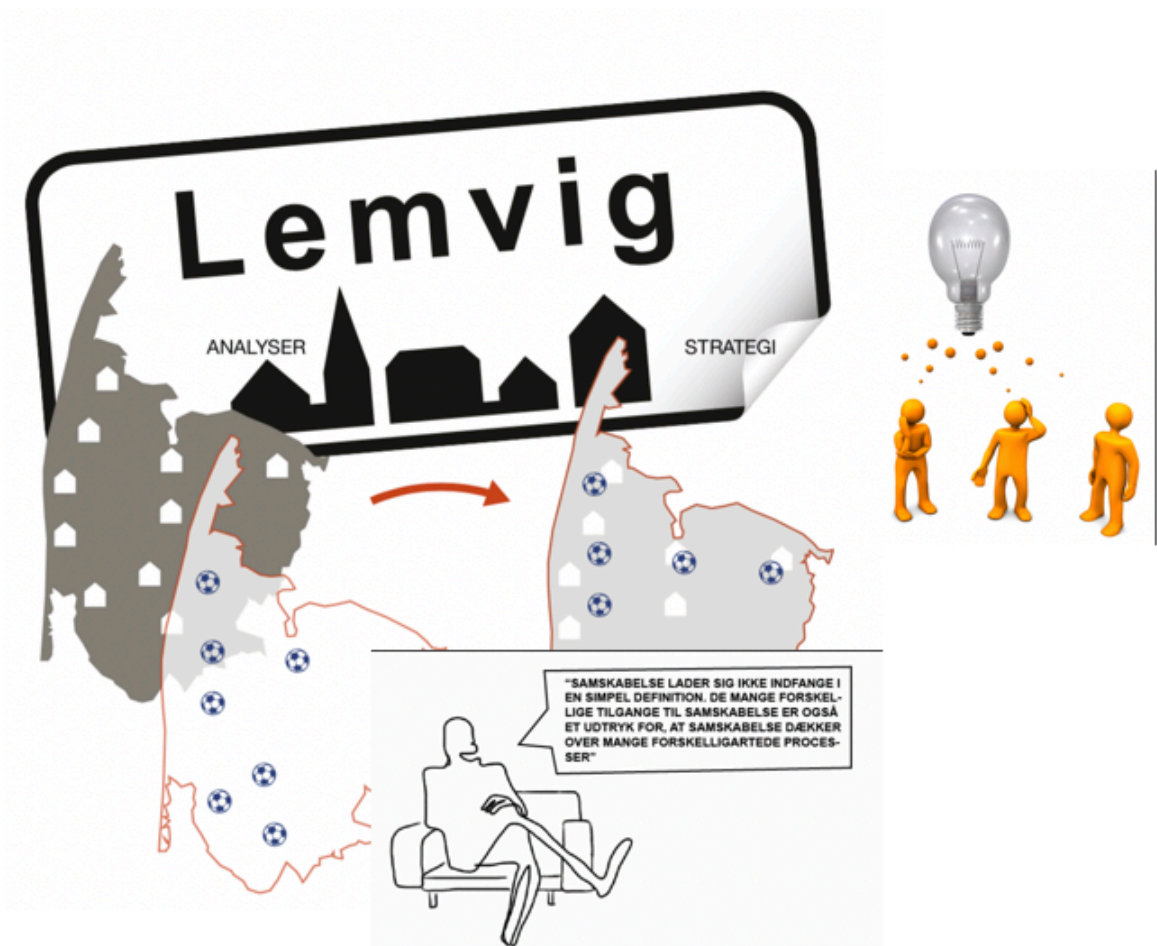


Fra facilitet til facilitator

Samskabelse om fremtidens idræts- og fritidsfaciliteter



Marie Greve (20171106)

Speciale

10. Semester på Politik og Administration

Institut for Statskundskab

Aalborg Universitet

Vejleder: Kasper Trolle Elmholdt

3. juni 2019

Abstract

This thesis contains an analysis of co-production as a means of developing sports and leisure facilities in a municipal context. Sports policy is changing, and this requires a transition in the Danish municipalities to support this development. Sports policy, however, has historically been a very apolitical area, characterized by a great autonomy for association life and a small degree of municipal governance. Since opportunities for having an active lifestyle have gained a greater role in the creation of an attractive local environment, and therefore are weighted higher on the political agenda, the study investigates how elements of co-production are used to ensure a closer relationship between the municipalities and the private non-profit facilities on the development of future sports facilities.

The study is a qualitative single case study based on interview data and document analysis. The study uncovers patterns and themes in the empirical data. These are subsequently supported by the relevant co-production theory, to identify which new knowledge could arise in the field. The case is centered on Lemvig Municipality, which is characterized as an almost critical case. All things being equal, a municipality with traditional strong associations and a strong local community must be assumed to provide more difficult conditions for a closer governance relationship between the municipality and the non-public actors around the development. This is because control will be felt like a restriction on autonomy. The municipality has been developing a new subsidy model for sports facilities, and this model is the subject of the study.

The result of this study shows that the relationship between the municipality of Lemvig and the sports facilities can be defined as co-production. The facilities have been involved in both the developing and implementing part of the process, where the municipality has had a facilitating role. The prerequisite for good effective co-production is trust and openness between the parties. The management thinks this is established, but the understanding is not the same at the facilities. It has been inhibitory for the co-production process that there has not been sufficient confidence between the parties, preventing a completely shared understanding of the goal of a new subsidy model. The facilities are left with a feeling that the development process has been motivated by cost savings, while the administration indicates a goal of better conditions within the same economic framework.

