides valuable information for stakeholders who are considering how to change the direction and performance of CSFs in Denmark as well as in countries in which the VSCs use CSFs in a similar manner. The lesson from the Danish case is that expectations formed in the past about the CSF manager's role still influence the role today despite changes in the external environment. Hence, the manager role is still primarily defined by VSC's, rather than by wishes and needs of the actors who finance CSFs – in this case municipalities. Once institutions are in place their trajectories are difficult to change and stability over time occurs.

## Notes

1. Community sports facilities (CSFs) are used for a number of different sport for all activities and can consist of one or a combination of different facilities (e.g. football pitches, sports halls, gymnastics halls, swimming pools).
2. Voluntary sports clubs (VSCs) refer to volunteer-based sports clubs with a democratic structure as defined in the Leisure Act (1990). The Leisure Act gives them the right to receive a public subsidy and access to CSFs owned by the municipality or a subsidy to obtain their own or rent a CSF.
3. The union had its own board and the municipality cannot dictate the board's decisions.
4. The CSP was meant to be a place for VSCs as well as national sports organisations (i.e. SCD). 'VSCs' here cover both VSCs and national sports organisations.

## Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

## ORCID

Peter Forsberg  <http://orcid.org/0000-0002-8688-4227>

Evald Bundgaard Iversen  <http://orcid.org/0000-0003-0430-0601>

## References

- Bækgaard, N., 2015. *Bestyrelsens Beretning 2014–2015*. Available from: <https://www.sportsfaciliteter.dk/image/data/Filer/Beretning.pdf> [Accessed 12 Feb 2018].
- Editorial, 1977. Inspektør. *Hallen*, 42, 1–14.
- Fink, S., 1976. Hvilke kvalifikationer skal en halinspektør have... *Hallen, Magazine for the Annual Meeting 1976*.
- Foged, S.K. and Sørensen, E.M., 2016. Spareadfærd i krisetider: danske kommuner mellem strategi, omkostningseffektiviseringer og grønthøstere. *Public Governance Research*, 1 (2015/2016), 133–166.
- Forsberg, P., Iversen, E.B., and Høyer-Kruse, J., 2017. *Organisering, styring og ledelse af idrætsfaciliteter i Danmark*. Copenhagen: Danish Institute for Sports Studies.
- Friedland, R. and Alford, R.R., 1991. Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions. In: W. Powell and P.J. DiMaggio, eds. *The new institutionalism in organisational analysis*. Chicago: The University Press Chicago, 232–263.
- Haarslev, H., 1978. Respekten kan kun fastholdes hvis vi bliver dygtigere. *Hallen*, 49, 1–16.
- Hall, P.A., 2010. Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. In: J. Mahoney and K. Thelen, eds. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press, 204–224.

- Hall, P.A. and Taylor, R.C.R., 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5), 936–957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Harsfelt, A., 1936. *Københavns Idrætspark 1911-7. Marts 1936*. Copenhagen: Olaf Strandbergs Bogtrykkeri.
- Haurum, C., 1985. *Fritiden og det offentlige. En analyse af kommunale støtteordninger og faciliteter*. Copenhagen: The Committee for the Regional Public Consultants for Leisure Time Education and The Public Consultants for Sports and Youth Organisations.
- Howat, G., 2004. *CERM PI® operational management (efficiency) performance indicators for australian public indoor aquatic centres with outdoor pools (Group 6), 1997–2003*. South Australia.
- Howat, G., Murray, D., and Crilley, G., 2005. Reducing measurement overload: rationalizing performance measures for public aquatic centres in Australia. *Managing Leisure*, 10 (2), 128–142. doi:10.1080/13606710500146449
- Howat, G. and Assaker, G., 2013. The hierarchical effects of perceived quality on perceived value, satisfaction, and loyalty: empirical results from public, outdoor aquatic centres in Australia. *Sport Management Review*, 16 (3), 268–284. doi:10.1016/j.smr.2012.10.001
- Høyer-Kruse, J., Iversen, E.B., and Forsberg, P., 2017. *Idrætsanlægs benyttelse og brugernes tilfredshed*. Odense: Centre for Sports, Health and Civil Society, University of Southern Denmark.
- Ibsen, B., 2009. Afslutning. In: B. Ibsen, ed. *Nye stier i den kommunale idrætspolitik*. Copenhagen: Danish Institute for Sports Studies, 269–290.
- Ibsen, B. and Jørgensen, P., 2009. Indledning. In: B. Ibsen, ed. *Nye stier i den kommunale idrætspolitik*. Copenhagen: Danish Institute for Sports Studies, 7–28.
- Ibsen, B., Nichols, G., and Østerlund, K., 2016. *Sports clubs policies in europe*. Odense: Syddansk Universitet.
- Iversen, E.B., 2013. Driftsformer og idrætsfaciliteter - hvordan åbnes den "sorte boks"? *Forum for Idræt*, 29 (1), 109–120. Available from: <https://doi.org/10.7146/ffi.v29i1.31635>.
- Iversen, E.B., 2017. Does size matter when public management tools meet (the voluntary) reality in sports facilities? *World Leisure Journal*, 59 (1), 54–69. doi:10.1080/16078055.2016.1277612
- Iversen, E.B., 2018. Public management of sports facilities in times of Austerity. *International Journal of Sport Policy and Politics*. Available from: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19406940.2018.1426621> [Accessed 27 February 2018].
- Iversen, E.B. and Forsberg, P., 2014. Mål eller kaos? - Muligheder og begrænsninger i at indføre performance management i danske idrætsfaciliteter. *Forum for Idræt*, 30 (1), 27–40. doi:10.7146/ffi.v30i1.31969
- Johansson, R. and Munk, K., 2011. *Idrætsanlæg i Danmark. Tilstand og behov for økonomi til renovering*. Copenhagen: Grøntmij.
- Klausen, K.K., 2016. *Strategisk ledelse - de mange arenaer*. 2nd ed. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Klausen, K.K., Michelsen, J., and Nielsen, D.M., 2011. *Den Decentrale Leder*. Odense: University of Southern Denmark.
- Knudsen, S., 1977. Tilbageblik.... *Hallen*, 42, 1–14.
- Konradsen, F.G., 1977. Tilbageblik.... *Hallen*, 43, 1–24.
- Kung, S.P. and Taylor, P., 2010. The effect of management types on the performance of english public sports centres. *International Journal of Sport Policy*, 2 (3), 303–326. doi:10.1080/19406940.2010.507209
- Larsen, K., 2003. *Den tredje bølge - på vej mod en ny bevægelseskultur*. Copenhagen: The Danish Foundation for Culture and Sports Facilities.
- Laub, T.B. and Pilgaard, M., 2012. *Hvor dyrker danskerne idræt?* Copenhagen: Danish Institute for Sports Studies.
- Lin, J.Y. and Treichel, V., 2012. *The unexpected global financial crisis: researching its root cause*. Policy Research Working Paper 5937. Washington D.C.: World Bank. doi:10.1094/PDIS-11-11-0999-PDN
- Lind, G. and Svendsen, H., 2003. Det Store Halbyggeri. *Fortid Og Nutid*, 1 (3), 186–204.
- Liu, Y.D., 2009. Implementing and evaluating performance measurement initiative in public leisure facilities. *Systemic Practice and Action Research*, 22 (1), 15–30. doi:10.1007/s11213-008-9103-y
- Liu, Y.D., Taylor, P., and Shibli, S., 2007. The operational efficiency of english public sport facilities. *Managing Leisure*, 12 (4), 251–272. doi:10.1080/13606710701546827
- Liu, Y.D., Taylor, P., and Shibli, S., 2009. Measuring customer service quality of english public sport facilities. *Sport Management and Marketing*, 6 (3), 229–252.
- Madsen, G., 2004. Kommunalreformen kræver et nyt udvalg. *Hallen*, 189, 1–32.
- Madsen, G., 2007. Idrætsforeningernes monopol bliver brudt. *Hallen*, 203, 1–32.
- Madsen, I., 1985. Hvad skal halinspektøren kunne i fremtiden. *Hallen*, 93, 1–36.
- Mahoney, J. and Thelen, K., 2010. A theory of gradual institutional change. In: J. Mahoney and K. Thelen, eds. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University, 1–37.
- March, J.G. and Olsen, J.P., 1984. The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78 (3), 734–749. doi:10.2307/1961840
- March, J.G. and Olsen, J.P., 2009. *The logic of appropriateness*. Oslo: Centre for European Studies, University of Oslo.
- Ministry of Culture, 1974. *Betænkning om idrætten og friluftslivet*. Copenhagen: Ministry of Culture.
- Ministry of Culture, 1987. *Betænkning om breddeidrætten i Danmark. Bind II*. Copenhagen: Ministry of Culture.
- Ministry of Culture, 2009. *Idræt for alle. Breddeidrætsudvalgets rapport - Baggrund og analyse*. Copenhagen: Ministry of Culture.

- Mortensen, M., 2004a. For byens skyld – konstruktionen af Københavns Idrætspark. *Idræthistorisk Årbog*, 20, 107–118.
- Mortensen, M. 2004b. *Idræt som kommunalt velfærd: mentalitet, velfærd og idrætspolitik i København, Ballerup og Skive 1870–1970*. Thesis (PhD). Institute For Sports Science, University of Copenhagen.
- Mosbæk, J., 2007. Leder. *Hallen*, 201, 1–36.
- Mosbæk, J., 2008. Skift halinspektøren ud med en smæklås. *Hallen*, 210, 1–36.
- Municipality of Copenhagen, 1909. *Summary from the meeting on the 6th of December in the city council of Copenhagen*. Copenhagen: Municipality of Copenhagen.
- Olesen, C.N., 2012. *Kommunerne og idrætsliv*. Copenhagen: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Ottesen, L. and Ibsen, B., 2000. *Forsamles og forenes om idræt*. Copenhagen: The Danish Foundation for Culture and Sports Facilities.
- Pierson, P., 2004. *Placing politics in time. History, institutions, and social analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pierson, P. and Skocpol, T., 2002. Historical institutionalism in contemporary political science. In: I. Katznelson and H. Milner, eds. *Political science: the state of the discipline*. New York: American Political Science Association, 693–721.
- Pilgaard, M., 2009. *Sport og motion i danskernes hverdag*. Copenhagen: Danish Institute for Sports Studies.
- Pilgaard, M. and Rask, S., 2016. *Danskernes motions- og sportsvaner 2016*. Copenhagen: Danish Institute for Sports Studies.
- Ramchandani, G., Shibli, S., and Kung, S.P., 2018. The performance of local authority sports facilities in England during a period of recession and austerity. *International Journal of Sport Policy*, 10 (1), 95–111. doi:10.1080/19406940.2017.1420676
- Ramchandani, G. and Taylor, P., 2011. Quality management awards and sports facilities' performance. *Local Government Studies*, 37 (2), 121–143. doi:10.1080/03003930.2011.554824
- Robinson, L., 1999. Following the quality strategy: the reasons for the use of quality management in UK public leisure facilities. *Managing Leisure*, 4 (4), 201–217. doi:10.1080/136067199375751
- Schleiermacher, F., 1998. *Hermeneutics and criticism: and other writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, W.R., 2014. *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities*. 4rd ed. Los Angeles: Sage.
- Sports Confederation of Denmark, 1916. *Om Boldpladser og Andre Idrætspladser. Rekvisitters Behandling m.v.* Copenhagen: Dansk Idræts-Forbund.
- Sports Confederation of Denmark, 1926. *Idrætspladser deres anlæg og Vedligeholdelse*. Copenhagen: Dansk Idræts-Forbund.
- Sports Confederation of Denmark, 1935. *Idrætspladser deres anlæg og Vedligeholdelse*. Copenhagen: Dansk Idræts-Forbund.
- Statistics Denmark. 2017. Data from the statistical databank on municipalities expenditures on sports. Available from: <https://www.dst.dk/da>
- Streeck, W. and Thelen, K., 2005. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: W. Streeck and K. Thelen, eds. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. New York: Oxford University Press, 1–39.
- Svendsen, G.L., 2002. Planlægningen Agerskov-Hallen. *Sønderjydske Årbøger*, 1, 227–242.
- Taylor, P. and Godfrey, A., 2003. Performance measurement in english local authority sports facilities. *Public Performance & Management Review*, 26 (3), 251–262. doi:10.1177/1530957602250234
- Thelen, K., 1999. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2 (1), 369–404. doi:10.1146/annurev.polisci.2.1.369
- True, J.L., Jones, B.D., and Baumgartner, F.R., 1999. Punctuated-equilibrium theory. In: P. A. Sabatier, eds. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 97–115.
- Wøllekær, J., 2007. *Tidens krav er sportens krav: studier i den kommunale idrætspolitikdannelse i Odense, Århus og Aalborg 1900–1950*. Thesis (PhD). University of Southern Denmark. doi:10.1094/PDIS-91-4-0467B

# Artikel 2

Forsberg, P., og Iversen, E. B. (2018). Skaber ledere af idrætsanlæg offentlig værdi? *Forum for Idræt* 34(1), 48-71. <https://tidsskrift.dk/forumforidraet/article/view/114999>



## Skaber ledere af idrætsanlæg offentlig værdi?

PETER FORSBERG & EVALD BUNDEGÅRD IVERSEN

Denne artikel undersøger otte ledere af idrætsanlægs skabelse af offentlig værdi med baggrund i Ledelseskommissionens anbefaling om, at offentlige velfærdsinstitutioner skal sætte borgerne først og skabe værdi for hele lokalsamfundet. Artiklen anvender Moore's (1995) teori om offentlig værdiskabelse til at undersøge, hvordan lederne i anlæggene italesætter anlæggets vision om værdiskabelse, samt hvilke handlinger lederne tager for at nærme sig visionen. Artiklen viser, at lederne har intentioner om at skabe værdi for idrætsforeninger og borgere bredt set, men at lederne operationelt fokuserer på idrætsforeningerne. Intentionerne om også at have fokus på borgere bredt set, fortaber sig i de daglige driftsopgaver.



PETER FORSBERG

Ph.d.-stipendiat ved Idrættens Analyseinstitut og Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, SDU

[peter.forsberg@idan.dk](mailto:peter.forsberg@idan.dk)



EVALD BUNDGÅRD IVERSEN

Lektor, ph.d.

Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, SDU

[eiversen@health.sdu.dk](mailto:eiversen@health.sdu.dk)

## 1. INDLEDNING

Idrætsanlæg udgør langt den største udgift til breddeidrætten i Danmark (Kulturministeriet, 2014). Udgifterne til idrætsanlæg afholdes overvejende af kommunerne, og fra 2013-2017 brugte landets 98 kommuner i gennemsnit 4,5 mia. kr. om året på drift og etablering af idrætsanlæg (Danmarks Statistik, 2017). I det perspektiv er det bemærkelsesværdigt, at vi ved meget lidt om idrætsanlægs drift og ledelse, og at der først inden for de senere år er kommet fokus herpå (Forsberg & Iversen, 2019; Forsberg, Iversen, & Høyer-Kruse, 2017). I et historisk perspektiv har ledelsesspørgsmålet i idrætsanlæg haft begrænset interesse fra kommuners side (Ibsen, 2011), hvilket står i kontrast til opmærksomheden for ledelse i andre typer af decentrale velfærdsinstitutioner (Klausen, 2006; Klausen, Michelsen, & Nielsen, 2011; Pors, 2005, 2010). Den begrænsede interesse for ledelse af idrætsanlæg har betydet, at ledelse af idrætsanlæg primært har handlet om de tekniske sider af idrætsanlægs drift (Forsberg & Iversen, 2019), og at en stor del af lederne af landets idrætsanlæg ikke i samme grad som ledere i andre decentrale velfærdsinstitutioner (som f.eks. daginstitutioner, plejehjem og skoler) har en formel lederuddannelse (Forsberg, Iversen & Høyer-Kruse, 2017).

