

Kommunal idrætspolitik

Hvorfor forskelle mellem kommunerne?

Af Bjarne Ibsen

Indledning

I sammenligning med andre lande er den politiske styring og offentlige forvaltning i Danmark meget decentral.¹ De kommunale udgifter udgør omkring 55 pct. af de samlede offentlige udgifter og godt en tredjedel af bruttonationalproduktet. Til sammenligning udgør de kommunale udgifter i Sverige godt 40 pct. og i Frankrig knap 20 pct. af de offentlige udgifter.² Kommunerne har ansvaret for hovedparten af de store velfærdsopgaver såsom daginstitutionerne, folkeskolen, socialhjælp samt en række fritids- og kulturtilbud. Dertil kommer, at kommunerne ikke blot forvalter detaljerede regler, som Folketinget har besluttet, men på mange områder har stor selvbestemmelse inden for lovgivningens overordnede bestemmelser. Kommunerne disponerer så at sige inden for de af Folketinget fastsatte rammer.³

Idræt – og anden fritidsaktivitet – er et af de områder, hvor decentraliseringen og den kommunale selvbestemmelse er særlig udtalt. Omkring 80 pct. af de samlede offentlige udgifter til idræt er direkte og indirekte (gratis benyttelse af kommunale idrætsfaciliteter) kommunal støtte til de lokale idrætsforeningers aktiviteter, og det er i vid udstrækning overladt til kommunerne selv at bestemme, hvor meget de ønsker at støtte idrætsforeningerne og andre fritids- og kulturforeninger.⁴ I henhold til Folkeop-

lysningsloven er kommunerne forpligtet til at udforme en lokal ordning for, hvordan kommunen støtter folkeoplysende foreninger, som idrætsforeningerne også hører under. Denne ordning skal indeholde principper for den kommunale støtte til aktiviteter for børn og unge under 25 år. Endvidere skal kommunen stille lokaler og faciliteter til rådighed for folkeoplysende aktiviteter for børn og unge, og kommunen kan kun opkræve et mindre gebyr for benyttelsen af faciliteterne. Endelig er kommunen forpligtet til at refundere mindst to tredjedel af foreningernes udgifter til private og selvejende lokaler og faciliteter. Men det er helt overladt til kommunen at bestemme niveauet for og i vid udstrækning også karakteren af den offentlige støtte, og staten har ingen indflydelse på udbygningen af idrætsanlæg, som er en ren kommunal opgave. Som følge af denne relativt store kommunale frihed på det idrætspolitiske område er der betydelige forskelle mellem kommunerne på, hvordan de fører idrætspolitik, hvor mange idrætsfaciliteter de har, og hvor mange penge de bruger på idræt.

Formålet med denne artikel er at beskrive kommunernes idrætspolitik og forklare forskellene derpå mellem kommunerne. Ud fra denne analyse tager artiklen endvidere sigte på at vurdere, hvilke konsekvenser kommunalreformen vil få for idrætspolitikken i kommunerne. Analysen bygger på flere kilder. For det første har 212 kom-

muner – svarende til 79 pct. – i 2006 besvaret et spørgeskema med en række spørgsmål om den kommunale politik og forvaltning på området.⁵ For det andet har Lokale- og Anlægsfonden stillet fondens database over idræts- og kulturfaciliteter i Danmark i 2005 til rådighed for analysen.⁶ For det tredje har Undervisningsministeriet stillet kommunernes svar på et spørgeskema fra 2004 vedr. folkeoplysende aktiviteter i kommunen til rådighed for undersøgelsen. Endelig benyttes data vedr. kommunernes størrelse, økonomi, befolknings sammensætning mv., som er hentet fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

Første del af artiklen er en rent deskriptiv præsentation af den kommunale idrætspolitik baseret på ovennævnte kilder. Anden del indeholder en analyse af, hvad der kan forklare forskellene i idrætspolitikken mellem kommunerne. I artiklens sidste del diskuteres det, i lyset af denne analyse, hvilke følger kommunalreformen vil få for idrætspolitikken.

Idrætspolitik i kommunerne

I den politologiske forskning skelner man mellem forskellige aspekter ved begrebet politik. Politik handler om 1) *holdninger, værdier og interesser*, 2) om de *processer* der fører frem til de politiske beslutninger og løsninger, 3) om de konkrete *beslutninger og handlinger*, og 4) om *konsekvenser og effekter* af disse handlinger. Denne undersøgelse er afgrænset til at belyse de politiske beslutninger og handlinger samt de forvaltningsmæssige rammer for idrætspolitikken: Har kommunen en eksplicit idrætspolitik? På hvilke områder har den taget særlige initiativer? Hvor mange idrætsfaciliteter findes i kommunen? Hvor store er de kommunale udgifter til idræt? Hvordan

forvaltes idrætten i kommunerne? I det følgende præsenteres resultaterne af analyserne af disse sider af idrætspolitikken. For at begrænse artiklens omfang er dokumentation i form af tabeller og grafer udeladt. Interesserede læsere henvises til en mere udførlig rapport med undersøgelsens resultater: Bjarne Ibsen: *Kommunal idrætspolitik. Mellem folkeoplysning og velfærd*. Idrættens Analyseinstitut (København 2006). Hele rapporten kan downloades på www.idan.dk.

Overordnede politikker og planer

Den kommunale idrætspolitik er som nævnt kendetegnet ved, at kommunerne er forpligtet til at støtte foreningsorganiseret idræt i henhold til Folkeoplysningslovens regler, men ellers er det en 'kan' opgave uden præcise krav til serviceniveauet, til forskel fra det socialpolitiske område og undervisningsområdet, der i meget højere grad er en 'skal' opgave med ret præcise krav til kommunerne om, hvordan opgaverne skal løses. Det er givetvis forklaringen på, at hovedparten af kommunerne ikke har en eksplicit idrætspolitik og heller ikke har planer for udbygning af idrætsanlæggene.