In conclusion, the study shows that co-production in Lemvig municipality is partly used to break down barriers between the private non-profit sports facilities and the municipality. A collaborative process has been established, in which principles for a new subsidy scheme have been jointly prepared as the outcome, without the facilities finding it a restriction on autonomy. At the same time, the process and cooperation relationship have proved fragile and the full potential of a co-production process is hampered by the lack of consensus of the goal of the process. It seems reasonable to conclude that the study has contributed to the current literature because it has shown that the co-production process can help create a closer cooperation relationship than what has been seen with other management tools.

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	2
PROBLEMFELT: FRA FACILITET TIL FACILITATOR	3
FREMIDENS IDRÆTSFACILITETER SOM EN DEL AF DEN KOMMUNALE UDVIKLINGS- OG PLANSTRATEGI	4
BALANCERING AF STYRING OG AUTONOMI: ET EKSEMPEL FRA LEMVIG KOMMUNE	5
PROBLEMSTILLING	7
PROBLEMFORMULERING	8
AFGRÆSNING	9
TEORI	10
STYRINGSRATIONALER	10
<i>Idealtyper af governance: Samfundscentreret - Statscentreret</i>	12
SAMSKABELSE	13
<i>Flertydighed i det danske samskabelsesbegreb</i>	13
FORSKELLIGE DIMENSIONER AF SAMSKABELSE	14
FORUDSÆTNINGER FOR DEN GODE SAMSKABELSE	16
<i>Indikatorer for den offentlige organisation i en samskabelsesproces</i>	16
<i>Betydningsfulde indikatorer for ikke-offentlige aktører i en samskabelsesproces</i>	17
SAMSKABELSE I STYRINGSRATIONALERNES LINSE	18
<i>Effektivitetssamskabelse</i>	18
<i>Empowerment- og demokratisk samskabelse</i>	19
VIDENSKABSTEORETISK POSITION	20
METODISKE RAMMEBETINGELSER	22
CASEUDVÆLGELSE: LEMVIG KOMMUNE	23
EMPIRIINDSAMLING	24
<i>Semistruktureret interview</i>	24
<i>Interviewstruktur</i>	26
<i>Interviewpersoner</i>	27
DOKUMENTANALYSE	28
ANALYSESTRATEGI	28
SPÆNDINGSFELTET MELLEM AKADEMISK UDFORSKER OG KONSULENT	30
UNDERSØGELSENS METODISKE STYRKER OG SVAGHEDER	31
ANALYSE AF EMPIRISKE FUND	33
BEHOV FOR FORANDRING I STYRING OG LEDELSE AF IDRÆTSFACILITETER	33
HJÆLP UDEFRA, MEN DREVET NEDEFRA	37
FACILITETERNES INDFLYDELSESRUM	40
NÅR KOMMUNIKATION OG FÆLLESFORSTÅELSE KRÆVER TO PARTER	42
MÅLET ER BEDRE OG MERE, MEN ER DET OGSÅ ANDET?	46
VURDERINGEN AF SAMSKABELSESELEMENTER SOM MIDDEL TIL UDVIKLINGEN AF IDRÆTSFACILITETER I LEMVIG KOMMUNE	50
SAMSKABELSE SOM REDSKAB TIL AT MODERERE IDRÆTTENS AUTONOMI	52
KONKLUSION	54
BIBLIOGRAFI	56

Indledning

Idrætslivet er blevet en central katalysator i kommunernes udviklingsstrategier, og det er især siden strukturreformen, at der er kommet fart i at etablere strategier og politikker på området. En væsentlig velfærdsydelse i kommunernes fremtidssikring, er derfor at sikre attraktive rammer om borgernes idrætsliv, som har ændret sig betragteligt siden mange haller blev etableret i 1970'erne. Det er dog et område, som har været præget af stor stagnation og manglende udvikling, samt et foreningsmonopol, som har været determinerende for, hvordan idrætslivet udviklede sig lokalt. Idrættens Analyseinstitut og Syddansk Universitet har siden 2016 været i gang med en større undersøgelse med fokus på idrætsfaciliteter og deres forskellighed i organisering, styring og ledelse (Forsberg, Iversen, & Høyer-Kruse, 2017), og hvad det betyder for kommunernes forsøg på at udvikle området.

Undersøgelsen er motiveret af en betragtning om, at der er et spændingsfelt mellem det autonome idræts- og fritidsliv og det, at kommunerne ønsker at komme tættere på udviklingen og styringen af idrætslivet, for at sikre attraktive lokalmiljøer i deres kommuner. Med det afsæt blev det interessant at undersøge hvilke styringsredskaber, der kunne være med til at nedbryde det spændingsfelt, som kommunerne står i. Ud fra en betragtning om, at samskabelse har en styrke i at etablere nye partnerskaber, som skaber fælles ejerskab og en alternativ rollefordeling, ønsker studiet at afdække, hvordan samskabelse kan være et middel for kommunerne, til at komme tættere på de selvejende idrætsfaciliteter, som skal sikre aktivitet i lokalmiljøerne. Gennem et engagement i Idrættens Udviklings Center, har det været muligt at komme tæt på en proces i Lemvig Kommune, hvor en ny tilskudsordning, er et aktuelt genstandsfelt for en udvikling af faciliteter. Dette har været med til at etablere viden om, hvordan samskabelseselementer, kan bidrage i udviklingen af fremtidens idræts- og fritidsfaciliteter.