Fra forskningsmæssig side er det vist, at ledelse har betydning for velfærdsinstitutioners præstation og kvaliteten af borgerrettede velfærdsydelser (Andersen, Andersen, & Pallesen, 2016), og derfor har der fra politisk side også været stor

opmærksomhed på ledelse af decentrale velfærdsinstitutioner mere generelt. Senest nedsatte regeringen Ledelseskommisionen, som skulle komme med anbefalinger til, hvordan ledelse kan øge den offentlige sektors præstation (Regeringen, 2017). Ledelseskommisionens (2018) hovedanbefaling går på, at offentlige ledere (og institutioner) skal sætte borgerne først. Det gør ledere ifølge kommissionen ved at sætte værdiskabelse for borgere og samfund i centrum i alle afkroge af den offentlige sektor. Uanset at der ikke har været meget fokus på ledelse af idrætsanlæg, argumenterer vi i denne artikel for, at ledelsens evne til at arbejde med offentlig værdiskabelse i idrætsanlæg er væsentlig at have for øje blandt andet med henvisning til Ledelseskommisionens anbefalinger. I artiklen forfølger vi derfor dette fokus på at skabe offentlig værdi ved at tage udgangspunkt i Moore's (1995) ledelsesmodel for offentlig værdiskabelse. Ifølge Moore (1995) er offentlige institutioners overordnede formål at skabe offentlig værdi. Offentlig værdi er imidlertid et relativt begreb, og det varierer fra institution til institution, og fra fagområde til fagområde, hvordan ledere skaber offentlig værdi. I denne artikel undersøger vi på baggrund af interessen for offentlig værdiskabelse, i hvilken grad ledere af otte idrætsanlæg i tre danske kommuner inddrager overvejelser om offentlig værdi i deres ledelsesarbejde. Vores forskningsspørgsmål er:

- 1) Hvordan italesætter ledere idrætsanlægs vision for værdiskabelse?
- 2) Hvilke handlinger udfører ledere for at realisere visionen?

Artiklens relevans understreges af, at idrætsanlæg står over for en række udfordringer. Mange idrætsanlæg er presset økonomisk af kommunale besparelser (Iversen, 2018), og idrætsanlæg kunne bruges mere og have flere voksne brugere (Høyer-Kruse, Iversen, & Forsberg, 2017). Disse udfordringer synes i nogen grad at kunne imødegås via fokus på offentlig værdiskabelse. Med baggrund i et offentligt værdiperspektiv giver vi derfor indblik i, hvordan ledere af idrætsanlæg søger at tackle og håndtere idrætsanlægs udfordringer, og artiklen kan inddrages i lederes og kommuners fremtidige bestræbelser på at forbedre idrætsanlægs præstation til gavn for borgere og lokalsamfund.

I næste afsnit giver vi et kort overblik over den hidtidige forskning i ledelse af velfærdsinstitutioner, og vi fokuserer på Moore's teori om offentlig værdi. Dernæst gennemgår vi casestudiemetoden, som anvendes i denne artikel, hvorefter vi først analyserer og dernæst diskuterer resultaterne af de otte casesanalyser. Til slut afrunder vi artiklen med at fremhæve de væsentligste konklusioner.

## 2. LITTERATUROVERBLIK OG TEORI

Denne artikel trækker på Moore's (1995) teori om offentlig værdi. Inden vi introducerer teorien nærmere, er fokus indledningsvist kort på at placere teorien inden for forskningen i ledelse af idrætsanlæg og velfærdsinstitutioner.

Selvom idrætsanlæg i Danmark og mange andre europæiske lande overvejende er offentligt finansierede (Ibsen, Nichols, & Østerlund, 2016), har der som nævnt indledningsvis været meget lidt fokus på idrætsanlægs drift og ledelse. Inden for det seneste årti er der dog kommet øget fokus på området. Iversen og Forsberg (2014) har vist, at der findes få mål for idrætsanlæg, og at idrætsanlægs præstation ikke måles systematisk. Iversen (2015, 2017) har med udgangspunkt i selvejende idrætsanlæg desuden vist, at kommunal incitamentsstyring kan øge idrætsanlægs benyttelse ved at øge lederes opmærksomhed på dette, men også at tiltag for at øge idrætsanlægs benyttelse (Iversen, 2018) har det svært, når der samtidig gennemføres besparelser. Senest har forskningsprojektet Fremtidens idrætsfaciliteter<sup>1</sup> med baggrund i 290 idrætsanlæg fordelt i 23 kommuner vist, at idrætsanlæg er udfordrede i forhold til deres benyttelse, men har høj brugertilfredshed og god fysisk tilstand (Høyer-Kruse et al., 2017).

Det begrænsede fokus på ledelse af idrætsanlæg gør, at det er nødvendigt at tage afsæt i litteratur om ledelse af andre typer af institutioner, som deler træk med idrætsanlæg. Vi tager derfor afsæt i forskning i decentrale velfærdsinstitutioner, og hvordan ledere af disse har positiv indflydelse på skabelse af offentlig værdi. Ifølge Andersen et al. (2016) viser den hidtidige forskning, at 1) transformationsledelse, 2) transaktionsledelse og 3) ledelse som styring har positiv indflydelse på borgerne udbytte af offentlige ydelser og dermed skabelsen af offentlig værdi. Transformationsledelse handler om at lede med udgangspunkt i en vision (uddybes i næste afsnit), mens transaktionsledelse og ledelse som styring er delvist sammenfaldende og omhandler, hvordan formelle strukturer – blandt andet belønning og sanktioner – påvirker ledere og medarbejdere til at handle på særlige (hensigtsmæssige) måder. Eksempelvis viser Iversen (2015) med sit studie af selvejende idrætsanlæg, som nævnt ovenfor, at forandringer i økonomiske incitament kan øge aktivitetsniveauet i idrætsanlæg. De positive resultater i Iversens studie synes at ligge i forlængelse af Andersen et al. (2016), der dog også understreger, at eksistensen af uklare eller flertydige målsætninger, manglende vilje blandt ledere og medarbejdere, samt begrænset troværdig til politikere kan udviske effekterne af ledelse som styring og økonomiske incitament (se Andersen, Jakobsen, Serritzlew, & Pallesen, 2010). Problematikken omkring uklare eller flertydige målsætninger er relevant i forhold til ledelse af idrætsanlæg, hvor der sjældent findes konkrete målsætninger for idrætsanlægs virke (Iversen & Forsberg, 2014).

Den begrænsede fokusering på mål og målsætninger for idrætsanlæg gør trans-

1 <https://idan.dk/idan-undersoeger/fremtidens-idraetsfaciliteter/>



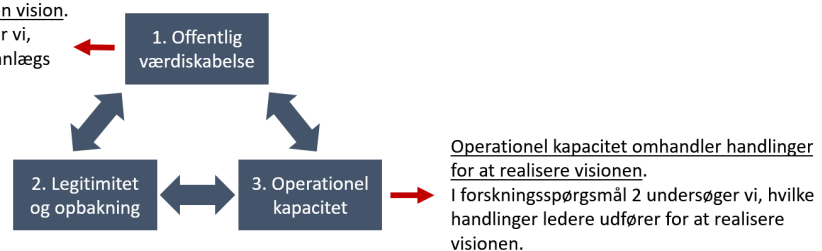
formationsledelse relevant. Kernen i transformationsledelse handler om lederes evne og opgave med at lede med baggrund i en vision (Andersen et al., 2016). Er visionen ikke givet udefra (f.eks. fra kommune eller politikere), er det op til lederne selv at skabe visionen. Visionen vil ofte have udgangspunkt i, hvad der skaber værdi for borgerne, og som vi uddyber senere, deler transformationsledelse en forestilling om ledere som visionsskabere med Moore's (1995) ledelsesmodel om offentlig værdi. Transformationsledelse handler således om at formulere og dele en vision, som har positiv indflydelse på kvaliteten af borgerrettede velfærdsydelser. Visionen rammesætter lederens handlinger, og i denne artikel ser vi på visionen i et offentligt værdiperspektiv, da vi bruger Moore's ledelsesmodel om offentlig værdi som en måde at bringe transformationsledelse i spil i idrætsanlæg.

## 2.1 Idrætsanlæg og offentlig værdi

Udgangspunktet for Moore (1995) er, at offentlige velfærdsinstitutioner sikrer overlevelse ved at skabe offentlig værdi. Politikere belønner offentlige velfærdsinstitutioner for skabelse af offentlig værdi ved at tildele dem økonomiske ressourcer. For at sikre deres overlevelse på sigt skal velfærdsinstitutioner derfor fremstå legitime, hvilket de blandt andet gør ved at dokumentere, hvordan de skaber offentlig værdi for borgere og samfund (Moore, 2013). Modellen sammenfatter Moore i en *strategisk trekant*, som er vist i en tilpasset udgave i figur 1. Trekanten definerer de centrale dele af ledelsesopgaven i idrætsanlæg i forhold til at skabe offentlig værdi.

Figur 1: Den strategiske trekant

Værdiskabelse er sammenfattet i en vision.  
I forskningsspørgsmål 1 undersøger vi, hvordan ledere italesætter idrætsanlægs vision for værdiskabelse?



Efter Moore 2000; figur 2, s. 198.

Omdrejningspunktet for ledelse af velfærdsinstitutioner er i Moore's optik skabelse af offentlig værdi, som er trekantens første hjørne. Forestillinger om, hvordan idrætsanlægget skaber offentlig værdi for borgere og lokalsamfund, er ideelt set sammenfattet i en vision, som danner udgangspunkt for leder og medarbejdere. Det første hjørne danner baggrund for vores første forskningsspørgsmål, hvor vi

undersøger, hvordan ledere italesætter idrætsanlægs vision for værdiskabelse. Trekantens andet hjørne består af legitimitet og opbakning. Her er fokus på, hvordan lederen dokumenterer skabelse af offentlig værdi og hensigtsmæssigt forbrug af ressourcer over for bidragsydere (f.eks. politikere) for at sikre legitimitet. Vi fokuserer af pladshensyn ikke på dette hjørne i analysen, men berører det kort i artiklens konklusion. Trekantens tredje hjørne er operationel kapacitet, som handler om, hvordan lederen omsætter tildelte ressourcer til offentlig værdi for borgere og lokalsamfund. Dette hjørne danner baggrund for vores andet forskningsspørgsmål, hvor vi undersøger, hvilke handlinger lederne udfører for at nærme sig visionens realisering. Pointen med den strategiske trekant er, at lederen skal skabe *fit* mellem de tre hjørner således, at operationelle handlinger løbende justeres og tilpasses vision og ressourcer. Ændres vision eller tilgængelige ressourcer, skal lederen tilpasse de operationelle handlinger (og vice versa) (illustreret ved pile i figur 1). I denne artikel har vi særligt fokus på forholdet mellem vision og operationelle handlinger, da vi med udgangspunkt i visionen undersøger, om og evt. hvilke handlinger ledere initierer for at realisere visionen.

## 2.2 Operationalisering af offentlig værdi

Moore's teori om offentlig værdi er blevet kritiseret for ikke at definere offentlig værdi præcist, hvilket gør, at offentlig værdi kan være "*all things to all people*" (Rhodes & Wanna, 2007, s. 408, 2008). Vi er dog her på linje med de dele af litteraturen, der argumenterer for, at der delvist er tale om en misforståelse (Alford & Flynn, 2009), idet et centralt element i Moore's (1995) tilgang er, at ledere skal agere som "*explorers*" og søge efter, hvordan de kan skabe offentlig værdi (s. 299–300). Med baggrund i en dansk kontekst har Greve (2009) argumenteret for, at Moore's tilgang må betegnes som en *aktiv* ledelsesform. Greve's pointe er, at ledere ikke kan læne sig tilbage og vente på, at politikere leverer en færdig vision og handleplan for, hvordan institutioner skal skabe offentlig værdi, men i stedet aktivt må søge efter, hvordan de skaber offentlig værdi. Den pointe passer godt til idrætsanlæg, hvor der kun findes få og overordnede forventninger om anlægs skabelse af offentlig værdi (Iversen & Forsberg, 2014).

I artiklen interesserer vi os derfor for, hvordan ledere definerer offentlig værdi. Vores udgangspunkt er med henvisning til Moore (1995), at offentlig værdi bestemmes af politikere og befolkning og er nedfældet i politiske dokumenter. Vi tager derfor afsæt i de politiske ambitioner om offentlig værdi, som vi finder i tre kommuners idrætspolitikker, virksomhedsplaner, samarbejdsaftaler og partnerskabsaftaler mellem anlæg og kommune (vi anvender *facilitetspolitik* som en samlet betegnelse herfor). Facilitetspolitikkerne fungerer således som en overordnet ramme for de otte anlægs formål, som skabelsen af offentlig værdi sker med baggrund i.

### 3. CASESTUDIEMETODE

Vi anvender casestudiemetode til at undersøge de to forskningsspørgsmål, idet vi undersøger et nutidigt fænomen i dets virkelige kontekst (Yin, 2014). Vi har brugt forskellige kilder til at forstå de enkelte cases detaljerigdom og kontekst, men vi trækker i denne artikel primært på interviews med lederne af idrætsanlæggene. Vi inddrager dog også interviews med ledernes øvre leder (bestyrelsesformanden i selvejende anlæg, idrætschef i kommunale anlæg) og forvaltningschefer samt skriftlige dokumenter, som angiver facilitetspolitikken (se tabel 1). Brugen af flere kilder gør det muligt at skille fænomen fra kontekst (Michelsen la Cour, 2013; Yin, 2014), og vi sigter i artiklen på at forstå ledernes handlinger ud fra den pågældende kontekst. Vi søger at få forståelse for, hvad der er generelle ledeshandlinger, og hvad der skyldes det pågældende idrætsanlægs kontekst. Vi undersøger casene enkeltvis (within-case analyse) og foretager en cross-case-analyse, hvor vi søger generelle slutninger, som er de handlinger, som træder frem på tværs af cases (Stake 2005; Miles & Huberman, 1994).