- 39 pct. af kommunerne har en skriftlig formuleret politik for idrætten som helhed, og 7 pct. har en særskilt formuleret eliteidrætspolitik.
- 18 pct. har en overordnet plan for udbygning mv. af idrætsanlæg, mens 14 pct. har konkrete planer for opførelse af en opvisningshal o. lign. for eliteidræt.

Specifikke politikker

Den kommunale idrætspolitik går primært ud på – i henhold til Folkeoplysningsloven

– at stille kommunale lokaler og anlæg til rådighed for idrætsforeninger, refundere hovedparten af idrætsforeningernes eventuelle udgifter til egne eller lejede lokaler og anlæg til aktiviteter for børn og unge samt at give økonomisk støtte til idrætsforeningernes aktiviteter. De seneste år er denne politik imidlertid blevet suppleret af en række aktiviteter og initiativer med sigte på at fremme idrætsdeltagelsen hos bestemte grupper eller fremme bestemte sider af idrætten. Kommunerne har muligvis fundet inspiration til denne politik i de mange forsøgs- og udviklingspuljer, som i en lind strøm har afløst hinanden siden begyndelsen af 1980'erne.⁷

Undersøgelsen viser, at inden for de seneste fem år forud for spørgeskemaets besvarelse har otte ud af 10 kommuner iværksat særlige aktiviteter eller gjort en indsats for at fremme idræt for særlige grupper og specifikke formål.

Det er især aktiviteter, der tager sigte på børn og unge, som kommunerne har iværksat. Sådanne aktiviteter har syv ud af 10 kommuner haft på programmet de seneste år.

- 38 pct. svarer, at de har særlige aktiviteter for fysisk inaktive børn.
- 20 pct. har en eller flere idrætsbørnehaver, idræts-SFO o. lign.
- 30 pct. har et samarbejde mellem idrætsforeninger og SFO eller skole om mere idræt for børn.
- Endelig har halvdelen af kommunerne tilbud om idrætsaktiviteter for børn i sommerferien eller andre ferier.

Efter børnene og de unge er det især idrætsligt set dårligt stillede grupper, som kommunerne har sat aktiviteter i gang for. Siden Breddeidrætsudvalget i 1987 fremsatte en række forslag til forbedring af vil-

kårene for idrætsligt set dårligt stillede grupper af befolkningen⁸, har der været mange initiativer til fremme af idræt for ældre, handicappede, sindslidende, socialt udsatte, flygtninge og indvandrere m.fl. Halvdelen af kommunerne har inden for de seneste fem år haft særlige aktiviteter for én eller flere af disse grupper. Det er især ældreidræt, som har haft kommunernes bevågenhed.

- Hver tredje kommune, 33 pct., har inden for de seneste fem år haft særlige aktiviteter for ældre.⁹
- Halvt så stor en andel, 15 pct., har gjort en særlig indsats i forhold til idræt for handicappede.
- Hver fjerde kommune har gjort noget i forhold til integration af indvandrere og flygtninge i idrætten.
- Godt hver tiende kommune, 13 pct., har gjort noget for idræt for marginaliserede eller vanskeligt stillede grupper i øvrigt.

De seneste år har der været meget fokus på fysisk aktivitets betydning for sundheden. Derfor har såvel staten, amtskommunerne som idrætsorganisationerne taget adskillige initiativer til at få flere til at dyrke motion og især at få de fysisk inaktive til at ændre livsstil. Disse bestræbelser har dog kun forplantet sig til et mindretal af kommunerne. Godt 40 procent af kommunerne har gjort en særlig indsats af denne slags for voksne.

- Hver femte kommune, 21 pct., har inden for de seneste fem år gjort en særlig indsats for 'motion på arbejdspladsen'.
- En tilsvarende andel, 27 pct., har eller har haft et samarbejde med et privat fitnesscenter eller privat fysioterapi om tilbud om træning for bestemte grupper.
- En mere generel indsats for fysisk inakti-

ve voksne har kun fundet sted i 17 pct. af kommunerne.

De seneste 10 år har flere kommuner ønsket at styrke mulighederne for eliteidræt i kommunen, og denne bestræbelse er fremmet med ændringen af eliteidrætsloven i 2004 og Team Danmarks bevidste bestræbelse på at etablere eliteidrætskommuner. Hver fjerde kommune har på denne måde gjort noget for at fremme eliteidrættens i den pågældende kommune.

- Det er dog ganske få kommuner, 7 pct., der har en egentlig – skriftligt – formuleret eliteidrætspolitik.
- Det er også kun 7 pct. af kommunerne, der har arbejdet på at blive Team Danmark eliteidrætskommune.
- Der er mange flere kommuner, som i praksis støtter eliteidræt. Næsten hver fjerde kommune gav i 2004 økonomisk støtte til eliteidræt under en eller anden form.
- Det er dog et fåtal af kommunerne, der har en særlig pulje til eliteidræt, som foreninger eller udøvere kan søge, eller har et særligt ‘sponsorat’ eller ‘markedsføringsaftaler’ for fx et eliteidrætshold i kommunen.

Bekæmpelse af doping og pædofili i idrættens har stået højt på den landspolitiske dagsorden. Hver tredje kommune har gjort en særlig indsats for at bekæmpe doping, pædofili eller rygning i forbindelse med idræt.