Indledende vil det forsøges, med afsæt i de empiriske fund, at etablere en fælles forståelsesramme af hvorledes arbejdet med en ny tilskudsmodel i Lemvig Kommune er begyndt, hvilke samskabelsestyper der træder frem samt hvilke elementer, i idealtyperne af samskabelse, som træder frem. Herefter er det interessant at afdække, hvilke samskabelseselementer, der bliver hæmmende eller betingende for at kommunen kan nedbryde autonomien hos idrætslivet og de selvejende institutioner. Dernæst diskuteres det, hvordan man betragter den styringsrelation, der i processen er

etableret, og hvad det har af implikationer i samskabelse af velfærden i Lemvig Kommune. Slutteligt vil det forsøges at vurdere, hvorvidt de elementer, der er identificeret i Lemvig Kommune, har en relevans til de øvrige kommuner i arbejdet med udviklingen af de selvejende fritidsfaciliteter.

Afslutningsvist, skal der lyde en tak til Idrættens Udviklings Center for at lade mig tage afsæt i en kunderelation, og være sparringspartner på genstandsfeltet. Samtidig en stor tak til Lemvig Kommune for at indgå konstruktivt i samarbejdet, hvor der har været åbenhed fra mange parter, for at tage samarbejdet med Idrættens Udviklings Center videre ind i denne undersøgelse.

Problemfelt: Fra facilitet til facilitator

Gennem de seneste 10 år er der sket en gradvis ændring af idrættens rolle på den kommunale dagsorden. Traditionelt har den kommunale idrætspolitik været karakteriseret ved 1) at kommunerne understøtter særligt de fysiske rammer og foreninger tager sig af aktiviteterne, 2) at idrætspolitik sigter mod idrætsforeningerne, 3) at der er stor tiltro til idrættens afledte effekter på andre samfundsrelaterede ressortområder og 4) at idrætspolitik har været præget af en norm om konsensus og afpolitisering (Ibsen, 2009). Disse tendenser har været betingende for, hvorledes kommunerne har ageret i henhold til deres idræts- og facilitetspolitik. En indlejret antagelse heri, er at hele frivillighedskulturen har båret idrætten og aktiviteterne i lokalsamfundene. Frivillighedsparadigmet har defineret *måden man dyrker idræt på og måden man organiserer idrætten på*, særligt i de mindre lokalsamfund. En høj grad af lokal autonomi og ejerskab for idrætten har også haft effekt på en lokal ansvarlighed overfor de lokale fritidsfaciliteter, som har haft tæt sammenhæng til det frivillige foreningsliv (Ibsen, 2009, s. 9). Denne kultur har generelt skabt gode idrætsfaciliteter, der i et stort omfang er bygget og vedligeholdt ved lokal frivillig arbejdskraft og støttere. Samtidig har det også bevirket, at kommuneres forvaltning af idrætsfaciliteterne har været begrænset, og der har været en overbevisning om, at den lokale autonomi og foreningsmonopolet har været tilstrækkeligt for at sikre bæredygtige idrætsfaciliteter i kommunerne. Det viser sig også ved, at 80 procent af de samlede offentlige udgifter til idræt er direkte og indirekte kommunal støtte til de lokale idrætsforeningers aktiviteter og i et meget mindre omfang udgifter til faciliteter og aktiviteter, der ikke er foreningsbaserede (Ibsen, 2009, s. 8).

Danskernes idrætsvaner er under forandring, og det har betydning for, hvordan kommunerne er nødt til at styre og organisere de faciliteter, der skal danne rammen for aktiviteter samt idræts- og kulturlivet (Forsberg, Iversen, & Høyer-Kruse, 2017, s. 12). Danmarks Idrætsforbund peger på, at nogle af de centrale ændringer i fritidsvanerne er øget mobilitet i relation til kvalitet, øget individualisering, fald i den traditionelle foreningsidræt og et krav om høj grad af fleksibilitet i aktivitetstilbud til brugerne (Fester, 2016). De nye idrætsvaner udfordrer den traditionelle selvforståelse af driften, styringen og udnyttelsen af idræts- og fritidsfaciliteterne. I 1970'erne skulle idrætsfaciliteter understøtte et aktivt liv, hvor nærhed og lokal forankring var centralt, men nutidens behov er altså ikke dækket blot ved disse to parametre.

[Fremtidens idrætsfaciliteter som en del af den kommunale udviklings- og planstrategi](#)

Folkeoplysningsloven er referencerammen for hvordan praksissen på idrætsområdet er formaliseret. En retslig ramme, der betoner vigtigheden af kommunernes og det lokale fritidslivs muligheder for at aftale og fastsætte tilskudsordninger lokalt. Kommunerne er langt den vigtigste aktør i etableringen af idræts- og fritidsfaciliteter, og den kommunale involvering i idrætsfaciliteter er ikke ny, men den er intensiveret betydeligt. Undersøgelser viser, at langt de fleste danske kommuner har taget konkret og aktiv stilling til, hvordan man politisk, ønsker at påvirke idrætslivet. Efter struktur-reformen har 80 procent af de danske kommuner udfærdiget en idrætspolitik (Forsberg, Iversen, & Høyer-Kruse, 2017, s. 16). De nye betingelser for befolkningens fritidsliv har den konsekvens, at de mange lokale "20x40 haller" har mistet deres berettigelse, og alle undersøgelser viser, at udnyttelsesgraden i idrætsfaciliteter generelt er faldende. Omkostningerne for kommuner til drift af tomme haller er uhensigtsmæssige, og dette, sammenholdt med den øgede mobilitet og krav til kvalitet, gør at fritidsfaciliteterne er nødt til at blive redefineret både i drift og opgaveløsning (Forsberg, Iversen, & Høyer-Kruse, 2017, s. 12). Det bliver en nødvendig betingelse, at der på et politisk niveau tages stilling til, hvordan man understøtter idrætsfaciliteterne. Det til trods, så kan det overraske, at der kun for 34 procents af kommunerne har et særskilt delelement med facilitetspolitik.