#### 3.1 Generalisering, caseudvælgelse og analysestrategi

Flyvbjerg (2006) argumenterer for, at det er muligt at generalisere på baggrund af særligt valgte cases, mens Gerring (2004) argumenterer for, at det er muligt at generalisere til lignende cases. Hovedformålet med dette studie er at undersøge otte idrætsanlægs skabelse af offentlig værdi, og vi har et ønske om at bidrage til viden, som kan appliceres bredere end til de otte idrætsanlæg, som er udvalgt til nærværende undersøgelse. Derfor er caseudvælgelsen central, som er foretaget med udgangspunkt i to forhold. For det første har vi udgangspunkt i Gerrings (2004) argument om udvælgelse af cases med ensartede baggrundsforhold. Det øger ifølge Gerring casestudiets forklaringskraft. Når baggrundsforhold er relativt ens, øges sandsynligheden for, at centrale ledeshandlinger for den specifikke type af anlæg kommer til syne. Det forbedrer muligheden for at generalisere fund til anlæg med lignende karakteristika. For det andet har vi udgangspunkt i Flyvbjergs (2006) argument om den kritiske case. Logikken i den kritiske case er, at finder vi det ikke i denne case, er det usandsynligt, at vi finder det i andre cases. Vi har valgt anlæg med høj tilfredshed/benyttelse ud fra en forventning om, at lederne i disse anlæg lykkes, fordi de har en særlig opmærksomhed rettet mod at sikre høj benyttelse og brugertilfredshed. Mere præcist har vi haft følgende overvejelser i forbindelse med udvælgelsen:

- *Anlæggenes størrelse*: Institutioners størrelse betragtes i ledelseslitteraturen som et afgørende forhold for ledelse (Bro, 2016; Klausen, 2006). Vi har derfor søgt at udvælge anlæg på omtrent samme størrelse. Det har vi gjort med baggrund i data fra facilitetsdatabasen.dk, som indeholder information

om alle idrætsanlæg i Danmark. Ifølge databasen er de mest almindelige faciliteter i idrætsanlæg den almindelige idrætshal og udendørs fodboldbaner, som findes i henholdsvis 1.288 og 1.064 anlæg. Færre anlæg (379) har en svømmehal. I alle otte anlæg er der adgang til idrætshal og udendørs fodboldbane, mens fem ud af otte anlæg også har en svømmehal/-bassin.

- *Den ledelsesmæssige situation:* På linje med Iversen (2015), og i forlængelse af Bozeman (1984), argumenterer vi for, at der i forhold til vores fokus er flere ligheder end forskelle mellem kommunale og selvejende anlæg. Begge typer af anlæg er almennyttige og er vævet tæt ind i kommunernes økonomi og administration. Med den antagelse in mente har vi udvalgt såvel selvejende som kommunale anlæg, idet vi antager, at den konkrete ledelsesmæssige situation betyder mere end det formelle organisatoriske setup. Vi har derfor udvalgt anlæg, hvor den daglige leder af anlægget står til ansvar for en øvre ledelse højere oppe i hierarkiet.
- *Høj tilfredshed og benyttelse:* Vi har søgt at vælge anlæg, som kendetegnes ved høj benyttelse og brugertilfredshed. Anlæggene kendetegnes således ved god præstation på tilfredshed og benyttelse, og vi har en antagelse om, at dette kunne skyldes en bevidsthed fra ledelsen om, at disse indikatorer bidrager til at skabe offentlig værdi. Dermed antager vi, at de ledelseshandlinger, som er knyttet til disse indikatorer, vil være mere synlige i anlæg med god præstation på brugertilfredshed og benyttelse end i anlæg med lav eller middelmådig præstation. Finder vi ikke indikatorer på en sådan kobling i disse anlæg, er det mindre sandsynligt, at sådanne koblinger findes i anlæg med lavere niveauer af brugertilfredshed og kapacitetsbenyttelse.

De otte cases udtrykker således relativt ensartede idrætsanlæg, som kendetegnes ved høj benyttelse og brugertilfredshed. Med baggrund i argumentet om den kritiske case, forventer vi, at vi ved at studere lederne i disse anlæg får indsigt i, hvorvidt og evt. hvordan ledere af idrætsanlæg skaber offentlig værdi i denne type af anlæg, der jf. ovenstående er meget udbredte i Danmark.

### 3.2 Dataindsamling

Tabel 1 nedenfor viser en oversigt over den indsamlede data og dens indhold. Vi har sløret specifikke data om anlæggene for at sikre kommuner, anlæg og lederes anonymitet. Det betyder også, at vi i analyserne kun i begrænset omfang anvender citater. Casestudierne trækker især på interviews med lederne, som er blevet interviewet en eller to gange af ca. en times varighed per gang i løbet af 2017/2018. Der er anvendt en semistruktureret interviewguide, som er blevet udarbejdet med baggrund i Moore's teori og har haft særligt sigte på at spørge ind til den strategiske trekants første og tredje hjørne. Der er også blevet gennemført interviews med de

otte ledes øvre leder samt forvaltningscheferne i de tre kommuner. Det er gjort for at få indblik i konteksten og forventningerne til ledere/anlæg. Endelig er facilitetspolitikker blevet analyseret for at forstå konteksten for de enkelte anlæg. Det har været væsentlig i forhold til forberedelse af spørgeguides til interviews samt analyser. Dokumentanalyserne har også været anvendt til at få indblik i de politiske forventninger til idrætsanlæggene og deres overordnede formål. Alle interviews er blevet transskriberet og data (inklusive dokumenter) er blevet analyseret med NVivo.

Tabel 1: Oversigt over dataindsamling og indhold

Datatype	Empiri	Indhold
Interviews	Interviews med ledere i de otte anlæg	<ul style="list-style-type: none"><li>- Semistruktureret interview</li><li>- Spørgeguide fokuserer på den strategiske trekants første og tredje hjørne – herunder rammerne for visionsarbejdet, ledernes italesættelse af anlæggets vision samt handlinger for at optimere benyttelse og tilfredshed.</li></ul>
	Interviews med de otte anlægslederes øvre ledere (dvs. formænd i selvejende anlæg, idrætschef i kommunale anlæg)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Semistruktureret interview</li><li>- Spørgeguide fokuserer på rammerne for visionsarbejdet, forventninger til ledere i forhold til visionsarbejdet og optimering af benyttelse og tilfredshed.</li></ul>
	Interviews med de tre forvaltningschefer i kommunerne	<ul style="list-style-type: none"><li>- Semistruktureret interview</li><li>- Spørgeguide fokuserer på at få blik for den overordnede kontekst anlægslederne agerer i. Herunder forventninger til idrætsanlæg og idrætsanlæggenes rolle/betydning for idrætten i kommunen.</li></ul>
Dokumentanalyse	Analyse af de tre kommuners facilitetspolitik (idrætspolitikker, virksomhedsplaner, samarbejdsaftaler og partnerskabsaftaler)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Indblik i den overordnede kontekst anlægslederne agerer i. Herunder forventninger til idrætsanlæg og idrætsanlæggenes rolle/betydning for idrætten i kommunen.</li></ul>

#### 4. ANALYSE

Analysen er delt i fire afsnit. Første del undersøger de overordnede rammer for visionsarbejdet, mens anden del undersøger ledernes italesættelse af idrætsanlæggets vision. Dernæst følger to afsnit, som ser på ledernes handlinger for at nærme sig visionens realisering. Det første afsnit fokuserer på anlæggenes benyttelse, hvorefter det andet afsnit ser på brugernes tilfredshed.

#### 4.1 Rammerne for visionsarbejdet

Idrætsanlæggenes overordnede formål tjener som en baggrund for lederne skabelse af offentlig værdi. Beskrivelse af anlæggenes formål finder vi i de tre kommuners facilitetspolitikker. I en kommune italesættes idrætsfaciliteterne i kommunen som en "fælles ressource", der skal gøres tilgængelige for alle borgere, de foreningsbaserede såvel som de selvorganiserede og individuelle udøvere (Facilitetspolitik, kommune 1). I en anden kommune er det et mål for idrætsanlæggene, at "støtte idrætsforeninger og selvorganiserede borgere" arbejde med at skabe velfungerende idrætsmiljøer. Kommunen prioriterer børn, unge og foreninger højt i idrætsanlæggene, men anlæggene skal også arbejde "målrettet" med at åbne anlæg for en bredere skare af borgere end foreningsmedlemmer (Facilitetspolitik, kommune 2). I en tredje kommune er det et formål for anlæggene, at sikre kommunens borgere "naturlige gang" i anlæggene og medvirke til at fremme enhver form for idræt og sundhedsfremmende livsstil (Facilitetspolitik, kommune 3). Facilitetspolitikkerne i de tre kommuner nævner alle idrætsforeninger som en særlig målgruppe, men alle politikkerne angiver også, at idrætsanlæggene skal være ramme om alle borgere i lokalsamfundet. Idrætsanlæggenes overordnede formål er således knyttet til foreningsmedlemmer såvel som alle borgere brug af idrætsanlæggene. Da formålene for alle anlæggene knytter an til idrætsforeninger og lokalsamfundet, undersøger vi, hvordan forestillingerne om skabelse af offentlig værdi er knyttet hertil. I teksten anvender vi kursiv til at henvise til de to målgrupper: *idrætsforeninger* udtrykker et fokus primært på idrætsforeninger, mens *lokalsamfundet* udtrykker et bredere fokus på både idrætsforeninger og lokalsamfundet. En (optimal) efterlevelse af facilitetspolitikernes ambition om skabelse af offentlig værdi forudsætter, at både idrætsforeninger og lokalsamfundet prioriteres (dvs. det vi referer til som *lokalsamfundet*).

Ud over anlæggenes overordnede formål, er det også relevant at se på, om der kan identificeres en vision for det konkrete anlæg på skrift, og om lederne har et ansvar for at realisere visionerne. Som det fremgår af tabel 2, er det bortset fra i anlæg 6 den øvre leder, som har ansvaret for visionsarbejdet. Det er kun i anlæg 6, at ansvaret ligger hos lederen af idrætsanlægget. I alle anlæg fortæller lederne, at de (i forskelligt omfang) har været med til at formulere visionen og er blevet taget med på råd. Men det endelige ansvar (bort set fra anlæg 6) ligger hos den øvre ledelse. Uanset at lederne af idrætsanlægget ikke har ansvaret for visionsarbejdet, er det (jf. transformationsledelse og Moore's teori) væsentligt, at lederne har kendskab til visionerne, da de skulle kunne kommunikere og indfri ambitionerne.

**Tabel 2: Rammerne for visionsarbejdet i de otte anlæg**

Anlæg	Hvem har ansvar for visionsarbejdet?	Findes visionen på skrift?
Anlæg 1	To underudvalg i bestyrelsen	Ja - i en virksomhedsplan (levn fra gammel formand)
Anlæg 2	Bestyrelsen	Ja - i en virksomhedsplan
Anlæg 3	Bestyrelsen	Ja - i en partnerskabsaftale med kommunen (alle selvejende anlæg i kommunen skal have en)
Anlæg 4	Bestyrelsen	Nej – men lederen af idrætsanlægget har en resultatkontrakt med bonus, når mål indfries
Anlæg 5	Bestyrelsen (afhænger af arbejdet i borgerforeningen)	Nej - men indgår i referater
Anlæg 6	Lederen af idrætsanlægget	Nej
Anlæg 7	Idrætschefen	Ja - i en virksomhedsplan, som gælder for alle anlæg i kommunen
Anlæg 8	Idrætschefen	Ja - i en virksomhedsplan, som gælder alle anlæg i kommunen

Der findes skriftligt materiale om visionen i fem anlæg (1, 2, 3, 7 og 8). I anlæg 1, 2 og 3 indgår visionerne i planer for de enkelte anlæg, som er et kommunalt krav. I anlæg 1 er visionen udarbejdet af en tidligere formand og er sat på standby, mens man i anlæg 2 er ved at igangsætte en ny visionsproces. I anlæg 7 og 8 er der tale om en vision for anlæggene i kommunen samlet set, som indgår i kommunens plan for alle kommunens idrætsanlæg, og der findes derfor ikke en specifik vision for anlæg 7 og 8. I resten af anlæggene er visionerne mundtligt formuleret.

#### 4.2 Ledernes italesættelse af vision

Tabel 3 herunder viser visionerne, som de formuleres af lederne af idrætsanlæggene. Alle visionerne kan læses ind i et offentligt værdiskabelsesperspektiv, om end der er forskel på, hvem der søges at skabe offentlig værdi for. Visionerne kan således rangeres ud fra fokus på henholdsvis *idrætsforeninger* og *lokalsamfundet* (se tabel 4). I anlæg 1, 3, 4, 5 og 6 er fokus i visionen på at skabe offentlig værdi for *lokalsamfundet*. I anlæg 1 er fokus eksempelvis på at bidrage til det gode liv på landet, mens fokus i anlæg 6 er på at være en motor, der kan være med til at ”*holde gang i lokalsamfundet*” (interview med leder). I anlæg 2, 7 og 8 er fokus på *idrætsforeninger*. I anlæg 2 er fokus eksempelvis på at udvikle anlægget efter foreningernes ønsker samt at lette det administrative arbejde for de frivillige ledere. I anlæg 7 er foreningernes tilfredshed omdrejningspunktet for anlæggets vision.

**Tabel 3: Ledernes italesættelse af visionen for anlægget**

Anlæg	Vision	Handlinger for at realisere visionen
Anlæg 1	Mere end en hal og det gode liv på landet Alle skal involveres	Flere arrangementer Øge/fastholde benyttelse
Anlæg 2	Understøtte foreningernes virke ved at udvikle idrætsanlægget Gøre det lettere at være frivillig leder	Udvidelse af anlægget (nyt udendørs bevægelsesareal) Administrativ støtte til foreninger
Anlæg 3	Anlægget skal stå til rådighed for lokalsamfundet – henviser til folkeoplysningsloven (ikke bestyrelsen)	Samarbejdsaftaler giver nogle overordnede linjer for anlægget
Anlæg 4	Det naturlige samlingssted i byen – for folk der dyrker idræt og folk, der ikke dyrker idræt	Resultatkontrakt med mål og bonus Højere benyttelse (knytte flere brugere til anlægget)
Anlæg 5	Bookes så meget så muligt Tilbygning med indendørs halvgulv	Øge benyttelse og antallet af arrangementer
Anlæg 6	Byens sted – et samlingssted for børn, unge og voksne, som indeholder idræt og andre aktiviteter Anlægget skal være en motor, som holder gang i lokalsamfundet	At udvikle noget Aktiviteter målrettet børnefamilier
Anlæg 7	At gøre de daglige brugere tilfredse Vi går nye veje	Tilfredse brugere (dvs. foreninger)
Anlæg 8	Inde: ramme om foreningsaktiviteter Svøm: aktiviteter i svømmehallen for alle	Tilfredse brugere (dvs. foreninger) Øge svømmehallens benyttelse

Uanset ledernes fokus på henholdsvis *idrætsforeninger* og *lokalsamfundet* (se evt. tabel 4) går benyttelse og tilfredshed på tværs af de otte anlæg som centrale dimensioner, der er knyttet til skabelse af offentlig værdi. Derfor ser vi i det følgende på, hvordan lederne arbejder med at øge benyttelse og tilfredshed, og hvem de fokuserer på.

### 4.3 Ledelsesinitiativer for at optimere benyttelse

Når det gælder ledernes fokus i bestræbelserne på at optimere benyttelse, er fokus i særlig grad på *idrætsforeninger* (se evt. tabel 4). Det gælder også i de fem anlæg (1, 3, 4, 5 og 6), hvor fokus i visionen ellers er på *lokalsamfundet*. Selvom anlæggenes visioner nævner offentlig værdi for foreninger og borgere uden for foreningslivet, så er fokus overvejende på *idrætsforeninger*, når der skal fordeles tider, og benyttelse skal optimeres. De tre anlæg (2, 7 og 8), som havde en vision med fokus overvejende på *idrætsforeninger*, fastholder dette fokus, når det kommer til benyttelse.