- Dopingbekæmpelse opfattes øjensynligt som en sag for staten, Anti-Doping Danmark og idrætsorganisationerne. Kun 6 pct. af kommunerne svarer, at de har gjort en indsats på dette område.
- Hvad angår bekæmpelse af pædofili, er

det kun hver femte kommune, 22 pct., som har gjort en indsats på området.

- En tilsvarende andel har en skriftligt formuleret kost- og rygepolitik for kommunens idrætsanlæg.

Faciliteter

Den kommunale idrætspolitik går først og fremmest ud på at opføre, finansiere og drive idrætsanlæg – og stille dem (næsten) gratis til rådighed for kommunens idrætsforeninger – samt at refundere en stor del af foreningernes udgifter til egne eller lejede lokaler. Idrætsfaciliteterne er derfor et meget centralt idrætspolitisk ‘output’, da langt de fleste faciliteter enten er kommunalt ejede eller privat ejede med et kommunalt tilslag om at refundere hovedparten af idrætsforeningernes udgifter til brug af faciliteterne til aktiviteter for børn og unge.

Vi skal her nøjes med at se på facilitetsdækningen, dvs. antallet af indbyggere pr. idrætsfacilitet. Der er meget store variationer i facilitetsdækningen mellem kommunerne. I gennemsnit findes der en almindelig idrætshal, hvor der bl.a. kan afvikles håndboldkampe, for hver 3.400 indbyggere, men dette dækker over store forskelle. I den tiendedel af kommunerne, hvor facilitetsdækningen er bedst, findes i gennemsnit en idrætshal for hver 1.400 indbyggere. I den tiendedel af kommunerne, hvor der findes forholdsvis færrest idrætshaller, er der en idrætshal for hver 7.500 indbyggere i gennemsnit. Ser vi på udendørs boldbaner, er forskellen lige så store. I kommunerne med forholdsvis flest boldbaner findes en boldbane for hver godt 300 indbyggere. I kommunerne med den dårligste dækning findes en boldbane for hver godt 2.000 indbyggere. Dette mønster finder vi i lidt varierende grad for alle typer af idrætsfaciliteter.



De små kommuner har forholdsvis flere idrætshaller af denne type, end de store kommuner har. Trods dette bruger de store kommuner flere penge pr. indbygger på idræt og fritid.

Kommunale udgifter til idræt

Udgifterne til idræt bogføres ikke særskilt i kommunerne. Den største del af udgifterne til fritid og idræt går dog til idrætsformål, og derfor benyttes tallene fra de kommunale nøgletal for udgifterne til 'sport og fritid' i nedenstående analyse.¹⁰

Også her afslører undersøgelsen store forskelle mellem kommunerne. I perioden fra 1993 til 2005 var de kommunale udgifter pr. år pr. indbygger til idræt og fritid 894 kr. i gennemsnit for alle kommunerne. De kommunale udgifter var imidlertid mere end tre gange så store i den bedste tiendedel af kommunerne, i gennemsnit godt 1500 kr. pr. indbygger, end i den dårligste tiendedel af kommunerne, hvor de 27 kommuner i gennemsnit har haft udgifter til

idræt og fritid for ca. 500 kr. pr. indbygger pr. år.

Den kommunale forvaltning af idrætten

Den politiske indflydelse og magt ligger formelt hos politikerne, men ofte er beslutninger overladt til udvalg og brugerbestyrelser, der har stor indflydelse på, hvilken politik der føres. Ikke mindst på et område, som har forholdsvis lille politisk bevågenhed, og hvor der normalt ikke er større partipolitisk uenighed. Forvaltningen af Folkeoplysningsloven er i langt de fleste kommuner overdraget til folkeoplysningsudvalget, der består af såvel medlemmer af kommunalbestyrelsen som repræsentanter

for aftenskoler, idrætsforeninger, børne- og ungdomskorps mv.¹¹ Kommunalbestyrelsen bestemmer ganske vist den samlede økonomiske ramme og hovedprincipperne for støtten, men udmøntningen deraf og de konkrete afgørelser af, hvem der skal støttes, træffes af folkeoplysningsudvalget. Mange kommuner har endvidere valgt at overdrage styringen af kommunale idrætsanlæg til et brugerråd med repræsentanter for de foreninger og institutioner, som benytter anlægget.¹² Endelig har mange kommuner også et tæt samarbejde med interesseorganisationen for idræt i kommunen (Idrætssamvirke, Idrætsunion eller Idrætsråd), der i nogle kommuner varetager dele af den idrætspolitiske forvaltning (især fordelingen af idrætsfaciliteterne mellem idrætsforeningerne). I godt halvdelen af de gamle kommuner fandtes i 2006 en sådan organisation. Derudover havde 10 pct. af kommunerne et fast idrætsudvalg for kommunalbestyrelsen, og tilsvarende havde hver tiende kommune et samarbejdsudvalg mellem idrætsforeningerne og kommunen.

Mange studier af politik har vist, at de ansatte i forvaltningen har stor indflydelse på den politik, som føres. Det er de ansatte, som forbereder de politiske sager. Det er ofte dem, som kommer med ideer og forslag til politikere, og det er som regel de ansatte, der har størst faglig indsigt på området. Endelig er det medarbejderne, som har ansvaret for, at de politiske beslutninger føres ud i livet. I halvdelen af de gamle kommuner blev idrætsspørgsmål varetaget af én medarbejder, mens hver fjerde kommune havde tre eller flere medarbejdere på området (nødvendigtvis ikke fuld tid med idræt). I en tredjedel af kommunerne skønnede kommunen, at arbejdet med idrætsspørgsmål udgjorde mellem 0 og 4 månedsværk, mens det udgjorde mere end 10 mdr. i 39 pct. af kommunerne.