Der kan der være flere forklaringer på, men i forskningen peges der på, at en væsentlig årsag til dette, er at foreningsmonopolet i faciliteterne gør, at man kommunalt og politisk har en berøringsangst overfor området, da der er en forsigtighed omkring styring og indgriben i de områder, som berører det frivillige foreningsliv (Iversen, 2015, s. 8). Et andet opmærksomhedspunkt er

organiseringen af idrætsfaciliteterne. På trods af den kommunale involvering i etableringsfasen ved langt de fleste faciliteter, er der et tydeligt organisationsmønster, hvor faciliteterne i Vestdanmark er organiseret som selvejende institutioner, mens faciliteter i Østdanmark er overvejende kommunalt organiseret. Organiseringen af faciliteterne influerer naturligvis på, i hvor høj grad kommunen har mulighed for at styre. De selvejende faciliteter har ofte en bestyrelse som højeste myndighed, og denne karakteriseres ved at have en gren ud til foreningslivet, som er de primære brugere. Af de danske kommuner yder 76 procent fast støtte til de selvejende faciliteter (Forsberg, Iversen, & Høyer-Kruse, 2017, s. 17). Forskningen har tidligere defineret, at styringsredskaberne er taget mere aktivt i brug i relation til de selvejende faciliteter, men interessant er det, at en undersøgelse viser, at en stram resultatstyring, i tråd med *New Public Management*¹-regimet, havde nogen, men ikke tilstrækkelig effekt på effektivitet og udnyttelsesgraden af de selvejende faciliteter. Der peges dog samtidig på, at regulering af tilskudsmodeller kan være et delelement i en løsningsmodel (Iversen, 2015, s. 89). Skal kommunerne i højere grad understøtte de ændrede idrætsvaner, vil det kræve, at hele setuppet omkring faciliteterne skal gå fra at være bygningsmasse og ydre rammer, til at blive en facilitator for aktivitet. Herved bliver de medskabende i den aktivitet, der skal sikre en bæredygtig drift og den afledte effekt bliver, at der i lokalområderne skabes meraktivitet. Forandringen på idrætsfacilitetsområdet kan derfor betragtes som et nødvendigt redskab til at efterleve de nye forandringer indenfor fritids-, forenings- og kulturlivet (Jacobsen & Thorsvik, 2014, s. 361). Det er dog ikke ligetil, at sikre forandring, når området er præget af stor selvbestemmelse og en kultur, hvor foreningsmonopolet skaber aktiviteterne.

Balancering af styring og autonomi: Et eksempel fra Lemvig Kommune

Lemvig Kommune passer på rigtig mange af ovenstående parametre om idrætslivet og dets forandring. Lemvig er en stor kommune når der tages afsæt i arealet, men med godt 20.000 indbyggere og et børnetal årligt på 150, kræver det en særlig indsats, at få velfungerende og tidssvarende fritidsfaciliteter. Samtidig er der politisk en stærk interesse i, at fastholde de otte eksisterende selvejende haller, for netop at få effekt i de mange små lokalmiljøer, dels på det aktive borgerliv, men også som omdrejningspunktet for lokal byudvikling (COWI, Frejo, & Steen, 2017). Lemvig Kommune er altså en case, som lægger sig op ad alle de beskrevne tendenser på området, og hvor et attraktivt

¹ Refereres fremadrettet som NPM.

idrætsliv er en af flere greb til at gøre kommunen attraktiv, tiltrække flere borgere og ikke mindst fastholde dem, der er. Karakteristisk for Lemvigs idrætsliv er, at der er en stor grad af frivillighed og foreningslivet er allerede på nuværende tidspunkt katalysator for et levende lokalmiljø (Bjerg, 2019). Det i sig selv er uden tvivl en positiv ting, men samtidig betyder det også, at foreningsmonopolerne og en høj grad af autonomi er særlig iøjnefaldende i kommunen. Det skaber den udfordring, at kommunen fortsat har et engagement i de selvejende idrætsfaciliteterne, oftest i form af kommunegarantier, men de har egentlig ikke mulighed for at styre fritidslivet yderligere eller være med til at præge udnyttelsesgraden i faciliteterne. Det er en udfordring, der er funderet i en tilskudsmodel, som understøtter foreningsmonopolet og gør faciliteterne afhængige af foreningernes aktivitetsniveau. Som et forsøg på at udvikle kommunens idræts- og fritidsfaciliteter, har Lemvig Kommune haft bistand af konsulentvirksomheden Idrættens Udviklings Center, der udover generelle anbefalinger på området, har haft fokus på, hvordan en ændret tilskudsmodel kan være med til at understøtte et ønske om tidssvarende og relevante faciliteter, der kan understøtte det gode, sunde og aktive idrætsliv i kommunen.

Der er kommet et generelt kommunalt fokus på udlicitering, at partnerskaber tages i anvendelse, samt større politisk opmærksomhed mod idrættens forestillede potentialer og en styrkelse af forvaltningen på fritids- og kulturområdet, der kan tænkes at ændre på forholdet mellem kommunen og idrætsforeningerne (Ibsen, 2009, s. 8). NPM er tidligere påvist at være et parameter, der kan have en vis effekt på faciliteterne og de kommunale udfordringer hermed. Samtidig er samskabelse, som begreb blevet populært i de danske kommuner (Ulrich, 2016, s. 2). Samskabelsesbegrebet er forankret i en ny forståelse af, at man gennem nye roller og relationer mellem det offentlige, private og civilsamfundet, kan udvikle bæredygtige og langsigtede velfærdsløsninger (Agger & Tortzen, 2015, s. 9). Der er kommet et større fokus på inddragelse og styring gennem netværk, hvilket teoretisk kaldes for *New Public Governance*². NPG har efterfulgt NPM, hvor de neoklassiske styringsrationaler ligger til grund for implementeringen af statens policy samt levering af serviceydelser (Osborne S. P., 2010, s. 1-2). NPM-tankegangen omhandler grundlæggende inddragelsen af styringsrationaler, som stammer fra markedssektoren, i et forsøg på at begrænse udgifterne forbundet med driften af den offentlige sektor (Hood, 1991, pp. 3-4). Styringstankegangen indbefatter et