Dykker man nærmere ned i handlingerne for at optimere benyttelse, er det værd



at bemærke, at der i ingen af de otte anlæg foretages systematiske målinger af benyttelse, og at der ikke eksisterer nogle mål for benyttelse. I anlæg 4 og 5 skal et vist bookingniveau (antal bookedede timer) nås for at udløse det maksimale kommunale tilskud, og lederne i disse anlæg er meget opmærksomme på at opnå dette bookingniveau. Som en leder forklarer: *"Altså min hovedopgave er, at vi rammer de timer, som vi kan få tilskud til fra kommunen (...) gør vi ikke det, kan der hurtigt mangle indtægter"* (interview med leder). Lederne er knapt så optagede af, om bookingniveauet realiseres til benyttelse. Det bakkes op af en formand, som fortæller, at *"når nogen har lejet hallen, så er det deres hal [uanset om de kommer], og så kan vi ikke leje den ud igen"* (vores indsætning) (interview med formand).

På tværs af anlæggene tegner der sig fire overordnede strategier, som lederne anvender i bestræbelserne på at øge anlæggets benyttelse. De tre første har fokus på *idrætsforeninger*, mens den fjerde har fokus på *lokalsamfundet*. Den første strategi har baggrund i folkeoplysningsloven og den årlige fordeling af tider. Folkeoplysningsloven forpligter kommuner til at stille ledige kommunale lokaler til rådighed for idrætsforeninger samt yde tilskud til idrætsforeningers brug af egne eller lejede lokaler (folkeoplysningsloven). Fordelingsmøderne har afsæt i loven, og lederne (den øvre leder i anlæg 7 og 8) indkalder foreningerne til et møde, hvor tider fordeles mellem foreningerne. En leder fortæller, at foreningerne bevidst sættes sammen, så de kan få forståelse for hinandens ønsker og behov. Lederen har også bedt foreningerne forud for mødet om at komme med ønsker til tider. Så ved lederen, hvor der kan opstå konflikter, og lederen har inden mødet taget kontakt til efterskolen og *"...snakkede med efterskolen, om de kan hjælpe med nogle haltider"* (interview med leder). Forberedelsen giver lederen mulighed for at komme med løsningsforslag på mødet i de tilfælde, at der er sammenfald mellem foreningers ønsker.

Den anden strategi er baseret på dialog med foreningerne. Dialogen foregår løbende og sker både tilfældigt, når leder og foreningsformænd støder ind i hinanden i hverdagen, eller mere bevidst på ledernes initiativ. Et eksempel på det sidste er en leder, som holder sig opdateret og følger med i foreningernes trivsel: *"...de fleste foreninger har en facebookgruppe, og der ser man jo meget. F.eks. hvis de søger en træner. Så kan man jo lige skrive til dem og høre, om man kan hjælpe"* (interview med leder). Lederne er meget bevidste om betydning af den daglige kommunikation, og de sætter også tid af til at opsøge den mere uformelle dialog. Lederen i anlæg 1 deltager eksempelvis i generalforsamlinger i foreninger for at være opdateret på deres trivsel, og lederen har i kortere perioder påtaget sig en rolle som kasserer i en forening for at holde den kørende. Lederen i anlæg 5 bruger ca. en halv time om dagen på smalltalk og kommer fra tid til anden til kampe og turneringer for at tale med foreningerne og vise interesse for deres aktiviteter. Det store fokus på foreningernes trivsel synes at hænge sammen med, at lederne

gerne vil opretholde aktivitetsniveauet i foreningerne. Falder aktivitetsniveauet i foreningerne, er det frygten, at det på sigt vil få betydning for størrelsen af de kommunale tilskud til anlæggene.

Den *tredje* strategi går på at få nye aktiviteter etableret i foreninger. F.eks. ved at sælge haltider billigt i en periode til nye foreninger eller aktiviteter. Eller ved at tage initiativ til nye aktiviteter, som senere kan organiseres i en forening. Lederen i et anlæg har ønsker om at skabe familieaktiviteter, men er tilbageholdende for at skabe dem selv og ser hellere, at de bliver organiseret i en forening. En lignende tankegang er til stede i anlæg 1, 4 og 5. Udgangspunktet i foreningerne er knyttet til folkeoplysningsloven og en oplevelse blandt lederne af, at foreningerne misbilliger, hvis lederen sætter aktiviteter i gang, som konkurrerer med foreningernes tilbud eller kan tage haltider fra dem. Et andet aspekt går på, at aktiviteter, som ikke er organiseret i foreninger i selvejende anlæg, ikke får et kommunalt tilskud og derfor er dyre for borgere uden for foreningerne. En leder fortæller, at det var et problem, at en gruppe unge spillede basket uden for foreningsregi, idet ”...*det var jo for dyrt, for de skulle jo være en forening [for at vi kan få tilskud til aktiviteten]. Så fik jeg dem til at kontakte håndboldforeningen, men så løb det ud i sandet*” (vores indsætning) (interview med leder). Anlæggene kommer på den måde først og fremmest til at være for foreninger, hvilket dels hænger sammen med, at lederne gerne ser, at varige initiativer organiseres i foreninger, dels at det økonomisk er svært at skabe aktiviteter, som ikke har rod i foreninger, og som dermed er tilskudsberettigede.

Den *fjerde* strategi går på særlige arrangementer som eksempelvis foredrag, koncerter, bagagerumsmarked, banko eller fodbold på storskærm. Her er fokus rettet mod *lokalsamfundet*. Valget af de særlige arrangementer hænger blandt andet sammen med et ønske om at markedsføre sig, og en leder fortæller, at arrangementer er en del af en strategi om at øge lokalbeboernes kendskab til anlægget. De særlige arrangementer har dog den ulempe, at de skal passes ind i foreningernes faste træningsprogram, og det kan ifølge en leder give nogle problemer: ”...*hvis jeg tager en koncert eller et bankmøde ind, så aflyser jeg jo en fast træningsaften (...). Det kan jo godt give noget karambolage fra den berørte forening*” (interview med leder). Lederne er derfor opmærksomme på og tilbageholdende for at aflyse for mange af foreningernes faste træningstider. Mens de særlige arrangementer kan skabe indtægter i selvejende anlæg, er en begrænsning i de kommunale anlæg, at de skaber udgifter i form af rengøring og ekstra forbrug af el og vand. De faste kommunale tilskud reguleres ikke, og der findes i disse anlæg ikke et økonomisk incitament for arrangementer.

#### 4.4 Ledelsesinitiativer for at optimere tilfredshed

Lederne er meget opmærksomme på, om de vante brugere er tilfredse med anlægget, og lederne sigter først og fremmest på at skabe offentlig værdi for *idrætsforeninger* (se evt. tabel 4). Alle ledere giver udtryk for, at det er afgørende for deres arbejde, at foreningerne er tilfredse. I et anlæg forklarer lederen, at *"hvis foreningerne har det godt, så har vi det også godt"* (interview med leder).

Med tanke på den centrale rolle som tilfredsheden hos *idrætsforeninger* har for ledernes arbejde, er det interessant at se på, hvordan lederne søger at skabe tilfredshed. Der er en stærk tro blandt lederne på, at foreningerne er tilfredse. Lederne fortæller, at hvis de ikke var tilfredse, ville de jo ikke være her, og lederne ser ingen grund til at måle eller spørge foreningerne systematisk til deres tilfredshed. En leder fortæller, at *"når de ikke siger noget, så regner vi med, at det er i orden"* (interview med leder), mens en anden forklarer, at *"hvis en forening er tavs om deres banetider og materialet, så er det jo faktisk et succeskriterie. Det tog mig et par år at vænne mig til, at der ikke kom en masse tilbage"* (interview med leder). Det klare billede er, at fraværet af klager er et tegn for lederne på, at foreningerne er tilfredse. Det gælder på tværs af alle anlæggene. Lederen i anlæg 7 problematiserer denne tilgang. Lederen fortæller, at *"man nok burde måle på tilfredshed"*, men forklarer også, at det er svært at måle tilfredshed, og at der ikke er tradition for måling i idrætsanlæg.

Lederne har dog handlinger i forhold til at skabe tilfredshed. Den centrale strategi er baseret på den løbende dialog med foreningerne. Lederne fortæller, at vi jo taler sammen i hverdagen, da vi jo er tæt på hinanden, og lederne trækker især på den daglige kommunikation med foreningsrepræsentanterne. Samtalerne handler om både benyttelse og tilfredshed, og det understreger betydningen af disse uformelle møder og relationer som centrale for ledernes handlinger og strategier for at skabe offentlig værdi.

### 5. DISKUSSION AF RESULTATER

I dette afsnit diskuterer vi først ledernes italesættelse af anlæggets vision samt deres handlinger for at realisere visionen. Dernæst vender vi tilbage til indledningen og diskuterer, om offentlig værdiskabelse er en brugbar tilgang for ledere af idrætsanlæg i forhold til at tackle idrætsanlægs udfordringer.

#### 5.1 Lederes italesættelse af vision og handlinger for at realisere visionen

Selvom visionerne i de otte anlæg ikke er formuleret med afsæt i Moore's tanker om offentlig værdi, så sigter alle visionerne på at skabe offentlig værdi. Der er midlertidigt forskel på, hvem visionerne sigter at skabe offentlig værdi for, og det er ikke alle anlæggenes visioner, som lever op til formålsformuleringerne i kommu-

ernes facilitetspolitikker. Det fremgår af tabel 4 herunder, som viser, at fem anlæg har fokus på skabelse af offentlig værdi for *lokalsamfundet*, mens tre anlæg kun fokuserer på offentlig værdi for *idrætsforeninger*. Når det kommer til handlinger for at øge benyttelse og tilfredshed, så sker der et skifte i de anlæg, hvor fokus er på offentlig værdi for *lokalsamfundet*. Handlinger for at realisere visionen har overvejende udgangspunkt i *idrætsforeninger*, og alle ledere har operationelt fokus på at skabe offentlig værdi for *idrætsforeninger*. Den fokusering afspejler en prioritering af *idrætsforeninger*, som ikke kan aflæses direkte af facilitetspolitikkerne, men som illustreres i et interview med en forvaltningschef i en kommune: ”Altså, hvis jeg skal sætte det i en prioriteret form, fordi jeg har egentlig lyst til at sige alle borgere, men så er prioriteten bestemt den frivillige indsats i vores foreninger (...) Men jeg mener bestemt også, at vi skal have øje for alle de andre, og det er sådan set heller ikke alle borgere, der synes, det er fedt at være medlem af en forening”. Forvaltningschefen udtrykker, som det også er tilfældet blandt lederne, at *idrætsforeninger* er særligt prioriterede.

**Tabel 4: Lederes fokus i skabelse af offentlig værdi**

	FOKUS	
	<i>Lokalsamfundet</i>	<i>Idrætsforeninger</i>
Anlæggets vision	Anlæg: 1, 3, 4, 5, 6	Anlæg: 2, 7, 8
Fokus i handlinger for at øge benyttelse	Anlæg: -	Anlæg 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
Fokus i handlinger for at øge tilfredshed	Anlæg: -	Anlæg 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8

Ser man på visionsarbejdet i anlæggene, vurderer vi med baggrund i vores analyser, at det kun er i anlæg 2, at der er en mere bevidst kobling mellem processen om at formulere en vision og arbejdet med at realisere den. Anlæg 2 har fokus på værdi for *idrætsforeninger*, og lederen har et klart billede af sin opgave, samt hvordan visionen indfris. Et billede, der stemmer overens med bestyrelsens. Der er forskellige årsager til, at visionsarbejdet i de andre anlæg er udfordret. I anlæg 1, 3, 4, 5 og 6 er det visionen at være det lokale samlingssted og skabe offentlig værdi for *lokalsamfundet*, men det fokus skinner ikke igennem, når lederne fortæller om bestræbelserne på at optimere benyttelse og tilfredshed. Her er fokus snævert på *idrætsforeninger*, og intentionen om at favne borgere uden for foreningslivet føres ikke igennem. Det er der flere (mulige) årsager til. I anlæg 1, 3 og 5 er der

uklarheder i rollefordelingen mellem leder og bestyrelse. Nok peger begge parter på, at bestyrelsen har ansvaret, men det skinner alligevel igennem i interviews, at det er uklart, hvor grænserne går, og der er heller ikke fuld enighed om visionens indhold. Forskellige forestillinger om visionens indhold – og ikke mindst hvordan den indfris – skinner også igennem i anlæg 4, 6, 7 og 8. En kilde til uklarheder er den begrænsede brug af skriftligt materiale i visionsarbejdet. I fem af anlæggene (1, 2, 3, 7 og 8) eksisterer visionen på skrift, men det er kun i anlæg 2, at den skriftlige vision fungerer som en rettesnor for visionsarbejdet. I anlæg 1 og 3 er de skriftlige visioner etableret på grund af kommunale krav, og de er ikke særligt præsentable i ledernes hukommelse. I anlæg 7 og 8 er de skriftlige visioner ikke specifikke for de to anlæg, men for alle anlæggene i kommunen, og det er derfor svært at vurdere for lederne, hvad de bliver målt på og skal leve op til. De skriftlige visioner har således begrænset indflydelse på ledernes daglige ledelsespraksis i anlæg 1, 3, 7 og 8. I anlæg 4, 5 og 6 er visioner ikke nedskrevet, og det virker uklart, hvad det præcise indhold i dem er.

De fleste ledere efterlyser klarere målsætninger at agere ud fra, end der er formuleret i facilitetspolitikkerne, men analysen viser også, at lederne har begrænset fokus på facilitetspolitikkerne og deres indhold. I et anlæg forklarer en leder, at anlæggets vision *"er opstået som en del af min opdragelse, og stammer fra dengang, jeg selv kom i hallen"* (interview med leder). I et andet anlæg forklarer en leder, at det er *"nødvendigt for en virksomhed [kommune] at have en vision og nogle mål"*, men samtidigt fortæller lederen, at han ikke kan huske indholdet i kommunens vision for anlægget, eller om der er kommet en ny (vores indsætning) (interview med leder). Facilitetspolitikkerne synes således at efterlade et for stort fortolkningsrum for offentlig værdiskabelse til lederne. Således fortæller lederen i anlæg 6, at det ville være nemmere, hvis der var nogle konkrete mål at arbejde ud fra, mens lederen i anlæg 5 fortæller, at det er svært at agere som leder, fordi det er uklart, hvad man bliver målt på. Det gør kerneopgaven for lederne i de fleste anlæg uklar. En del ledere (anlæg 3, 4, 5, 6 og 7) har derfor også søgt at få præciseret deres stillingsbeskrivelser. I den travle hverdag synes det således at være svært for lederne at håndtere det store fortolkningsrum, som der findes i facilitetspolitikkerne, og visionsarbejdet fortaber sig derfor oftest i daglige driftsgøremål.