I ni ud af 10 kommuner, 88 pct., havde mindst en af de ansatte en kontoruddannelse, mens 13 pct. af kommunerne havde en medarbejder med en akademisk idrætsuddannelse, 19 pct. havde en eller flere medarbejdere med en anden akademisk uddannelse, og 31 pct. havde en eller flere medarbejdere med en anden uddannelse (typisk en læreruddannelse eller anden pædagogisk uddannelse).

Forklaringer på forskellene i idrætspolitikken mellem kommunerne

Ovenstående gennemgang viser, at der er store forskelle mellem kommunerne på graden af den politiske involvering, facilitetsdækningen, udgiftsniveauet og den kommunale forvaltning på idrætsområdet. I dette afsnit skal vi undersøge to hypoteser for, hvad der kan forklare disse forskelle.

Den første hypotese går ud på, at forskellene er et resultat af forskelle mellem kommunerne på borgernes og politikernes holdninger og præferencer. En af grundideerne bag en decentralisering af den politiske magt er, at hvis politikken og forvaltningen kommer tættere på borgerne, så kan de politiske løsninger og det offentlige serviceniveau bedre tilpasses borgernes behov og interesser og som sådan tage højde for lokale og regionale forskelle. Dette antages især at gælde på områder, hvor den offentlige støtte og regulering i betydelig grad er overladt til det kommunale niveau uden detaljerede statslige regler og krav.¹³ Den anden – konkurrerende – hypotese antager, at den kommunale adfærd snarere er bestemt af givne vilkår og forhold i kommunen. Her tænkes specifikt på kommunens størrelse og det kommunale udgiftsniveau.

Præference-hypotesen

Den første hypotese går som nævnt ud på, at de idrætspolitiske forskelle mellem kommunerne afspejler forskelle i holdninger og præferencer i forhold til idrætten. Denne hypotese kan opdeles i to. For det første kan forskellene være et resultat af, at der mellem kommunerne er forskelle på borgernes interesse for og holdninger til idræt. For det andet kan forskellene hænge sammen med, hvilket parti der dominerer i kommunen og dermed har størst (potentielt) indflydelse på idrætspolitikken.¹⁴

Den første side af hypotesen bygger på den antagelse, at 'det politiske systems adfærd er en funktion af vælgernes efterspørgsel eller præferencer' og at 'politikkerne vil forsøge at udbyde de 'politikker', som kan trække flest mulige stemmer'.¹⁵ I overensstemmelse dermed kan det antages, at kommuner med forholdsvis mange idrætsaktive, stor idrætsinteresse og mange foreninger fører en mere aktiv idrætspolitik end kommuner, hvor idrætsinteressen er lille. Desværre har vi ikke tal for idrætsdeltagelsen på kommunalt niveau. Fra Undervisningsministeriets undersøgelse af folkeoplysende aktiviteter i 2004 har vi imidlertid tal for antallet af aktivitetsmedlemmer under 25 år i foreninger, som har fået økonomisk tilskud og/eller fået lokaler og anlæg stillet gratis til rådighed. Det er således et rimeligt troværdigt tal for den foreningsorganiserede idræts udbredelse blandt børn og unge i kommunen, som den kommunale støtte primært tager sigte på.

Analysen viser imidlertid, at der på de fleste af de undersøgte sider af idrætspolitikken ikke er en sammenhæng mellem idrætspolitikken og andelen af kommunens børn og unge, som er medlem af en idrætsforening. Der er dog et interessant sammenfald med den økonomiske støtte samt

antallet af faciliteter. Jo forholdsvis flere børn og unge, som går til idræt i en idrætsforening, jo bedre er facilitetsdækningen i kommunerne, og jo bedre er tilskuddet til børn og unge (i forhold til antallet af indbyggere i kommunen). Omvendt ser vi, at kommunernes samlede udgifter til idræt og fritid er størst i kommuner, hvor forholdsvis få børn og unge går til idræt i en forening. Analysen viser endvidere, at det især er kommuner, som har forholdsvis få børn og unge, der dyrker idræt i en idrætsforening, som har en særlig eliteidrætspolitik og har særlige aktiviteter for fysisk inaktive børn.

Den anden side af denne hypotese er en forventning om, at det spiller en selvstændig rolle for idrætspolitikken, hvilket parti der har domineret kommunen de seneste årtier. Kampen om den politiske magt og indflydelse i kommunerne er siden kommunalreformen i begyndelsen af 1970'erne næsten udelukkende blevet et partipolitisk anliggende, mens de lokale eller tværpolitiske lister spiller en ganske lille rolle i moderne kommunalpolitik. Tidligere var det en udbredt antagelse i politologien, at politikken især er bestemt af, hvilket parti der regerer. En række undersøgelser har dog anfægtet denne antagelse.¹⁶ Det er imidlertid en plausibel antagelse, at idrætspolitikken er et område, hvor politikkerne har ret så frie muligheder for at sætte sit præg på beslutningerne uafhængigt af lokale interesser og vælgernes præferencer, fordi idrætten ikke har afgørende betydning for, hvor vælgerne sætter krydset på valgdagen. Man kunne derfor forvente, at der er forskelle på idrætspolitikken mellem kommuner, der de seneste tre årtier har været domineret af Venstre, kommuner der har været domineret af Socialdemokratiet, og kommuner der har været domineret af et tredje parti. Med dominerende parti forstås

her det parti, der har haft borgmesterposten flest gange i ni valgperioder fra 1970 til 2005.