² Refereres fremadrettet som NPG.

intraorganisatorisk fokus eksempelvis via indretningen af incitamentsstrukturer samt styring efter output-mål, og vil blive uddybet kort i teoriafsnittet. NPG-styringen sigter overordnet efter at løse de stadigt mere komplekse opgaver blandt et flertal af aktører, som kendetegner den offentlige sektors opgaveløsning i forbindelse med leveringen af velfærdsydelser samt implementeringen af policy (Osborne, 2010, pp. 7-9). Opgaveløsningen vil i en NPG-tankegang blive varetaget i netværk bestående af både statslige og ikke-statslige aktører. Disses indbyrdes dominans og magtudøvelse i forhold til både tilrettelæggelsen og udførelsen af opgaverne kan variere alt efter hvilken type governance eller samskabelse, der er tale om (Bell & Hindmoor, 2009, pp. 2-4).

Lemvig kommune har med deres aktive idrætspolitik og fokus på faciliteterne indgået i udfordringen med at balancere deres otte selvejende idræts- og fritidsfaciliteters autonomi, samtidig med, at kommunen ønsker at påvirke udviklingen i højere grad end tidligere. Det synes derfor rimeligt at antage, at i en kommune som Lemvig, hvor der er en stærk lokal forankring og et mangfoldigt foreningsliv, vil foreningslivet og de autonome enheder se en tættere kommunal styring som en indskrænkning af deres autonomi. Det er interessant hvordan kommunen kan kombinere et styringsredskab, som en tilskudsordning samt inddragelse af flere aktører, kan indgå i en samskabelsesproces omkring udviklingen af fremtidens idrætsfaciliteter i kommunen, som led i en langsigtet strategi om at sikre et godt idrætsliv.

Problemstilling

Undersøgelsen har til formål at undersøge, hvordan samskabelsesprocesser og -elementer kan være med til at skabe en tættere relation mellem kommunen og selvejende idræts- og fritidsfaciliteter. Der er lavet undersøgelser, som viser, hvorledes styringsmekanismer taget fra NPM har haft en vis effekt, men samtidig peges der på, at rene økonomiske strukturer og rammebetingelser ikke skaber tilstrækkelig udvikling i sig selv (Iversen, 2015). Derfor ønskes det i dette studie, på baggrund af et casestudie af Lemvig Kommune, at afdække om mekanismerne i samskabelse kan åbne op for en større forståelse af behovet for kommunal (med)styring af idrætsfaciliteter på trods af, at de er selvejende faciliteter. Samtidig er det et interessant genstandsfelt idet idrætslivet har haft en tradition for en høj grad af autonomi, hvilket gør det relevant at afdække hvilke elementer i samskabelse,

der kan virke animerende til at kommunen "får lov" til at være en del af udviklingen af faciliteterne uden at det virker indskrænkende overfor faciliteternes autonomi og deres brugere i lokalområdet. Ovenstående vil blive afdækket ud fra nedenstående problemformulering.

Problemformulering

Hvordan benyttes samskabelsesprocesser, i en dansk kommunal kontekst, til at indgå i en tættere styringsrelation med selvejende idrætsfaciliteter om at skabe fremtidens idrætsfaciliteter?

Projektets undersøgelse vil tage afsæt i den indsamlede empiri, og vil blive struktureret omkring følgende undersøgelsesspørgsmål. Gennem besvarelse af disse, ønskes det at kvalificere besvarelsen af opgavens problemformulering og samtidig vil disse være rammesættende for undersøgelsen.

- I hvilken grad kan samarbejdsrelationen mellem Lemvig Kommune og de selvejende faciliteter betragtes som samskabelse?
- Hvilke elementer af samskabelse er særligt fremtrædende for processen i Lemvig Kommune og er der forskel på om nogle er henholdsvis initierende eller hæmmende for processen?
- Hvilken styringsrelation er samskabelsesprocessen med til at etablere?
- Kan samskabelseselementer være med til at nedbryde barrierer mellem et autonomt idrætsliv og en tættere kommunal indflydelse?

Når det ønskes at kortlægge, hvordan kommunerne benytter samskabelsesprocesser til at indgå i en styringsrelation, vil det sige, at det interessante er, hvilke empiriske afdækkede intentioner, som kan kobles med teoretiske indsigter om samskabelse og implikationer forbundet hermed. Herigenem forventes det, at der kan etableres en ny viden om hvordan governance, som styringsredskab kan påvirke en udviklingsproces om idræts- og fritidsfaciliteter.

I nedenstående afgrænsning vil det ovenstående problemformulering konkretiseres, således at det vil fremstå tydeligere, hvilket mål der er med denne undersøgelse, samt hvilke empiriske og teoretiske områder vi vil afgrænse os fra at behandle i denne undersøgelse.

Afgræsning

Følgende afsnit vil, i forlængelse af problemformuleringen, konkretisere det fokus og snit, som er styrende for opgavens genstandsfelt. Nedenstående vedrører en vurdering af, hvilke empiriske såvel som teoretiske aspekter af genstandsfeltet, der vil blive undersøgt nærmere, samt hvilke elementer, der i mindre grad har været relevant eller praktisk muligt at inddrage i opgaven. Det har medført en række negative og positive afgræsninger, som redegøres for. Samtidig vil det forsøges at konkretisere hvilket svar, opgaven forsøger at give.