## 5.2 Artiklens bidrag

Set i et ledelsesteoretisk perspektiv er der altså umiddelbart elementer af transformativ ledelse til stede, idet lederne er i stand til at formulere en vision for anlægget. I hvilket omfang visionerne fører til reel skabelse af offentlig værdi på den måde, som er ønsket i formåls- og visionsformuleringerne, synes tvivlsomt. Det skyldes to forhold. For det første har lederne svært ved at definere og tænke i offentlig værdi. Dette forhold knytter an til en central udfordring i Moore's ledelsestilgang, som

går på, at offentlig værdi er svært at definere (Rhodes & Wanna, 2007, 2009). Her spiller det ind, at facilitetspolitikkerne kun indeholder overordnede formuleringer om, hvilken offentlig værdi idrætsanlæggene skal skabe, og lederne er udfordret i forhold til at udfylde dette vakuum (dvs. agere som ”*explorers*”). I anlæg 2, 7 og 8 bliver fokus snævert på *idrætsforeninger* og skabelse af offentlig værdi for dem. I anlæg 1, 3, 4, 5 og 6 er der et bredere fokus på *lokalsamfundet*, men her begrænses intentionerne om at skabe offentlig værdi af, at lederne i deres praktiske handlinger ikke fokuserer på *lokalsamfundet*. Dette er sammenfattet i det andet forhold, som også er relateret til Moore’s teori. Kernen i Moore’s ledelsestilgang er den strategiske trekant (se figur 1), som betoner vigtigheden af sammenhæng mellem vision og operationel kapacitet/handlinger. I denne artikel kommer det til udtryk som sammenhænge mellem ledernes italesættelse af vision og handlinger for at realisere visionen. I alle anlæg, bort set fra anlæg 2, finder vi tegn på, at lederne er udfordrede i forhold til at igangsætte handlinger, der fører dem tættere på en realisering af visionen. Der måles ikke bevidst på nogle af faktorerne, som er knyttet til værdiskabelse (tilfredshed og benyttelse), og der er stort set ikke nogen skriftligt formulerede strategier eller handlinger for, hvordan visionen skal indfris. I anlæg 1, 3, 4, 5 og 6 betyder det, at ambitionerne om at skabe offentlig værdi for *lokalsamfundet* negligeres, mens skabelsen af offentlig værdi for *idrætsforeninger* halter i anlæg 4, 7 og 8. Et første skridt mod at øge idrætsanlægs skabelse af offentlig værdi går på, som det også er formuleret af Ledelseskommisionen, at sætte borgere og lokalsamfund først. Det vil kræve et operationelt (alle anlæg) og visionært (anlæg 2, 7 og 8) skifte således, at lederne prioriterer deres fokus på *lokalsamfundet*. Der vil være tale om et markant skifte, som lederne formentlig ikke vil kunne skabe alene.

I vores optik er to forhold centrale at fokusere på for at understøtte lederne i dette skifte. For det første peger den nuværende lovgivning i retning af fokus på *idrætsforeninger*, da det offentlige tilskud gives i forlængelse af folkeoplysningsloven. Loven fører til en særlig opmærksomhed fra ledernes side på foreningernes brug af anlæg, da det på den korte bane er foreningernes brug, som sikrer økonomiske tilskud og anlægs overlevelse. Set i et historisk institutionelt perspektiv har det kontinuerlige fokus på foreningernes brug af anlæg skabt en stiafhængighed, der resulterer i, at foreningerne, som det også forklares af en forvaltningschef oven for, ses som de prioriterede brugere (Forsberg og Iversen, 2019). Det kommer til udtryk i de otte idrætsanlæg ved, at lederne især har fokus på handlinger, som skaber offentlig værdi for *idrætsforeningerne*, uanset at der i de tre kommuners facilitetspolitikker er fokus på en bredere brug, som ikke tilskriver foreninger eneret. I den optik er det væsentligt, at kommunernes tilskudsmodeller i praksis tager udgangspunkt i foreningsbrug. For det andet er det en udfordring, at lederne i anlæggene har få ansatte og dermed ofte selv er involveret i mange forskelligartede op-

gaver, som tæller alt fra rengøring til fremtidsplanlægning. Dermed bliver lederen en blæksprutte, der skal varetage en lang række opgaver, og i det spil synes langsigtede strategiske overvejelser om offentlig værdiskabelse at fortabe sig i daglige driftsopgaver. I en sådan hverdag kommer fokus i eksekveringen af visionen let til at være på de aktuelle brugere (dvs. primært *idrætsforeninger*) og deres ønsker og behov. Der er i alle anlæg (bort set fra anlæg 2) behov for en klarere definition af, hvordan visionsarbejdet skal eksekveres. Lederne efterspørger klarere rammer at agere ud fra, og med tanke på, at hovedansvaret for visionsarbejdet ligger hos den øvre ledelse (jf. tabel 2), kunne det indikere et behov for, at den øvre ledelse bliver mere tydelig på og involveret i, hvordan der sikres kobling mellem handlinger og indfrielse af vision (dvs. første og tredje hjørne i den strategiske trekant, se figur 1).

Denne artikel identificerer en række udfordringer og barrierer i forhold til at skabe offentlig værdi i idrætsanlæg. Artiklen peger på, at der er behov for, at forventningerne til de enkelte anlæg defineres tydeligere. Klarere forventninger og målsætninger fra politikere såvel som den øvre kommunale ledelse kunne støtte institutionslederne i at skabe offentlig værdi. I ingen af de otte anlæg måles der systematisk på anlæggenes præstation, og det stiller lederne i idrætsanlæggene i en svær situation. Flere af dem efterspørger klarere retningslinjer for deres arbejde, som måske kan skabes via måling og brug af indikatorer. Vi kan med baggrund i vores materiale ikke entydigt sige, om de manglende evner til at skabe offentlig værdi og følge op på den italesatte vision, er knyttet til ledernes uddannelsesbaggrund, men det er tydeligt, at klarere retningslinjer (og evt. målinger) vil kunne støtte op om ledernes indsats. Men at det ikke alene er lederuddannelse, der er årsag til udfordringerne for lederne af idrætsanlæg, viser resultaterne af en undersøgelse af offentligværdiskabelse på tværs af forskellige offentlige ledere (fra sikkerhedsområdet, sundhedsområdet, børneområdet, uddannelsesområdet og miljø- og klimaområdet) (Pedersen & Renard, 2017). Denne undersøgelse viser udfordringer, som minder om dem, som vi har identificeret i denne undersøgelse af idrætsanlæg. Lederne på de nævnte områder finder det svært at definere offentlig værdi, da det ofte er åbent for fortolkning og ikke er dem givet fra politisk side. Men det fremgår også af denne bredere analyse, at lederne på de undersøgte velfærdsområder synes at være bedre klædt på til at håndtere kompleksiteten. De har en klar faglig identitet. De har en lederuddannelse. Og de evner at skabe innovative løsninger på de komplekse problemer de møder (Pedersen & Renard, 2017). Dermed synes disse ledere at have bedre forudsætninger til at møde den komplekse udfordring med at sætte sig i spidsen for skabelsen af offentlig værdi.

## 6. KONKLUSION

Artiklen har vist, at selv om lederne i de fleste tilfælde er i stand til at italesætte en vision for, hvordan idrætsanlæggene kan bidrage til skabelsen af offentlig værdi, arbejdes der ikke særlig bevidst med at skabe offentlig værdi i idrætsanlæg. En særlig begrænsning for at have et tilstrækkeligt fokus på at skabe offentlig værdi i de otte anlæg er, at lederne operationelt har fokus på de eksisterende brugere i form af *idrætsforeninger*. Lederne skaber således primært offentlig værdi i forhold til idrætsforeningerne, og ledernes fokus på idrætsforeninger synes i nogen grad at hindre, at der tages ledelsesmæssige initiativer, der i højere grad peger i retning af at indfri den vision, som formuleres i mange anlæg og kommuner: At være det lokale samlingssted og derigennem skabe offentlig værdi for hele lokalsamfundet. Lederne iværksætter få handlinger, der rækker ud til andre brugergrupper end idrætsforeningerne.

Man kan diskutere denne præmis: At skabelse af offentlig værdi er noget, der hensigtsmæssigt rækker ud over *idrætsforeninger*. Denne præmis er knyttet til idrætsanlægs legitimitet (dvs. det andet hjørne i Moore's strategiske trekant), som vi ikke har fokuseret indgående på i analysen. Den kontinuerlige økonomiske støtte fra kommuner til idrætsanlæg over tid (fra begyndelsen af 1900-tallet før kommuner var forpligtet hertil lovmæssigt (Forsberg & Iversen, 2019)) kan være et udtryk for, at idrætsanlæg ved at være ramme om *idrætsforeninger* har skabt offentlig værdi. Idrætsanlæg har således været opfattet som legitime modtagere af offentlige midler, fordi de har understøttet foreningers aktiviteter og trivsel. I dag synes der dog at være stigende opmærksomhed på, at anlæggene skal kunne mere end at være en foreningsramme, og at det i stigende grad fra kommunerne forventes, at idrætsanlægs skabelse af offentlig værdi skal komme andre end alene foreningerne til gavn. Det finder vi i kommunernes facilitetspolitikker og i de fleste visioner i anlæggene. Det fokus skal ses i lyset af, at anlæggene ikke benyttes så optimalt som de kunne (Høyer-Kruse et al., 2017). Der synes dermed at være en opfattelse af, at anlæggene skal være mere end en foreningsramme, og det gør skabelse af offentlig værdi for *lokalsamfundet* relevant.

Artiklen viser desuden, at lederne i syv af de otte anlæg har udfordringer i forhold til at indfri anlæggets vision. Såvel lederne som deres øvre ledelse har en forestilling om en vision for anlægget, men umiddelbart tyder det ikke på, at ledernes daglige handlinger understøtter indfrielsen af visionen. Brugernes tilfredshed og anlæggets benyttelse er centrale delmål, men der findes ikke nogle overordnede mål for tilfredshed og benyttelse, og der mangler en systematisk tilgang til at optimere dem. De fine hensigtserklæringer drukner i hverdagen.

Set i forhold til ledere af andre velfærdsinstitutioner har ledere af idrætsanlæg i mindre grad en ledelsesmæssig uddannelse. Det synes at være et oplagt sted at starte, hvis man ønsker at klæde lederne af idrætsanlæg bedre på til at løse opga-



ven med at skabe offentlig værdi. Men det er en betydelig udfordring at løfte at tilegne sig sådanne komplekse egenskaber. I nogle tilfælde synes det derfor at være sandsynligt, at det mest realistiske scenarie er, at lederen må udskiftes eller tildeles andre arbejdsopgaver.

Vi har kun lavet et nedslag på et bestemt tidspunkt. Derfor kan vi ikke sige noget om, hvad der over tid skal til for at ledere af idrætsanlæg i højere grad arbejder i retning af at øge skabelsen af offentlige værdi. For at komme tættere på en nærmere forståelse af, hvilken betydning eksempelvis en ny leder med en anden og mere udpræget ledelsesbaggrund vil have, vil det være oplagt, hvis fremtidig forskning i højere grad fokuserer på, hvordan sådanne ændringer af ledelsen påvirker fokus i idrætsanlæg og handlinger i forhold til at skabe offentlig værdi. Med afsæt i nærværende undersøgelse vil det i et sådant studie være yderst relevant at forsøge at følge, i hvilken grad ændringer i typen og sammensætningen af ledelsen har betydning for at få andre end foreninger ind i idrætsanlægget.

## 7. REFERENCER

- Alford, J., & Flynn, J. O. (2009). Making Sense of Public Value : Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191. <https://doi.org/10.1080/01900690902732731>
- Andersen, L. B., Andersen, S. C., & Pallesen, T. (2016). Forskning i ledelseeffekter på borgernes udbytte af de offentlige ydelser: styrker, svagheder og fremtidige perspektiver. *Politica*, 48(2), 113–134.
- Andersen, L. B., Jakobsen, M. L., Serritzlew, S., & Pallesen, T. (2010). Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor. Aarhus: ViaSysteme.
- Bozeman, B. (1984). Dimensions of “publicness”: An approach to public organization theory. In B. Bozeman & J. Straussman (Eds.), *New directions in public administration*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Bro, L. L. (2016). Små , store eller måske rettere mellemstore organisationer ? En undersøgelse af sammenhængen mellem ledesspænd , ledelsesidentitet og brugen af transformationsledelse i danske daginstitutioner. *Politica*, 48(2), 158–178.
- Danmarks Statistik. (2017). *Idrættens økonomi*. Data hentet fra Danmarks Statistiks Statistikbank, d. 25.02, 2019.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245.
- Forsberg, P., & Iversen, E. B. (2019). The Influence of Voluntary Sports Clubs on the Management of Community Sports Facilities in Denmark. *International Journal of Sport Policy and Politics*. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/19406940.2019.1595699>
- Forsberg, P., Iversen, E. B., & Høyer-Kruse, J. (2017). *Organisering, styring og ledelse af idrætsfaciliteter i Danmark*. København: Idrættens Analyseinstitut. <https://idan.dk/>

vidensbank/udgivelser/organisering-styring-og-ledelse-af-idraetsanlaeg-i-danmark/ee02b5e0-4586-4322-9bee-a8180093fbc2

Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341–354.

Greve, C. (2009). Strategisk offentlig ledelse set ud fra Moores teori om offentlig værdiskabelse. *Tidsskriftet Politik*, 12(2), 32–40.

Høyer-Kruse, J., Iversen, E. B., & Forsberg, P. (2017). *Idrætsanlægs benyttelse og brugernes tilfredshed*. Odense: Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Syddansk Universitet. <https://idan.dk/vidensbank/udgivelser/idraetsanlaegs-benyttelse-og-brugernes-tilfredshed/bac7cc5a-140b-4ea6-87e6-a81f00a1ff52>

Ibsen, B. (2011). Kommunalreformens betydning for kommunernes idrætspolitik. *Økonomi & Politik*, 2, 42–51.

Ibsen, B., Nichols, G., & Østerlund, K. (2016). Sports Clubs Policies in Europe. Odense: Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet. Hentet fra <https://idan.dk/vidensbank/udgivelser/sports-club-policies-in-europe-a-comparison-of-the-public-policy-context-and-historical-origins-of-sports-clubs-across-ten-european-countries/af8c1b86-52a3-4ef0-b6f0-a7d600e6611d>

Iversen, E. B. (2015). *Public Management of Private Non-Profit Sports Halls*. Odense: Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet. Hentet fra <https://idan.dk/vidensbank/udgivelser/public-management-of-private-nonprofit-sports-halls/368ef129-bbd2-4333-9a7e-a51000c32145>

Iversen, E. B. (2017). Does size matter when public management tools meet (the voluntary) reality in sports facilities? *World Leisure Journal*, 59(1), 54–69. <https://doi.org/10.1080/16078055.2016.1277612>

Iversen, E. B. (2018). Public Management of Sports Facilities in times of austerity. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 10(1), 79–94. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19406940.2018.1426621?journalCode=risp20>

Iversen, E. B., & Forsberg, P. (2014). Mål eller kaos? - Muligheder og begrænsninger i at indføre performance management i danske idrætsfaciliteter. *Forum for Idræt*, 30(1), 36. <https://tidsskrift.dk/forumforidraet/article/view/31969/29402>

Klausen, K. K. (2006). *Institutionsledelse - ledere, mellemledere og sjakbajser i det offentlige*. L&R Business.