Analysen viser da også, at socialdemokratiske og konservativt dominerede kommuner adskiller sig fra kommuner, der er domineret af Venstre og lokallister, ved i højere grad at have en eksplicit og målrettet idrætspolitik med en række aktiviteter og initiativer til fremme af idrætsdeltagelsen for forskellige grupper samt støtte til eliteidræt. Det afspejler sig også i den økonomiske prioritering af idræt og fritid, idet de socialdemokratiske og konservative kommuner i gennemsnit har brugt omkring 25 pct. mere pr. indbygger på idræt og fritid siden begyndelsen af 1990'erne, end de øvrige kommuner har i gennemsnit. Ser vi imidlertid på facilitetsdækningen, har Venstredominerede kommuner og lokallistekommuner i gennemsnit en bedre facilitetsdækning end de socialdemokratiske og konservative kommuner har. Der er også forskelle på den kommunale forvaltning af idrætten mellem Venstre-kommuner på den ene side og socialdemokratiske og konservative kommuner på den anden side. De socialdemokratiske kommuner har i højere grad end de øvrige kommuner et idrætssamvirke, og sammen med de konservativt dominerede kommuner bruger de flere arbejdstimer på idrætspolitik i forvaltningen og benytter sig i højere grad af akademiske medarbejdere.

Disse bivariate analyser tyder altså på, at forskellene mellem kommunerne på de forskellige sider af idrætspolitikken især hænger sammen med, hvilket parti der har domineret i kommunen de seneste tre årtier, mens idrætsinteressen hos børn og unge har mindre betydning for idrætspolitikken. Disse sammenhænge kan imidlertid skyldes andre faktorer, som vi skal se på i det næste afsnit.

Vilkårs-hypotesen

Den konkurrerende hypotese til antagelsen om, at idrætspolitikken er bestemt af borgernes og politikernes interesser og holdninger, går ud på, at politikken først og fremmest er bestemt af nogle på forhånd givne forhold i kommunen. Dels af de økonomiske muligheder i kommunen. Dels af kommunens størrelse.

For det første kan det tænkes, at den kommunale idrætspolitik hænger sammen med kommunens muligheder for at føre en aktiv politik på området¹⁷, dvs. at kommuner med et højt udgifts- og serviceniveau også har et højt serviceniveau på idræts- og fritidsområdet i form af en aktiv politik, en god facilitetsdækning og forholdsvis høj økonomisk støtte til foreningerne, mens kommuner med et lavt udgiftsniveau især holder igen på udgifterne på områder, som kommunen ikke er lovgivningsmæssigt forpligtet til minimumsstandarder på. Et lavt udgifts- og serviceniveau kan både skyldes et lavt indtægtsgrundlag i kommunen og et bevidst politisk valg om at holde en lav kommuneskat.

Analysen viser flere interessante statistiske sammenfald mellem kommunens udgiftsniveau – beregnet som gennemsnittet af de kommunale udgifter pr. indbygger i perioden fra 1993 til 2005 – og idrætspolitikken. Jo højere de kommunale udgifter pr. indbygger har været siden begyndelsen af 1990'erne, jo større er andelen af kommunerne, der har formuleret en særlig idrætspolitik, har en overordnet plan for udbygning og renovering af idrætsanlæggene i kommunen, har gjort en særlig indsats for forskellige idrætssvage grupper, støtter eliteidrætten, har akademiske medarbejdere i idrætsforvaltningen og bruger forholdsvis mange penge på idræt og fritid. Omvendt er det kommunerne med de lave-



Det er især i de store kommuner, at der de seneste år er blevet anlagt nye arkitekttegnede faciliteter til idræt og fritid som det Maritime Ungdomshus på Amager (fotograf Mads Hilmer, stillet til rådighed af Lokale & Anlægsfonden).

ste udgifter pr. indbygger, der har den bedste facilitetsdækning.

Det kan imidlertid også tænkes, at forskellene i idrætspolitikken skyldes kommunens størrelse. Fra 1. januar 2007 reduceredes antallet af kommuner til 98. Begrundelsen for denne del af strukturreformen er, ifølge strukturkommissionens analyser, at mindre kommuner er for små til at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed, især i forhold til en række specialiserede opgaver; at de små kommuner er relativt dyre (udgifter pr. indbygger); og at de har svært ved at sikre en tilstrækkelig bredde i borgernes valgmuligheder (Strukturkommissionens betænkning – bind I, 2004). Hvis den sidste påstand holder stik, vil vi i store kommuner i højere grad finde en differentieret idrætspolitik, der tager sigte på forskellige grupper og interesser.

Analysen viser da også, at jo større kommunen er, jo større er sandsynligheden for, at kommunen har en skriftligt formuleret idrætspolitik, har en eliteidrætspolitik, har

aktiviteter for særlige grupper, støtter eliteidræt osv. Ser vi på dækningen af idrætsfaciliteter i kommunen, finder vi imidlertid den omvendte sammenhæng. Jo mindre kommunerne er, jo flere idrætsfaciliteter har kommunerne (i forhold til antal indbyggere). Men trods relativt færre idrætsanlæg i de større kommuner, så vokser de kommunale udgifter til idræt og fritid i takt med kommunestørrelsen. Den kommunale forvaltning af idrætten er ligeledes påvirket af kommunens størrelse. De store kommuner har i meget højere grad end de mindre kommuner særlige udvalg og organisationer for idræt. Endelig er forvaltningen af idrætten i meget højere grad 'akademiseret' i de store kommuner. I hver tredje af de store kommuner udgør de akademiske medarbejdere mere end halvdelen af medarbejderne i 'idrætsforvaltningen', mens de små kommuner med under 5.000 indbyggere slet ingen akademiske medarbejdere har på området.