Samskabelsesbegrebet har gennem interviewene manifesteres sig ved det konkrete udviklingstiltag om at udvikle en ny tilskudsmodel til idrætsfaciliteterne. Der er i opgaven indlejret en forudsætning om, at dette er et af flere udviklingstiltag fra Lemvig kommune for at udvikle branchen. Det har dog for interviewpersonerne været gennemgående, at de har anset dette, som et konkrete element, der for nuværende, kan betragtes som en fælles udviklingsproces mellem faciliteterne og kommunen. Derfor bliver processen for en ny tilskudsordning betragtet som udtryk for samskabelse, da det er en relation mellem en offentlig og ikke-offentlig aktør, der udvikler et fælles bidrag til en velfærdsydelse.

Den empiriske afgræsning vil primært henholde sig til processen, som er forløbet fra efteråret 2018 og foråret 2019 hvor der er afholdt workshops og møder mellem aktørerne. For meningsfuldt at integrere dette i den øvre udviklingsramme for Lemvig Kommune, er det dog en nødvendig betingelse at trække relevante aspekter af det forudgående udviklingsarbejde ind i opgaven. Opgaven afholder sig dog fra at forholde sig til andre konkrete udviklingstiltag, men søger derimod alene at analysere hvilke samskabelseselementer, som kan identificeres og bidrage til en forståelse af hvordan man skabe en tættere styringsrelation mellem kommuner og selvejende faciliteter.

Da opgaven har til formål at identificere samskabelseselementer, vil det teoretiske greb forholde sig overodnet til mange elementer af litteraturen inden for området. Dermed afholder undersøgelsen sig fra at dykke ned i enkeltteoretikers perspektiver, men det har derimod været centralt at kunne relatere samskabelse til offentlig styring, og det er denne vurdering, som har været omdrejningspunktet for de teoretiske indsigter.

Undersøgelsen skal derudover læses, som et bidrag til litteraturens fokus på hvordan private aktører og civilsamfundet er med til at løfte velfærdsopgaver. Dette ved at formålet med udviklingen af faciliteterne, samtidig er et forsøg på at sikre et attraktivt idrætsliv for kommunens borgere. Faciliteterne en helt central aktør, da de dels er en privat aktør, der skaber rammerne for idrætslivet, og dels er de faciliteterne tæt relateret til civilsamfundet via deres gensidige afhængighed med foreningslivet, som ofte er bundet op i faciliteternes ledelse via bestyrelsessammensætninger.

Snittet i den undersøgelse henholder sig dog alene til at undersøge relationen mellem selvejende idræts- og fritidsfaciliteter, og afgrænser sig derfor fra at inddrage andre styringsrelationer mellem kommune og faciliteter. Det betyder også, at opgaven hovedsageligt har relevans for kommuner i Vestdanmark, hvor selvejende faciliteter, som organisationsform, er mest udbredt.

Teori

Følgende afsnit præsenterer studiets teoretiske fundament, som bidrager til både en forståelses- og analyseramme. Nedenstående teoretiske perspektiver og indsigter vil være en underliggende analyseramme for den indsamlede empiri. Empirien har været det bærende element i denne undersøgelse, hvorfor teorien skal kobles til denne, for at opnå en dybere og mere systematisk forståelse af de empiriske fund, som er identificeret i opgavens genstandsfelt.

Styringsrationaler

New Public Management er et paraplybegreb, der indeholder en række styringsredskaber anvendt i den offentlige sektor, for at øge inddragelsen af markedsaktører og -rationaler i opgaveløsningen, samt at bremse et stigende udgiftsniveau i den offentlige sektor (Hood, 1991, s. 3). Fortalerne for de nye styringsværktøjer anså NPM som en erstatning til det hidtidige styringsparadigme Public Administration³ (Hood, 1991, s. 4). NPM indbefatter et stærkt fokus på management og markedsmekanismer, målstyring, vægt på output og en påholdenhed ift. ressourceforbruget (Hood, 1991, s. 4-5). Centralt for managementbetegnelsen er den aktive og synlige kontrol, som udøves fra toppen af en organisation. Samtidig har påholdenheden samt inddragelse af markedsaktører til formål at nedbringe eller i videst muligt omfang begrænse ressourceforbruget i den offentlige sektor. Målstyringstanken beror på konkrete og eksplicite mål og tilhørende indikatorer til målopfyldelse. Disse

³ Refereres fremadrettet som PA

ofte udtrykt i kvantitative termer (Hood, 1991, s. 5). Standardiseringer og mål for disse, er knyttet op på et fokus på output, hvilket er kortsigtede målbare resultater, som ikke nødvendigvis balancerer de overordnede langsigtede mål (Hood, 1991, s. 5). Hvor PA havde et fokus på procedurer, vægtes output og de målbare resultater højest i NPM, hvilket indikerer et skifte i fokus mellem de to styringsmetoder.

New Public Governance var det tredje styringsrationale, der i løbende overlap har efterfulgt, og muligvis delvist erstattet, NPM i statens måde at implementere og levere policy og serviceydelser (Osborne S. P., 2010, s. 2). Governance-begrebet henholder sig til styringsformen i den offentlige sektor og de styringsrationer der tilknyttes denne. NPG adresserer grundlæggende andre problemstillinger end PA og NPM. NPG bygger på en præmis om en pluralistisk stat i et fragmenteret samfund med et multipelt aktørbillede. Det bevirker et komplekst samfundsbillede (Osborne S. P., 2010, s. 7-9). Denne tilgang fremhæver en høj effektivitet af policy-implementering og en levering af serviceydelser gennem interaktion mellem de operationelle led af det offentlige og det omgivende samfund (Osborne S. P., 2010, s. 9). NPG adskiller sig fra NPM's intraorganisatoriske fokus ved, at management i denne kontekst er noget der har et interorganisatorisk sigte og hvor management sker i samarbejde med det omgivende samfund i tilnærmelsesvist horisontalt styret netværk.