Klausen, K. K., Michelsen, J., & Nielsen, D. M. (2011). *Den decentrale leder*. København.

Kulturministeriet. (2014a). *Udredning af idrættens økonomi og struktur. Analyse*. København: Kulturministeriet.

Ledelseskommisionen. (2018). *Sæt borgerne først*. København: Ledelseskommisionen. [https://ledelseskom.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet\\_borgerne\\_foerst\\_-\\_ledelseskommisionens\\_rapport.pdf](https://ledelseskom.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet_borgerne_foerst_-_ledelseskommisionens_rapport.pdf)

- Michelsen la Cour, A. (2013). Casestudiet. In L. F. Thing & L. Ottesen (Eds.), *Metoder i idrætsforskning* (1. udgave, s. 190–206). København: Munksgaard.
- Miles, M. B., & Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis* (Second). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value, strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2000). Managing for Value : Organizational Strategy in For-Profit , Non-profit , and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 75–78.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pedersen, A. R., & Renard, C. C. (2017). Introduktion. In C. Renard & A. R. Pedersen (Eds.), *Når ledere skaber offentlig værdi . Seks fortællinger fra samfundets maskinrum*. Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Pors, N. O. (2005). *Mellem identitet og legitimitet. Forandringer, kultur og ledelse i danske folkebiblioteker*. København.
- Pors, N. O. (2010). Citizen services and public libraries : an analysis of a new service in Danish public libraries. *New Libary World*, 111(7/8), 253–272. DOI: <https://doi.org/10.1108/03074801011059902>
- Regeringen. (2017). *Kommissorium for ledelseskommisionen*. København: Regeringen. [https://ledelseskom.dk/sites/ledelseskom.dk/files/media/documents/kommissorium\\_ledelseskommisionen.pdf](https://ledelseskom.dk/sites/ledelseskom.dk/files/media/documents/kommissorium_ledelseskommisionen.pdf)
- Rhodes, R. A. W., & Wanna, J. (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406–421. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00553.x>
- Rhodes, R. A. W., & Wanna, J. (2008). Stairways to Heaven: A Reply to Alford. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 367–370. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00594.x>
- Rhodes, R. A. W., & Wanna, J. (2009). Bringing the Politics Back in: Public Value in Westminster Parliamentary Government. *Public Administration*, 87(2), 161–183. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01763.x>
- Stake, R. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research. Design and Method* (5th ed.). London: SAGE.

## Dansk abstrakt

Denne artikel undersøger otte ledere af idrætsanlægs skabelse af offentlig værdi med baggrund i Ledelseskommisionens anbefaling om, at offentlige velfærdsinstitutioner skal sætte borgerne først og skabe værdi for hele lokalsamfundet. Artiklen anvender Moore's (1995) teori om offentlig værdiskabelse til at undersøge, hvordan lederne i anlæggene italesætter anlæggets vision om værdiskabelse, samt hvilke handlinger lederne tager for at nærme sig visionen. Artiklen viser, at lederne har intentioner om at skabe værdi for idrætsforeninger og borgere bredt set, men at lederne operationelt fokuserer på idrætsforeningerne. Intentionerne om også at have fokus på borgere bredt set, fortaber sig i de daglige driftsopgaver.

## English abstract

This article examines how eight Danish sports facilities' managers create public value. The Management Commission recommends public institutions to put citizens first and create value for all the local community members. The article uses Moore's (1995) theory on creating public value to examine how managers in sports facilities articulate their vision on public value creation and the efforts managers take to fulfill their vision. The article shows that managers' intend to create public value for the sports clubs and local community members. However, managers' intentions get lost in the daily operations and managers primarily focus on value for sports clubs.

## Forfatteroplysninger

*Peter Forsberg* er ph.d.-stipendiat ved Idrættens Analyseinstitut og Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund ved Institut for Idræt og Biomekanik på Syddansk Universitet. Peter Forsberg har stor erfaring i undersøgelser af kommuner, idrætsanlæg og idrætsforeninger og skriver ph.d. om ledelse af idrætsanlæg.

*Evald Bundgård Iversen* er ph.d. og lektor på Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund ved Institut for Idræt og Biomekanik på Syddansk Universitet, hvor hans primære forskningsområder i øjeblikket er organisering, styring og ledelse af idrætsfaciliteter samt samspillet mellem kommuner og civilsamfund.

# Artikel 3

Forsberg, P., Iversen, E. B., & Høyer-Kruse, J. (i review-proces, ESMQ) Different logics at play: How do managers of sports facilities dominated by sports clubs respond to pressure to focus on individual users? (Forskellige logikker på spil: Hvordan reagerer ledere i idrætsanlæg domineret af idrætsforeninger på et øget pres for fokus på individuelle brugere?).

---

# Different logics at play: How do managers of sports facilities dominated by sports clubs respond to pressure to focus on individual users?

Peter Forsberg <sup>a, b\*</sup>, Evald Bundgaard Iversen <sup>b</sup> & Jens Høyer-Kruse <sup>b</sup>

<sup>a</sup>The Danish Institute for Sports Studies, Frederiksgade 78 B, DK-8000 Aarhus C, Denmark; <sup>b</sup>Centre for Sports, Health and Civil Society, Department of Sports Science and Clinical Biomechanics, The University of Southern Denmark, DK-5230 Odense, Denmark

## ABSTRACT

**Research question:** In this article, we investigate how the practices of managers of Danish sports facilities are influenced by an increasing pressure to focus on individual users. We use institutional logic theory to examine how Danish facility managers respond to the pressure and hereby show the need to include institutional logics in the research of sports facility management.

**Research methods:** We conducted case studies of eight Danish sports facilities representing different geographical locations, including urban and rural settings. We collected the data using semi-structure interviews with the managers. The interviews lasted 90-120 minutes, were transcribed verbatim and were analysed using a combination of within and cross-case analysis.

**Results and Findings:** We show that the logic of an increasing focus on the individual user does not correspond well with the prevailing logic among Danish sports facility managers. Managers of Danish sports facilities have historically focused on sports clubs, and they have not changed their practices to focus more on the individual, despite the pressure to implement such a change in their managerial practices. Instead, managers continue to focus on maintaining the sports clubs' satisfaction.

**Implications:** The use of institutional logics theory in research on sports facility management is new. Our study shows that the managers are under a strong influence of institutional logics and that future research in management of sports facilities should pay more attention to how different logics are at play in the managerial context.

## Keywords

Sports facilities; user satisfaction; sports facility management; sports clubs; institutional logics

## 1. Introduction

Since the 1990s, the introduction of market-oriented reforms corresponding with New Public Management (NPM) have influenced public sector organisations across the Western World (Hood,

1991; Pollitt & Bouckaert, 2011). A central tenet in NPM has been the public sector organisations' responsiveness to individual citizens, who, from a NPM perspective, are often labelled 'customers'. Public organisations, according to NPM, are expected to respond to the individual customers' wants and needs by living up to their expectations. Thus, customer satisfaction with public services has become a key variable for the success of public service delivery (Andrews, Boyne, & Walker, 2011; Moore, 1995, 2013). This development has influenced managers of public organisations to be more customer oriented (Walker, Brewer, Boyne, & Avellaneda, 2011).

However, the extent to which this focus on the individual customer has been introduced varies across national contexts (Pollitt & Bouckaert, 2011). In the UK and Australia, which have been among the frontrunners in introducing NPM to the public sector, there is a long tradition for focusing on the individual customer in the public sector. This is also the case for sports facilities, as illustrated by the extensive use of customer satisfaction surveys in sports facilities in these countries. In Australia, the Centre for Environmental and Recreation Management Performance Indicators (CERM-PI) have assessed customer satisfaction since the early 1990s, whereas it has been assessed by the National Benchmarking Service (NBS) in the UK since the late 1990s (Howat, Murray, & Crilley, 2005). The focus on the individual customer and subsequent use of customer satisfaction surveys in Australia and the UK have been supported by legislation that requires sports facility managers to focus on individual users and work towards meeting their needs (Robinson, 2002; Nelson & Henderson, 2005; Howat, Murray & Crilley, 2005). A number of articles on customer satisfaction have been published to assist managers in working with customer satisfaction (see, for example, Howat & Assaker, 2013; Howat & Assaker, 2016; Lentell, 2000; Liu, Taylor, & Shibli, 2009). However in Denmark, the introduction of NPM has been slow and pragmatic (Ejersbo & Greve, 2014). In 2007, a government-initiated reform was introduced to increase local government

organisations' user<sup>1</sup> focus (Ejersbo & Greve, 2014; Regeringen, 2007). But this reform primarily had an influence on the management of day care institutions, public schools and nursing homes, whereas it had limited influence on the management of sports facilities (Forsberg, Iversen, & Høyer-Kruse, 2017; Iversen & Forsberg, 2014). The reason for this lack of influence is probably related to the limited attention Danish municipalities have given to the management of Danish sports facilities (Forsberg et al., 2017; Iversen & Forsberg, 2014).

In recent years, however, managers of Danish sports facilities have come under pressure to increase their focus on the individual users for at least three reasons. First, a reform has been initiated stressing the public manager's role in applying a user focus (Ledelseskommissionen, 2018). This reform has been used by the Danish Sports Management Association to stress the need of sports facility managers to focus on individual users (Overgaard, 2018). Second, sports facilities face challenges in adjusting to adults' changing sporting habits and filling available timeslots for training and competition. Adults are increasingly using commercial fitness centres for their recreational physical activity (Pilgaard & Rask, 2016) and, on average, only 61% of available timeslots in multifunctional sports halls are utilised on weekdays between 4 and 10 PM (Høyer-Kruse, Iversen, & Forsberg, 2017). Third, sports facilities face austerity measures imposed by their main funding bodies, i.e. Danish municipalities (Iversen, 2018). Danish sports facilities rely on funding from municipalities, but since the global financial crisis the municipalities have decreased their public spending on sports facilities (Thøgersen, 2017). A possible response to the challenges of low utilisation and decreasing funding has been, following the arguments in the new government reform, that managers increase their focus on the individual users to enhance their recruitment and retention. Against the backdrop of this increased pressure on managers to focus on the individual user, we

---

<sup>1</sup> In the Danish case, we use the term 'user' instead of customer. We use this term because in the Danish context, the majority of users of sports facilities are a member of a sports club and do not buy a membership or pay directly to use the sports facility (i.e. to become a customer of the facility).



investigate how managers respond to such pressure. We do this by answering the following research question:

*How does pressure to focus on the individual user influence the practices of sports facility managers?*

To answer our research question, we focus on how managers of eight Danish sports facilities have responded to this pressure. We do this by examining whether and how the eight managers work with individual user satisfaction. We argue that also paying attention to individual user satisfaction is imperative if managers are to respond adequately to the wants and needs of the individual user. We focus on the Danish case because the recent attention given to the individual user in this country gives us the opportunity to investigate how managers respond when a new focus is introduced to sports facilities that are primarily used by sports clubs (Forsberg et al., 2017).

The article is structured as follows: First, we review the literature and present the institutional logics theory we use to underpin our research. Second, we present the methodological considerations. Third, we present the results on how managers respond to the increasing pressure to focus on individual users. Finally, we discuss the findings and summarise the results.

## **2. Literature review and theoretical context**

In this article, we use institutional logics theory to analyse how the increasing pressure on sports facility managers to focus on the individual user influences the management of Danish sports facilities. Initially, we are inspired by the literature on how managers apply a customer focus in sports facilities. This is the case in the customer satisfaction literature, which take its point of departure in how individual customers define ‘service quality’ and how managers strive to meet the needs and

wishes of individual customers (Robinson, 2002, p. 36). Following this emphasis on the customer, the literature gives managerial recommendations to managers who are attempting to increase customer satisfaction rates (Hill & Green, 2012; Howat & Assaker, 2013; Howat & Assaker, 2016; Lentell, 2000, 2001; Liu et al., 2009).

However, only few studies have focused on how these recommendations have influenced. Robinson (2003) has shown that advising managers to focus on individual customers could have a downside, showing that managers primarily focus on paying customers at the expense of catering for marginalised groups. Hence, an individual customer satisfaction focus might be inappropriate for facilities that should be committed to providing services for the whole community. Liu (2009) has focused on managerial practices and the difficulties managers have in translating recommendations into action. He argued that recommendations presented in the literature do not sufficiently take into account managers' abilities to implement them. Hence, one barrier to implementing the recommendations is, according to Liu (2009), the managers' lack of analytical skills. Similarly, Howat, Murray and Crilley (2005) have argued for a reduction in the number of factors used in performance measurement of sports facilities. They argue that too much focus on measurement can limit the resources available for improving service delivery. Similarly, Howat and Assaker (2013) have developed a hierarchical model for customer satisfaction. They reduce the number of factors managers can affect, so the model can support managers in identifying manageable attributes relevant for increasing satisfaction (and loyalty). For example, they suggest managers to focus on factors related to facility presentation and staff.

In sum, the few studies focusing on managerial practices show that managers do not necessarily translate recommendations into action as expected. Therefore, we argue that the suggestions made in the customer satisfaction literature lack consideration of the managerial practices and institutional logics that are commonly followed in sports facility management. This presents a need to consider

both the institutional logics influencing managerial practices and the managerial practices concerning satisfaction to examine how managers of Danish sports facilities respond to increasing pressure to focus on the individual user.

## **2.1. Institutional logics theory**

In this paper, we use institutional logics theory to examine managers' practices concerning satisfaction. Institutional logics theory assumes that organisational actors' behaviour is formed by practices, beliefs and values embedded in organisations as institutional logics. These practices, beliefs and values inform actors about what is considered appropriate and inappropriate actions (Friedland & Alford, 1991; Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012). Forsberg and Iversen (2019) have used institutional logics theory in their historical examination of the management of Danish sports facilities. They show that the managerial practices in Danish sports facilities are formed by an institutional logic concerning sports clubs. Over time it has been seen as appropriate for managers of Danish sports facilities to focus on the needs and wishes of sports clubs, and the management of Danish sports facilities has consequently focused on maintaining and making the sports facilities ready for sports clubs to use.