Analyserne giver altså støtte til den an-

den hypotese, at det i høj grad er givne vilkår i kommunerne, som har indflydelse på idrætspolitikken. Jo større kommunerne og det kommunale udgiftsniveau er, jo større er også udgifterne til idræt og fritid, og jo mere aktiv er kommunerne idrætspolitisk, men samtidig falder facilitetsdækningen.

Hvilken faktor har størst betydning?

Et statistisk *sammenfald* mellem to variable er imidlertid ikke ensbetydende med, at der også er en *sammenhæng*. Fx kan forskelle mellem Venstre-kommuner og socialdemokratiske kommuner skyldes, at Venstre-kommunerne typisk er små, mens de socialdemokratiske kommuner typisk er store. En korrelationsanalyse viser, at der er en parvis indbyrdes korrelation mellem alle fire uafhængige variable (det relative antal idrætsaktive børn og unge, dominerende parti i kommunen, det kommunale udgiftsniveau og kommunens størrelse), men korrelationen er stærkest mellem kommunernes størrelse og kommunernes udgiftsniveau. Jo større kommunerne er, jo større er også udgifterne pr. indbygger i gennemsnit for perioden fra 1993 til 2005.

Til at afgøre, hvilke faktorer der har størst betydning for den kommunale idrætspolitik, er der gennemført en såkaldt multipel regressionsanalyse, som tager højde for variabernes indbyrdes samvariation, dvs. ved at inddrage de fire uafhængige variable i samme analyse. Analysen viser, at det på næsten alle de undersøgte dimensioner af den kommunale idrætspolitik er kommunestørrelsen og det kommunale udgiftsniveau, som er forklaringen på variationerne i idrætspolitikken.¹⁸ På de fleste af de dimensioner af idrætspolitikken, hvor de bivariate analyser viser en sammenhæng med den politiske dominans og idræts-

interessen blandt børn og unge i kommunen, forsvinder sammenhængen, når der tages højde for den indbyrdes sammenhæng mellem de uafhængige forklarende variable.

Det er imidlertid vanskeligt at afgøre, om det er kommunens størrelse eller det kommunale udgiftsniveau, som har størst betydning for variationerne i idrætspolitikken, fordi de to variable er tilnærmelsesvist lineært forbundne. Vi må derfor konkludere, at variationerne i den kommunale idrætspolitik næsten udelukkende skyldes forskellene mellem kommunerne på, hvor store de er, og – tæt forbundet dermed – hvor stort udgiftsniveauet er. Derimod spiller partipolitiske forskelle næsten ingen rolle, og det samme gælder idrætsinteressen hos børn og unge.

Idrætspolitikkenes stærke sammenhæng med kommunens størrelse kan hænge sammen med flere forhold. For det første er der, som analysen viser, en stærk sammenhæng mellem kommunens størrelse og dens udgiftsniveau. Mindre kommuner bruger typisk færre penge pr. indbygger, end store kommuner gør. Det kan skyldes forskelle i holdningen til, hvor stort det kommunale forbrug skal være. Men det skyldes nok så meget, at de små kommuner typisk har et dårligere indtægtsgrundlag, end de store kommuner har. Mange af de små kommuner har derfor ikke de samme økonomiske muligheder for at føre en aktiv idrætspolitik, som de store kommuner har.

For det andet kan det forhold, at de mindre kommuner har en bedre facilitetsdækning end de store kommuner, selv om de bruger færre penge på idræt og anden fritidsaktivitet, hænge sammen med, at de mindre kommuner typisk er landkommuner. Disse kommuner dækker som regel et større geografisk område bestående af flere

relativt små lokalsamfund, der ofte har egen skole, egne foreninger, egen idrætshal samt boldbaner. Dertil kommer, at det typisk er de mindre kommuner, som har selvejende idrætsanlæg, der normalt koster kommunen mindre, end de kommunale anlæg gør. Endelig er det sandsynligt, at idrætsfaciliteterne i de mindre kommuner er mere 'skrabede' og derfor billigere i drift, end faciliteterne i de større bykommuner er.

For det tredje kan forskellene skyldes kulturforskelle. At idrætten i de små kommuner i (endnu) højere grad end i de store kommuner er overladt til idrætsforeningerne, at den økonomiske støtte til foreningerne udmøntes af folkeoplysningsudvalget, og at diskussioner om idræt og initiativer til nye faciliteter og aktiviteter foregår i uformelle netværk og fora, ofte med en meget mere direkte involvering af medlemmer fra kommunalbestyrelsen, og derfor er der ingen formel idrætspolitik, og nye aktiviteter og initiativer i foreningerne registreres ikke som 'kommunale' initiativer og aktiviteter.

Endelig kan den fraværende sammenhæng mellem idrætspolitikken og partipolitisk dominans skyldes, at der er lille partipolitisk uenighed om idrætten. Ser man på de politiske partiers holdninger til idræt, som det bl.a. fremgår af partiprogrammer og andre skrifter fra partierne, er det svært at identificere en 'borgerlig idrætspolitik' og en 'socialistisk idrætspolitik'. Men selv om der kunne identificeres markante partipolitiske forskelle på holdningen til idræt, så er det ikke givet, at det ville kunne spores i den konkrete politik. Undersøgelser på andre samfundsområder, hvor der er større ideologiske forskelle mellem partierne, har vist det samme billede, at variationerne på serviceniveauet i lille grad skyldes partipolitiske forskelle.¹⁹