Det vil dog kun teoretisk være muligt at adskille de ovenstående styringsrationaler ad så markant. I praksis, vil det derfor være forventeligt, at elementer fra både PA, NPM og NPG overlapper afhængigt af konteksten, og derved kan optræde samtidigt i forskellige udstrækninger.

Bevæggrundene for et skifte fra NPM til NPG i den offentlige sektor, har bl.a. været en kritik af evnen til at løse samfundsproblemer i relation til policy og velfærdsløsninger. Derudover kan det betragtes som et modsvar til samfundsinstitutionernes faldende legitimitetsniveau (Bell & Hindmoor, 2009, s. 27-29). Argumenterne for den manglende effektivitet i implementeringen har været problemerne med for mange beslutningstagere, multiple mål samt manglende samarbejdsvilje fra frontlinjemedarbejdere (Bell & Hindmoor, 2009, s. 27). Såfremt staten inddrager ikke-statslige aktører, via netværk, i løsningsmuligheder, uden at udøve sin autoritære magt i netværkene, kan netværk bidrage til en mere succesfuld implementering, end det staten er i stand til på egen hånd. En anden årsag til

skifte i styringsrationale henholder sig til legitimiteten ved den offentlige institution. Det beror på to kriterier: 1) hvorvidt resultatet af en policyproces eller serviceydelse harmonerer med borgernes input til det politiske system og 2) hvorvidt outputtet kan betragtes som effektivt (Bell & Hindmoor, 2009, s. 29-30). Anerkender borgerne ikke outputtet som værende genkendeligt og afledt af de præferencer, som udgør input til det politiske system eller hvis effektiviteten opfattes utilstrækkelig, vil der være en risiko for, at den offentlige institution vil miste legitimitet overfor borgerne.

Idealtyper af governance: Samfundscentreret - Statscentreret

Inklusionen af private og andre civilsamfundsaktører kan generelt anskues fra to idealtypiske og modsatrettede perspektiver: den statscentrerede tilgang og den samfundscentrerede tilgang. Forskellighed i tilgangene bunder i en ulig opfattelse af samfundet og statens rolle i styringen af samarbejdsrelationerne i samfundet, formålet og styringen af disse (Bell & Hindmoor, 2009, s. 3).

Det første perspektiv beskrives som samfundscentreret governance, hvilket defineres ved:

"the rules of collective decision-making in settings where there are a plurality of actors or organisations and where no formal control system can dictate the terms of relationships between these actors and organisations" (Chhotray & Stoker, 2009, s. 3). Dette indebærer involvering af ikke-statslige aktører via selvopståede horisontale netværk. Disse overtager i overvejende grad statens rolle, som både leverandør af serviceydelser og i implementering af policy (Bell & Hindmoor, 2009, s. 3-4). Det bevirker, at staten marginaliseres, da staten i de tilfælde, hvor den inddrages, ikke har den autoritative magt, som det ellers er kendetegnet i relationen mellem statslige og ikke-statslige aktører.

Den anden tilgang kaldes statscentreret governance. Definitionen af denne er: *"The tools, strategies and relationships used by governments to help govern"* (Bell & Hindmoor, 2009, s. 2). Denne governance-tilgang betoner statens fortsatte udøvelse af hierarkisk magt, gennem vertikal styring i de tilfælde hvor ikke-statslige aktører inddrages i netværksrelationer (Bell & Hindmoor, 2009, s. 10). De ikke-statslige aktører inddrages i høj grad som et værktøj for at have fokus på den øgede legitimitet eller effektive opgaveløsning. Redskabet til dette betegnes metagovernance. Metagovernance betegnes som *"the government and governance"* og skildrer hvordan staten, på trods af en øget decentralisering af den offentlige sektor samt inddragelse af ikke-statslige aktører fortsat spiller en central rolle, og hvor det ikke er givet at denne er mindre magtfuld end tidligere. Inddragelsen

af andre aktører, betyder ikke, at staten afgiver magt, men blot, at den øger sin styringskapacitet ved at uddelegere ansvaret for simple arbejdsopgaver (Bell & Hindmoor, 2009, s. 36). Der er i lighed med tidligere tale om en beskrivelse af idealtyper, hvorfor der i praksis kan forekomme kombinationer af de to governance-tilgange.

Samskabelse

En dagsorden med fokus på at udvikle nye relationer mellem offentlige, private og civilsamfundsaktører er blevet en praksis i dansk forvaltning. Samskabelsesbølgen skyller ind over den danske såvel som den internationale forvaltningsdagsorden. Der er indlejret en forventning om, at kommunerne kan finde nye samarbejdsformer i et samarbejde på tværs af aktører i civilsamfundet, det offentlige og private aktører, realiseret gennem nye samarbejdsrelationer og rollefordelinger mellem aktørerne. (Tortzen, 2019, s. 13). Den overordnede forståelse af samskabelse er, at det sker, når offentlige og ikke offentlige aktører samarbejder om et givent outcome. Det er ikke nødvendigvis et nyt begreb, og den første, som tilnærmelsesvis definerede begrebet var Elinor Ostrom. Hun definerede samskabelse som; *"By coproduction I mean the process through which inputs used to produce a good or service are contributed to individuals who are not in the same organization"* (Ostrom, 1996, s. 1073). Fokus for Ostrom, var skellet mellem stat og marked samt det offentlige og det civile samfund. I hendes begrebsunivers hævdes de offentlige services altid at blive produceret af en producent og af servicens modtagere, som altså er medproducenter (Agger & Tortzen, 2015, s. 10). Samskabelse er dog et yderst komplekst og flertydigt begreb, så i nedenstående vil det forsøges at tydeliggøre denne opgaves perspektiv og de begreber, som er knyttet hertil.