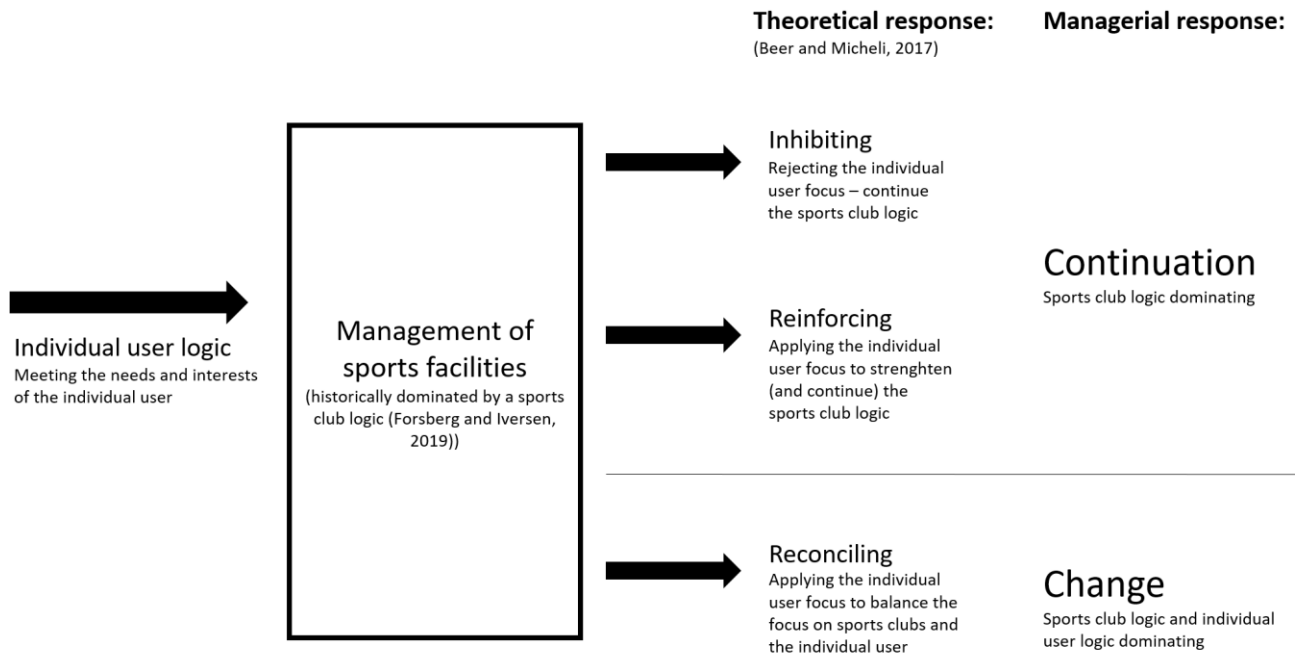
Until recently, institutional logics theory focused on the dominant logic of the organisations. Recent developments also include a focus on how external pressures can force organisations to add new, potentially contradictory, logics to existing ones (Greenwood, Raynard, Kodeih, Micelotta, & Lounsbury, 2011). As argued above, this is relevant in the context of Danish sports facilities, as a new logic concerning the individual user has been introduced to sports facilities that are historically dominated by a sports club logic. Contrary to the sports club logic, an individual user logic stresses that managers should focus on meeting the needs and wishes of the individual user. For example, as suggested by Hill and Green (2012), managers should take responsibility for sporting programmes that allow individual users to experience social, health and fitness related benefits.

Institutional logics theory argues that when a new logic is introduced into an organisation in which other logics are present, as in the Danish sports facility case, different responses can come into play (Beer & Micheli, 2017). Focusing on the introduction of performance measurement in non-profit organisations (i.e. the introduction of a new logic in an organisational setting with a different logic), Beer and Micheli (2017) identify three theoretical responses: ‘inhibiting’, ‘reinforcing’ and ‘reconciling’. We adapt these three theoretical responses to the Danish sports facility context and use them to analyse how managers respond to the increasing focus on the individual user. *Inhibiting* describes a situation in which the individual user logic is rejected by managers. Managers might be aware of the increased focus on individual users, but they do not adopt any changes to their managerial practices regarding satisfaction and continue to focus on the sports clubs’ satisfaction. *Reinforcing* describes a situation in which the individual user logic reinforces and strengthens the existing sports club logic. This could be a case of managers utilising the individual user logic (for example by using user satisfaction surveys) to focus on meeting the needs and interests of the individual sports club members. By raising the managers’ awareness of individual users’ needs, the managers will in turn be able to increase satisfaction among club representatives and thereby strengthen the original sports club logic. *Reconciling* describes a situation in which the individual user logic is adapted by the managers and integrated into the existing sport club logic. Here the two logics merge and modify the existing sports club logic to an extent. In a reconciliation process, managers change their managerial practices and focus on meeting the needs and interests of the sports clubs *and* the individual users.

The three theoretical responses described above are shown in Figure 1. We argue that the theoretical responses of inhibiting and reinforcing signify a managerial response concerning *continuation*, because the existing logic continues to dominate. In contrast, reconciling signifies a managerial response concerning *change*, because the dominant logic is changed. In the analysis, we focus on aspects concerning continuation and change in managers’ responses to the increasing

pressure to focus on the individual user. We do this by focusing on how managers work with the satisfaction of sports clubs and individual users.

**Figure 1: Analytical framework**



### 3. Methodology

#### 3.1 Cases

To investigate how the pressure on managers to increase their focus on the individual user influences the management of Danish sports facilities, we conducted case studies in eight Danish sports facilities. We considered two overall factors when selecting the sports facilities. First, we chose sports facilities that are typical of sports facilities in Denmark in terms of facility size. The reason for choosing similar sized facilities is based on the assumption that size influences managerial practices (Bro, 2016; Iversen, 2017). It also gave us the opportunity to compare how the increased focus on individual users has influenced management in facilities with a similar contexts. We focused on medium-sized sports facilities with one to two sports halls and in some cases also a swimming pool.

We also chose facilities from different parts of the country and included facilities based in urban and rural settings. Second, we chose ‘critical cases’ as these, according to Flyvbjerg (2006), often reveal more information because they activate “more basic mechanisms in the situation studied” (p. 229). In this article we are interested in how a user focus influences the management of sports facilities, so we wanted to choose cases that had been subject to this pressure and had indicated a subsequent impact in a nationwide survey of user satisfaction by having an above average score (Høyer-Kruse et al., 2017). The survey was conducted in 290 sports facilities (including the eight case facilities) across 23 municipalities and was available for the managers to refer to when they were interviewed. We expected that the above average score on user satisfaction among the eight selected facilities implied that the management of these facilities was to some extent influenced by the individual user focus, and conducted the interviews to help verify if this was the case.

### *3.2 Data collection*

The case studies used for this article are based on semi-structured in-depth interviews with managers of eight sports facilities. The interview guide included five phases: Phases 1 and 2 focused on the manager and the sports facility context; Phase 3 aimed to identify the users the manager focused on; Phase 4 gauged how the managers collect information on what makes their users satisfied; and Phase 5 looked at the managerial practices the managers employed to increase user satisfaction (see Table 1). Phases 3, 4 and 5 are central to analysing how managers work with satisfaction and respond to the increasing pressure to focus on the individual user.

**Table 1: Semi-structured interview guide, topics and example questions**

---

**Phase 1: Introduction and familiarisation**

Topics: Introduction to the interview, ethics, expectations, participant's background

Example questions: Can you tell me about your background in the sports facility? How would you characterise the sports facility?

**Phase 2: Roles and responsibility**

Topics: Managers' roles, responsibilities, duties

Example questions: How would you describe your role as a manager of this sports facility? What are your main managerial tasks? What is your role regarding customer satisfaction?

**Phase 3: Mapping of users**

Topics: Users in terms of age, gender, sports, club affiliation, etc.

Example questions: Can you tell me which user groups you focus on when it comes to user satisfaction? How do you engage with the different user groups? What makes the different user groups satisfied?

**Phase 4: Gathering information about the users**

Topics: Use of surveys, formal/informal meetings

Example questions: Can you tell me how you measure user satisfaction? What kind of information do you use to assess user satisfaction? Do you regularly perform user satisfaction surveys?

**Phase 5: Managerial practices used to improve user satisfaction**

Topics: Managerial strategies

Example questions: Can you tell me what you do to increase user satisfaction? Do you have key performance indicators (KPIs) for user satisfaction? If so, what are the benchmarks?

---

### *3.3 Procedures*

The research team consisted of three members. All researchers contributed to conducting the interviews between October 2017 and September 2018. Pilot interviews were conducted with managers prior to starting the data collection to ensure that all researchers were aware of the context for the data collection process. The interviews lasted between 90 and 120 minutes and were conducted in an office in the sports facilities or a similarly secluded space. All interviews were recorded with Dictaphones and transcribed verbatim. To ensure anonymity, all participants have been given pseudonyms. Table 2 includes an overview of the eight managers and the sports facilities.

**Table 2: Overview of managers**

	<b>Sports facility</b>	<b>Geographical Location</b>
Robert	Indoor sports hall, outdoor football pitches	Rural
Kirsten	Indoor sports hall, indoor swimming pool, outdoor football pitches	Rural
Colin	Two indoor sports hall, indoor swimming pool, outdoor football pitches	Urban
Peter	Two indoor sports hall, indoor swimming pool, outdoor football pitches	Urban
Allan	Indoor sports hall, outdoor swimming pool, outdoor football pitches	Rural
Janet	Indoor sports hall, indoor swimming pool, outdoor football pitches	Urban
James	Two indoor sports hall, outdoor football pitches	Rural
Dave	Two indoor sports hall, outdoor football pitches	Rural

### 3.4 Data analysis

The interviews were analysed and coded using the NVivo software. The analysis used a combination of within analysis and cross case analysis (Ayres, Kavanaugh, & Knalf, 2003). In the within analysis, we analyse the eight cases separately. Knowledge about the sports facilities and their contexts (Phases 1 and 2) were used as a base to understand how the managers work with satisfaction. In the cross-case analysis, we analyse differences and similarities in how managers work with satisfaction. This part of the analysis was primarily deductive and structured by Phases 3, 4 and 5 in the questionnaire guide (see Table 1). In the results section below, we compare how managers work with satisfaction and use the differences and similarities to interpret managerial responses in terms of change and continuity.



## 4. Results

The results from the research offer insights into how managers work with satisfaction, and hence the managerial responses to the increasing pressure for a user orientation in Danish sports facilities. First, we focus on aspects concerning change, then on continuation. Finally, we sum up the results.

### 4.1 Change

As argued in the theoretical section, a managerial response concerning change signifies a response where the individual user logic affects (to some extent) how managers work with satisfaction. Change signifies that the manager's take on practices that differs from what Forsberg and Iversen (2019) argue to be the traditional focus among managers of Danish sports facilities. Hence, change refers to a managerial response whereby managers' practices focus on the satisfaction of both the sports clubs *and* the individual users (a theoretical response of reconciling).

One manager, Robert, has attempted to focus on the satisfaction of both the individual users *and* the sports clubs. He was the only manager of the eight interviewed to do so. Immediately, the description of his practices concerning satisfaction pointed towards a managerial response of change. Concerning sports clubs, Robert explained that he relies on informal meetings and conversations with representatives from the sports clubs to get information about the sports club's satisfaction. Besides these informal meetings, Robert will also occasionally go to watch a game of soccer or handball. According to Robert, watching the matches is a good way to show interest in the sports club and a good opportunity to talk with the sports club representatives about their satisfaction. All of the other managers pursued the same strategy to get an impression of the extent to which the sports clubs are satisfied – i.e. relying on informal meetings and conversations with sports club representatives. Concerning the individual users, Robert explains that: "...one way to gather information about the users is to conduct a survey. At one point, I introduced a mailbox located in the sports facility where individual users could leave notes with positive and negative feedback". The mailbox was, according

to Robert, an attempt to get in touch with the individual users and get a better understanding of their satisfaction. However, Robert only got a few responses and after a while, he took down the mailbox. Since taking down the mailbox, Robert has primarily received information about the sports clubs' satisfaction through his informal meetings and conversations with the sports club representatives. However, informal meetings and conversations do not work well with a large number of individual users, and Robert face challenges in getting information about the individual users' satisfaction.

Colin also faces challenges in gathering information about satisfaction. He accommodates more than 30 different sports clubs in his sports facility and, like Robert, he relies on informal meetings and conversations to gather information about satisfaction (Colin focuses on the satisfaction of the sports clubs, not individual users). However, it is difficult for Colin to find enough time to hold informal meetings and conversations with all of the sports clubs. He therefore indicates that it would be a good idea to conduct a satisfaction survey to collect information. However, surveys are, according to Colin, rarely used in sports facilities, and this reflects an understanding among managers that "...if you don't get any complaints, that is a sign of the sports clubs being satisfied". The other managers also mention the absence of complaints as a sign of satisfaction among sports clubs. Another reason why Colin does not conduct surveys is that he does not know of any appropriate tools or methods to perform a survey.

Both Robert and Colin face challenges in gathering information on the satisfaction of larger numbers of users/sports clubs. Both managers pursue a strategy focusing on getting the necessary information through informal meetings and conversations with the sports clubs, but become overwhelmed when the number of potential club or individual respondents seems too large. Interestingly, the nationwide individual user satisfaction survey, which was conducted and reported/made available in all eight of the case sports facilities (Høyer-Kruse et al., 2017), was not used actively by any of the managers, even though the results of the survey made in their sports

facility was available to the managers when the interviews were conducted. The survey included information about the wishes and needs of individual users and could assist the managers in working with satisfaction rates among the individual users. However, neither Robert nor Colin mentioned the survey and none of the managers of the six remaining sports facilities have used the survey or acted on its results.

A lack of skills to collect data about individual users seems (to some extent) to hinder Robert in applying his focus on individual users, whereas the none of the other managers are preoccupied with meeting the needs and wishes of the individual users.

#### *4.2 Continuation*

As argued in the theoretical section, continuation signifies a managerial response whereby managers continue to focus on the satisfaction of sports clubs (a theoretical response of inhibiting or reinforcing). In this case, continuation signifies that the managers interviewed act in accordance with the historical focus of Danish sports facility managers: to attend to the needs of the sports clubs.

As shown above, Colin does not focus on individual users, but on simply accommodating the sports clubs' activities and not interfering with them. He explains that "...in our sports facility we are waiting for the sports clubs to book the sports facility (...) We [the sports facility] do not arrange sports activities that compete with the activities set up by the sports clubs". According to Colin, the sports activities are the domain of the sports clubs. This understanding applies to all of the managers, including Robert and permeates how they work with satisfaction.

However, the managers are occasionally in contact with the individual users. Kirsten explains that a group of users often complain to her that the water in the changing room showers is cold. Her contact with individual users mostly occurs in this situation when someone has something to complain

about or needs something to be fixed. When asked how she interacts with the individual users, she explains that she asks them to pass on their requests to the sports clubs.

Peter is also occasionally in contact with individual users, but in response to them he also prioritises the needs of the sports clubs. He explains:

...recreational gymnasts don't care about the changing rooms and the showers. They don't sweat that much. However, handball and football players sweat a lot and use the changing rooms, so I work with them on how to improve the changing rooms (...) Athletics participants do a lot of training on their own, so I have given them individual keycards so they can get in on their own (...) Table tennis has just asked me to help them out with some new lighting (...) and the handball club wants new goals and an area for training the goalkeeper (...) I met with the football club after the season to get information on what pitches were good and bad and how I can improve them.

According to Peter, the sports clubs have different ideas about satisfaction, so he adopts different strategies in order to satisfy them. In doing so, he draws on the experience he has gained from being a manager for many years and knowing the sports clubs that use the facility. Another example is Allan, who explains that "...I set up the net for badminton and the goals for handball, [whereas] gymnastics set up their own equipment and sweep the floor afterwards". Both Peter and Allan are in continuous contact with the sports clubs to accommodate their needs and wishes.

All of the managers attempt to meet the needs of the sports clubs, but sometimes this is not possible (due to budgetary restrictions, for example). However, the close relationship between the managers and the sports clubs creates a mutual understanding of the problems and challenges sports clubs have concerning their use of the sports facility and how they should be resolved. At face value, this mutual understanding seems to be beneficial to both the managers and the sports clubs. On the one hand, the sports clubs are interested in maintaining their status as being top priority to the managers. On the other hand, it is also easier for the manager to focus on the sports clubs than engage with and meet the needs and interests of individual users.