Kommunalreformens følger for idrætspolitikken

Undersøgelsen tegner konturerne af to typer af idrætspolitik. I den første – traditionelle – type, som vi først og fremmest finder i de små kommuner, er idrætspolitikken overladt til Folkeoplysningsudvalget; de centrale værdier for og mål med den kommunale støtte er folkeoplysning, lokalsamfund og fællesskab; støtten tager sigte på at skabe gode vilkår for de idrætsaktiviteter, som borgerne interesserer sig for og samles om; idrætsfaciliteter, der ikke hører til en kommunal skole, er typisk selvejende; diskussioner og beslutninger sker i uformelle netværk og fora; der er en tæt – men uformel – kontakt til idrætsforeningerne, som stort set har monopol på organiseringen af idræt i fritiden; der findes som regel ingen medarbejdere i forvaltningen med en specifik faglig viden om idræt, og derfor går forvaltningen primært ud på at administrere den kommunale støtteordning. Folkeoplysning og selvforvaltning er således de centrale begreber i denne type politik, hvor den kommunale involvering i idrætten typisk er reaktiv – den reagerer på initiativer og krav fra idrætsforeningerne.

I den anden type, som vi typisk finder i større bykommuner, findes der ofte særlige udvalg for idræt, hvor idrætsspørgsmål diskuteres; de centrale værdier for og mål med idrætten er 'idræt for alle' og ofte også med et mål for mere og bedre elite; støtten tager sigte på at fremme idrætsdeltagelsen, især i grupper, der er mindre idrætsaktive end i befolkningen som helhed, for at fremme sundhed og forebygge sociale problemer; idrætsfaciliteterne er typisk kommunale, men ofte er den daglige ledelse og styring af idrætsanlægget overladt til en brugerbestyrelse; i sammenligning med

den første type, er der en større grad af formalisering af den idrætspolitiske proces (i form af særlige kommunale udvalg for idræt, kontaktudvalg til idrætsforeningerne mv.), og kontakten til idrætsforeningerne er mindre nær og mere formel; der findes som regel en særlig forvaltningsenhed for idræt og fritid, og kommunen har typisk medarbejdere med en specifik faglig viden på området. Det centrale begreb i denne type idrætspolitik er 'velfærd': Idrætten skal medvirke til at fremme sundhed og integration i samfundet, og derfor er den kommunale involvering i idrætten mere proaktiv – kommunen tager selv initiativer og vurderer, om den kommunale støtte fremmer kommunalpolitiske mål.

Flere forhold peger på, at kommunalreformen vil fremme den proaktive idrætspolitik, hvor kommunen spiller en mere selvstændig rolle. Ved udgangen af 2006 forsvandt de fleste af de små kommuner, og det vil ud fra resultaterne af denne undersøgelse føre til en politik, der ligner velfærds-idrætspolitikken. Dels fordi de fleste mindre kommuner lægges sammen med en stor kommune, hvor det ofte er den store kommunes politik, som videreføres.²⁰ Dels fordi kommunens størrelse i sig selv synes at have afgørende betydning for, hvor meget og hvordan der føres idrætspolitik. Dertil kommer, at kommunerne i højere grad får ansvaret for sundhedsfremme, og den kommunale økonomi vil bl.a. afhænge af, hvordan kommunen kan forebygge sygdomme og formindske antallet af hospitalsindlæggelser. Den øgede opmærksomhed mod – og tro på – den frivillige sektors potentialer har betydet, at mange af de politiske bestræbelser på at fremme en mere fysisk aktiv livsstil og forebygge fedme går ud på at involvere idrætsforeningerne deri. Det er derfor sandsynligt, at vi om få år vil se en meget mere aktiv og målrettet idræts-

politik i de fleste kommuner, end vi i dag finder i hovedparten af kommunerne:

For det første vil den kommunale idrætspolitik i højere grad end i dag være *formaliseret og institutionaliseret* med skriftlige mål og regler for idrætten specifikt, planer for idrætsfaciliteterne, særlige kommunale udvalg for området, og en forvaltningsenhed for idræt og fritid med medarbejdere, der har en særlig faglig indsigt i idrætten.

For det andet er det sandsynligt, at idrætspolitikken vil have *et bredere sigte* end den foreningsorganiserede idræt, selv om den fortsat vil spille en stor rolle og modtage de fleste penge. Fx vil der i højere grad blive tænkt på faciliteter og rum for selvorganiseret idræt, kommunen vil sætte projekter i gang – ofte uafhængigt af idrætsforeningerne – som kan fremme den fysiske aktivitet blandt kommunens borgere, kommunen vil i højere grad opstille velfærdspolitiske mål for idrætten, og idrætsforeningerne vil blive bedømt efter, om de bidrager til løsningen af kommunale mål og opgaver. I takt dermed vil de folkeoplysende værdier og principper for den offentlige støtte få mindre betydning.

For det tredje er det sandsynligt, at de nye større kommuner på den ene side vil vælge en mere *differentieret facilitetspolitik*, der bedre end den traditionelle prioritering af haller og anlæg til de store, gamle idrætsgrene, kan tilgodese idrættens og kropskulturens forskellighed. På den anden side vil mange kommuner givetvis stræbe efter at få en idrætsarena til eliteidræt, store opvisninger og store idrætsarrangementer. Kommunernes størrelse gør det muligt, og troen på sådanne faciliteters økonomiske og beskæftigelsesmæssige betydning gør det sandsynligt.

For det fjerde er der ikke noget, der tyder på, at den kommunale støtte til idræt

vil gå ned. De store kommuner bruger i dag flere penge pr. indbygger på idræt og fritid, end de små kommuner gør, og der er ikke tegn på, at det røre, som kommunalreformen har medført, vil blive brugt til at reducere den kommunale støtte på området. Derimod er det mere sandsynligt, at en større del af den kommunale støtte vil gå til aktiviteter og projekter, som kommunen ønsker at fremme, dvs. en mere målrettet støtte, der skal fremme kommunale mål. Det er således tænkeligt, at *den kommunale politik vil blive mere styrende*, end vi i dag finder i især de mindre kommuner.