The dominant trend regarding satisfaction among all of the managers is that the managers put the sports clubs first. Kirsten asks individual users to refer their complaints to the sports clubs, while Peter and Allan regularly discuss and negotiate with the sports clubs about how to meet their needs. The managers are reluctant to engage with individual users and act upon their requests. Instead, they tailor their practices to serve the sports clubs. These managerial practices signify a response of continuity.

#### *4.3 Overview of results*

The results highlight differences and similarities among the managers when it comes to mapping their facilities' users, gathering information about user satisfaction and carrying out their managerial practices. Table 3 sums up the overall findings in terms of change and continuity. Overall, there are few signs of a managerial response concerning change. Some managers do engage with individual users over minor issues, but all of the managers main focus continues to be to communicate with the sports club representatives on how to improve their satisfaction with the sports facility. None of the managers had taken steps to establish practices that focus on individual user satisfaction. Hence, the findings show signs of continuity, as the managers act in accordance with the historical focus of their work. The managers use informal meetings and conversations with the sports clubs to gather information about their satisfaction, and use this ongoing dialogue to tailor their practices to the sports clubs.

**Table 3: Results from the interviews**

<b>Themes</b>	<b>Continuity and change</b>
Mapping of users	<i>Continuity:</i> All managers are preoccupied with the sports clubs' satisfaction. <i>Change:</i> Few signs of change. Some managers engage with individual users, but refer them to the sports clubs when they make complaints.
Gathering information	<i>Continuity:</i> All managers use informal meetings and conversations to engage with sports clubs. Some managers also organise formal meetings with sports clubs <i>Change:</i> Few signs of change. One manager had attempted to collect information from individual users. All managers had a user survey available to them, but none had used it.
Managerial practices	<i>Continuity:</i> All managers tailor their practices to the sports clubs. All managers carry out ongoing negotiations with the sports clubs to address their satisfaction. <i>Change:</i> There are no signs of managers being responsive to requests from individual users.

## **5. Discussion**

Following the findings above, we now discuss the implications of these findings. The results show that continuity was the dominant response from managers to the increased pressure to focus on individual users of Danish sports facilities. Hence, the managers have continued to focus on sports clubs and have not changed their managerial practices to address the needs of the individual users. First, we discuss potential reasons why continuity is the prevailing response. Then we discuss the importance of examining managerial practices in greater depth in future research.

### *5.1 Why do managers continue to focus on sports clubs?*

One reason for the lack of change is that the managers have limited awareness of the increased pressure to focus on individual users. A possible indicator for this lack of awareness is that the managers interviewed had overlooked a nationwide survey on user satisfaction that had been conducted in their eight facilities (Høyer-Kruse et al., 2017). To our surprise, none of these managers

had referred to the survey to gauge the satisfaction of the individual users of their facility. Following institutional logics theory, one reason for a manager's limited focus on the individual user is that the individual user logic does not complement the manager's existing logic (which, in this case, concerns the sports clubs). Hence, the logic of the individual user is not considered relevant enough to the managers to translate the focus on the individual user into their managerial practices. Further, the managers' lack of use of the survey could be related to what Liu (2009) identifies as lack of 'analytical skills'. A survey of Danish sports facility managers' educational backgrounds shows that only 15 per cent of managers have undertaken continuous education in management (Forsberg et al., 2017). The majority of the managers are self-taught and have a background as a craftsman. Hence, the managers' limited use of the survey might be related to a lack of skills in how to use a survey.

The historical use of sports facilities in Denmark is also a likely reason for the continuity. Since the first sports facility was built in Denmark at the beginning of the 20<sup>th</sup> Century, it has been the task of the sports clubs to fill the facilities with activities. This has led to a strong and change-resistant institutional logic that positions sports clubs as the central user of sports facilities today. Another factor is the role of local governments (municipalities) in granting subsidies to the sports facilities. In 1968, a national law was passed committing local governments to providing financial support to sports clubs to enable them to use public sports facilities, thus fulfilling the democratic requirements of the national law. This law was replaced by a new national law in 1990 that made it mandatory for local governments to allow sports clubs to access public sports facilities for free, and to subsidise 2/3 of sports clubs' expenses for hiring sports facilities. This remains to be the guiding principle today – and 2/3 of Danish municipalities subsidise these expenses with more than they are obliged to by the law (Thøgersen, 2017). Hence, the funding mechanism primarily supports activities carried out by sports clubs that receive subsidies from their municipality. Iversen (2017) has previously explained that part of the reason why sports facility managers focus on sports clubs is due to the abovementioned

funding mechanism. It would be very difficult for the managers to generate the same level of income by selling services to individual users. Hence, both the historical background of the Danish sports facility and the formal institutional framework established for these facilities seem to support the institutional logic of giving priority to the sports clubs.

## *5.2 Lessons for future research*

In the literature review, we showed that too little attention has been paid to managerial practices in the customer satisfaction literature. We argued that this is a limitation because the literature recommends managerial practices that are relevant to managers who want to focus on individual customers and improve customer satisfaction rates.

The analysis in this article shows that managers do not necessarily translate recommendations and pressures into their managerial practices. Based on the finding that existing institutional logic dominates managerial practices, it is important for future research to consider the current institutional logic of a field when giving recommendations to change practices. The article therefore underlines the importance of understanding the institutional logics in which particular managers are embedded when formulating recommendations targeting their practice. So far, analyses of managers' institutional logics have largely been omitted from customer satisfaction literature. A fruitful way forward for customer satisfaction literature could be to pay more attention to how institutional logic influences how managers receive, translate and carry out recommendations put forward by research.

Another valuable avenue for future research would be to include sports facilities of different sizes in the analysis. In this article, we have focused on sports facilities of similar sizes. We find similar results across the eight sports facilities, but a next step could be to focus more on the implication the size of the sports facility has on both the formal institutional setup and the institutional logic. Other research has shown that the size of the sports facility matters when it comes to the



managerial response to changes in how the public subsidy is granted (Iversen, 2015). Larger sports facilities arguably have stronger potential to focus on strategy as there are more human and economic resources available to devote to pursuing a strategy. Having a greater capacity could make it more possible to challenge the current institutional logic. Further, large sports facilities often have a more diversified offer of activities, and more activities that are suited to the individual customer, which also makes it more likely for larger sports facilities to respond differently to the pressure to focus on individual users. Conversely, smaller sports facilities might be even more challenged to respond adequately to this pressure as they have fewer resources and are also often even more intertwined with the sports clubs, as the sports clubs are often represented on the board of the sports facilities (Forsberg et al., 2017). Hence, future research in institutional logics and managerial practices could focus on the size of the sports facilities as a key factor.

A final relevant avenue to consider is how managers' interests or abilities to translate recommendations or pressure for user orientation into action is influenced by their educational background. As mentioned above, the majority of managers of Danish sports facilities are self-taught, have a background as a craftsman and few managers have continuous education in management. Managers without continuous education in management might find it difficult to implement actions that do not fit with the dominating logic in sports facilities as it takes strategic skills, which are typically taught through tertiary education, to assess dominating logic and to act accordingly when change is prompted. Future research could therefore focus on whether and how managerial education can assist managers in translating recommendations into action.

## 6. Conclusion

In this paper, we have used institutional logics theory to examine how managers of eight medium-sized Danish sports facilities have responded to pressure to focus on individual users of their facilities. Our analysis shows few signs of a change, with the managers continuing to focus on the sports clubs that have historically been given the main priority in the facilities.

Following institutional logics theory, we argue that two reasons are relevant to consider as to why managers do not change their managerial practices. First, the logic of focusing more on the individual user does not seem to fit the current logic of the managers', which is more oriented towards the sports clubs. The managers have historically focused on the sports club users, and they continue to do so despite the pressures to increase their focus on the individual users. Second, the formal institutional setup (i.e. a national law) requires local governments to subsidise sports clubs' use of sports facilities. Due to this funding mechanism, it is difficult for managers to get the same level of income by selling services to individual users and this is likely to be a part of the reason why the managers continue to focus on the sports clubs, not the individual users.

The findings in this article show the importance of using institutional logics theory to examine managerial practices. Existing customer satisfaction literature lacks consideration of managerial practices when formulating managerial recommendations. This study show that an understanding of managerial practices and the institutional logic in which managers are embedded are relevant to consider when formulating recommendations targeting their practice. Hence, consideration of manager's practices might increase the relevance of recommendations concerning customer satisfaction in the future.

In this article, we also selected Denmark as a focus country due to the recent pressure on facility managers to focus on the individual users as a result of the challenges sports facilities are facing with austerity and low usage. It has been suggested that focusing on the individual user is key to tackling these challenges. It could therefore be seen as problematic that managers are unwilling or unable to

change their practices to attract and accommodate more individual users. Institutional logics theory points to the need to focus on the managers and the institutional logics at play in the sports facility context, but the current funding mechanism is based on the use of the facilities by sports clubs and does not support managers in changing their focus. Hence, a review of how funding is granted could be needed to support this change.

## 7. References

- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2011). The Impact of Management on Administrative and Survey Measures of Organizational Performance. *Public Management Review*, 13(2), 227–255.
- Ayres, L., Kavanaugh, K., & Knalf, K. A. (2003). Within-Case and Across-Case Approaches to Qualitative Data Analysis. *Qualitative Health Research*, 13(6), 871–883.
- Beer, H. A., & Micheli, P. (2017). How performance measurement influences stakeholders in not-for-profit organizations. *International Journal of Operations and Production Management*, 37(9), 1164–1184. <https://doi.org/10.1108/IJOPM-08-2015-0481>
- Bro, L. L. (2016). Små, store eller måske rettere mellemstore organisationer ? En undersøgelse af sammenhængen mellem ledelsesspænd, ledelsesidentitet og brugen af transformationsledelse i danske daginstitutioner [Small, Big or Rather Middle-size Organisations. A Survey of the Link Between Span of Control, Management Identity and the Use of Transformal Leadership in Day Care Institutions]. *Politica*, 48(2), 158–178.
- Ejersbo, N., & Greve, C. (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor [Modernising the Public Sector]* 3. reviderede udgave. København: Akademisk Forlag.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245.

- Forsberg, P., & Iversen, E. B. (2019). The Influence of Voluntary Sports Clubs on the Management of Community Sports Facilities in Denmark. *International Journal of Sport Policy and Politics*. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/19406940.2019.1595699>
- Forsberg, P., Iversen, E. B., & Høyer-Kruse, J. (2017). *Organisering, styring og ledelse af idrætsfaciliteter i Danmark [Organising, Steering and Management of Sports Facilities in Denmark]*. Odense: Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Syddansk Universitet.
- Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (1st ed., pp. 232–263). Chicago: The Chicago University Press.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals*, 5(1), 317–371.
- Hill, B., & Green, B. C. (2012). Repeat participation as a function of program attractiveness, socializing opportunities, loyalty and the sportscape across three sport facility contexts. *Sport Management Review*, 15(4), 485–499. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2012.03.006>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69, 3–19.
- Howat, G., & Assaker, G. (2013). The hierarchical effects of perceived quality on perceived value, satisfaction, and loyalty: Empirical results from public, outdoor aquatic centres in Australia. *Sport Management Review*, 16(3), 268–284. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2012.10.001>
- Howat, G., Murray, D., & Crilley, G. (2005). Reducing measurement overload: Rationalizing performance measures for public aquatic centres in Australia. *Managing Leisure*, 10(2), 128–142. <https://doi.org/10.1080/13606710500146449>
- Howat, Gary, & Assaker, G. (2016). Outcome quality in participant sport and recreation service

quality models: Empirical results from public aquatic centres in Australia. *Sport Management Review*, 19(5), 520–535. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2016.04.002>

Høyer-Kruse, J., Iversen, E. B., & Forsberg, P. (2017). *Idrætsanlægs benyttelse og brugernes tilfredshed [Usage and User Satisfaction in Danish Sports Facilities]*. Odense: Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Syddansk Universitet.

Iversen, E. B. (2017). Does size matter when public management tools meet (the voluntary ) reality in sports facilities ? *World Leisure Journal*, 59(1), 54–69. <https://doi.org/10.1080/16078055.2016.1277612>

Iversen, E. B. (2018). Public Management of Sports Facilities in times of austerity. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 10(1), 79–94.

Iversen, E. B., & Forsberg, P. (2014). Mål eller kaos? - Muligheder og begrænsninger i at indføre performance management i danske idrætsfaciliteter [Goals or Chaos? Possibilities and Limitation in using Performance Management in Danish Sports Facilities]. *Forum for Idræt*, 30(1), 36.

Ledelseskommisionen (2018). *Sæt borgerne først [Put Citizens First]*. København:

Ledelseskommisionen,

Lentell, R. (2000). Untangling the tangibles: “physical evidence” and customer satisfaction in local authority leisure centres. *Managing Leisure*, 5(1), 1–16.

<https://doi.org/10.1080/136067100375704>

Lentell, R. (2001). Customers’ views of the results of managing quality through ISO 9002 and Investors in People in leisure services. *Managing Leisure*, 6(1), 15–34.

<https://doi.org/10.1080/13606710010026340>

Liu, Y., Taylor, P., & Shibli, S. (2009). Measuring customer service quality of English public sport facilities. *Sport Management and Marketing*, 6(3), 229–252.

<https://doi.org/10.1504/IJSMM.2009.029087>

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

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

Overgaard, L. (2018). HI satte fokus på ledelse på Folkemødet [The Sports Manager Union Focused on Management on the Public Meeting]. *Idræt, Kultur, Fritid*, 18–24.

Pilgaard, M., & Rask, S. (2016). *Danskernes motions- og sportsvaner 2016 [Danes Sports Participation 2016]*. København: Idrættens Analyseinstitut. Retrieved from <http://www.idan.dk/vidensbank/forskningoganalyser/stamkort.aspx?publikationID=0b91ce84-00fd-44f9-aa61-a163010efb94&/Vidensbank/Soegning.aspx?currentstart=0&ResultPrPage=5&Kortvisning=False&Forskningoganalyser=True&IdansLinks=True&forskere=False&HeleidanDK>

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (Third Edit). Oxford University Press.

Regeringen. (2007). *Bedre velfærd og større arbejdsglæde. Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service [Better Welfare and Better Work Life. The Governments Strategy for Better Quality in Public Service]*. København: Regeringen. Retrieved from <http://www.stm.dk/index/mainstart.asp/multimedia/kv2-Samlet.pdf>

Robinson, L. (2002). Is quality management appropriate for public leisure services? *Managing Leisure*, 7(1), 33–40. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=s3h&AN=6112950&site=ehost-live>

Robinson, L. (2003). Committed to quality : The use of quality schemes in UK public leisure services. *Managing Service Quality*, 13(3), 247–255.

Thøgersen, M. (2017). *Folkeoplysning i kommunerne. En analyse af kommunale nøgletal på*

*folkeoplysningsområdet [Public Enlightenment in Danish Municipalities. An Analysis of key indicators in Public Enlightenment].* København: Idrættens Analyseinstitut.

Thornton, P., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process.* Oxford: Oxford University Press.

Walker, R. M., Brewer, G. A., Boyne, G. A., & Avellaneda, C. N. (2011). Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad? *Public Administration Review*, 71(5), 707–717. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02410.x>