For det femte vil kommunerne i højere grad opbygge forvaltningsenheder for fri-

tid og kultur med et særligt 'kontor' for idræt, som er bemandet med en akademisk medarbejder, der ofte vil have en idrætsuddannelse. Derved vil forvaltningen i højere grad, end vi kender i de fleste kommuner i dag, kunne matche idrætsforeningerne på viden om idræt, de vil i højere grad kunne udarbejde forslag til politikerne, og endelig vil de kunne implementere aktiviteter, som ikke foregår i foreningsregi. 'Idrætsforvaltningen' vil således ikke blot administrere den kommunale støtteordning, men vil fungere mere uafhængigt af den foreningsorganiserede idræt, og de vil i meget højere grad tage selvstændige initiativer.

Noter

1. Mouritzen P E (1999).
2. Strukturkommissionen (2004).
3. Christensen J G, Christiansen P M & Ibsen M. (2006), pp 111–129.
4. Ibsen B & Eichberg H. (2006).
5. Undersøgelsens metode er beskrevet i et forskningsnotat med resultaterne fra undersøgelsen: Ibsen, B. Kommunal idrætspolitik. Mellem folkeoplysning og velfærd. Idrættens Analyseinstitut (København, 2006) www.idan.dk.
6. Databasen indeholder en opgørelse over antallet af idrætshaller, svømmehaller, gymnastiksale, boldbaner og en række andre typer af idrætsfaciliteter – såvel privatejede som offentlige.
7. Ibsen B. (2002).
8. Kulturministeriet (1987).
9. Selv om en kommune svarer, at den ikke har iværksat aktiviteter for fx ældre, kan der sagtens findes særlige ældreaktiviteter i kommunen, som foreninger har taget initiativ til.
10. Tallene omfatter de kommunale udgifter til kommunalt ejede idræts- og fritidsfaciliteter, udgifterne til delvis refusion af foreningers udgifter til leje af private eller selvejende lokaler og anlæg samt udgifterne til støtte til voksenundervisning og aktiviteter for børn og unge i idrætsforeninger, børne- og ungdomskorps mv. i henhold til Folkeoplysningslovens regler.
11. Siden 2004 har udvalget ikke været lovpligtigt, men langt de fleste kommuner har valgt at fortsætte med udvalget.
12. Madsen W B & Ibsen B. (1995) samt Larsen K. (2005).
13. Pallesen T. (2003), p. 15.
14. De to del-hypoteser er inspireret af to approaches, som Mouritzen skelner imellem i sin afhandling 'Den politiske cyklus'. I 'vælger-præference-approachen' antages det, at politikerne omdanner vælgernes præferencer til politiske beslutninger. Til forskel fra denne approach antager 'elite-approachen', at politikerne – og her tænkes især på de politiske partier – har forholdsvis store muligheder for at præge politikken uafhængigt af vælgernes interesser på de enkelte områder. Mouritzen P E. (1990), pp. 48–56.
15. Mouritzen P E. (1990), p. 48.
16. Mouritzen P E. (1990), p. 51.
17. Mouritzen P E. (1990), p. 300.
18. Analysen viser endvidere, at kommunerne omkring København har højere udgifter til idræt og fritid, men samtidig en lavere facilitetsdækning end kommunerne i resten af landet i gennemsnit – også hvis man kontrollerer for kommunens størrelse og det kommunale udgiftsniveau. Ibsen B (2006).
19. Mouritzen P E. (1990) samt Pallesen T. (2003).
20. Blom-Hansen J, Elklit J & Serritzlew S. (2006).

Litteratur

- Blom-Hansen, J, Elklit J & Serritzlew, S. *Den store kommunalreform og dens konsekvenser*. I: Blom-Hansen J, Elklit J & Serritzlew S. (red.) *Kommunalreformens konsekvenser* (Århus, 2006).
- Christensen J G, Christiansen, P M & Ibsen, M. *Politik og forvaltning* (2. udg.) (Århus, 2006).
- Ibsen B. *Evaluering af Det Idrætspolitiske Idéprogram* (København, 2002).
- Ibsen B & Eichberg H. *Dansk idrætspolitik. Mellem frivillighed og styring* (København, 2006).
- Ibsen B. *Foreningsidrætten i Danmark. Udvikling og udfordringer* (København, 2006).
- Ibsen B. *Kommunal idrætspolitik. Mellem folkeoplysning og velfærd* (København, 2006).
- Kulturministeriet. *Betænkning om breddeidrætten i Danmark: Betænkning fra Kulturministeriets Breddeidrætsudvalg. Betænkning nr. 1094* (København, 1987).
- Larsen K. *Brugerindflydelse og brugertilfredshed ved brugen af idrætsanlæg* (København, 2005).
- Madsen W & Ibsen B. *Brugerstyring i idrætten. Rapport om brugerstyring af offentlige idrætsanlæg* (København, 1995).
- Mouritzen P E. *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed* (Århus, 1990).
- Mouritzen P E. *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda?* (København, 1999).
- Palleen T. *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark. Magtudredningen* (Århus 2003).
- Strukturkommissionens betænkning – bind I. *Hovedbetænkningen. Betænkning nr. 1434*. Indenrigs- og Sundhedsministeriet (København, 2004).
- Strukturkommissionens betænkning – bind II. *Bilag – baggrundskapitler. Betænkning nr. 1434*. Indenrigs- og Sundhedsministeriet (København, 2004).