Flertydighed i det danske samskabelsesbegreb

Samskabelse i en dansk kontekst, er en samlebetegnelse for de to engelske begreber *Co-Production* og *Co-Creation*. I den danske kontekst sondres der ikke tydeligt mellem de fænomener, men der er dog væsentlige nuanceforskelle og disse vil kortfattet blive udfoldet.

Co-Creation henholder sig til innovation, hvor det essentielle er at involvere interessenter, særligt brugere, i at designe og udvikle nye ydelser og serviceydelser. Co-creation kan tilnærmelsesvis derfor defineres som brugerdrevet innovation (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1334). Co-

Creation opstår derfor, når brugerne af offentlige services påtager sig en medproducerende rolle, gennem selvopståede netværk (Agger & Tortzen, 2015, s. 11). I denne forståelse er det ikke centralt, at der er indlejret en styringsmekanisme i samskabelse. Det vigtige bliver i stedet at fremme borgernes egen selvorganisering, som er forudsætningen for at skabe de nye løsninger. Formålet med Co-Creation initiativer er at initiere nye fællesskaber mellem civilsamfundet, det offentlige eller det private. Ovenstående beror på en overbevisning om, at der skabes ny værdi og viden, når den enkeltes erfaring inddrages allerede i udviklingsfasen og derved har et bottom-up perspektiv (Agger & Tortzen, 2015, s. 11).

Co-production anskuer derimod samskabelse som et led i udførelsen af den offentlige service. Fokus flyttes derfor til udførelsen af en løsning fremfor udviklingen af denne. Dette er den primære sondring mellem Co-Creation og Co-production (Bovaird & Loeffler, 2012, s. 3). Co-production placerer samskabelse i en styringsmæssig kontekst, hvor fokus er, hvordan offentlige institutioner kan understøtte og facilitere samskabelsesprocesser (Tortzen, 2019, s. 22). I denne kontekst sker co-production når en offentlig organisation, privat eller civilsamfundet udnytter hinandens ressourcer for at skabe bedre outcome og/eller øget effektivitet inden for et givent serviceområde (Bovaird & Loeffler, 2012, s. 3). Centralt er det ikke, at der skabes langvarige eller ligeværdige samarbejder, men derimod at reducere udgifterne eller skabe bedre løsninger (Bovaird & Loeffler, 2012, s. 3). I det Co-production lægger sig tættere op af en konkret forvaltningspraksis, med et styringselement og hvor det offentlige er initierende og rammesættende for samskabelsesinitiativer, er det særligt dette begreb, som denne opgave er funderet i.

[Forskellige dimensioner af samskabelse](#)

Samskabelse kan forstås som et paraplybegreb, som dækker over en række forskellige typer af samskabelse, der kan omfatte lokalsamfund, grupper af borgere og enkeltborgere og disse kan omhandle både prioritering, design, produktion og evaluering af velfærdsydelser (Tortzen, 2019, s. 29). Disse forskellige dimensioner vil blive udfoldet nedenfor med fokus på hvem, der deltager i samskabelse, hvornår og hvordan de deltager samt i hvilken grad og hvilket niveau af samskabelse, der er tale om.

En dimension af samskabelse henholder sig til de forskellige roller, som ikke-offentlige aktører har. Dette afgøres af hvor i processen disse aktører inddrages (Agger & Tortzen, 2015, s. 16). Derudover er det centralt, hvilken aktør, som har taget initiativ til samskabelse. Såfremt ikke-offentlige aktører har taget initiativet til samskabelse, betegnes dette Co-initiator (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1339). Forskning viser dog, at langt den meste samskabelse har et top-down perspektiv, hvor det altså er den offentlige organisation, som har initieret samskabelsesprocessen (Tortzen, 2019, s. 31). Med afsæt i dette perspektiv, kan ikke-offentlige aktører dog fortsat indtage forskellige roller. Såfremt civilsamfundet inddrages i den udviklende og udformende proces af et offentligt initiativ, vil deres rolle være Co-designer (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1339). Slutteligt kan civilsamfundet eller private betegnes som Co-implementor, hvor civilsamfundet alene står for at producere eller implementere velfærdsydelser, som er designet af det offentlige. I denne relation, kan det tilnærmelsesvis betegnes som et begrænset aspekt af samskabelse, da samskabelses alene er henholdt til at omhandle implementering af en policy, og disse vil ofte have en form af serviceydelser (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1339). Dette kan eksemplificeres ved affaldssortering, hvor det offentlige gerne vil optimere affaldssortering. Det bevirker, at de beder borgerne om at sortere affaldet. Herved har borgerne ikke kunne præge eller påvirke policy, men de bliver en afgørende aktør i implementeringen af denne. Et andet udtryk for denne form for samskabelse er styret samskabelse (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1339).

Det bliver centralt at skelne mellem disse roller, da indflydelsesrummet for de ikke offentlige aktører ændres afhængig af hvilken relation og rolle der er mellem aktørerne. Jo tidligere i processen civilsamfundet bliver involveret, desto større indflydelsesmuligheder er der. Forskning peger på, at civilsamfundet oftest inddrages sent i samskabelsesprocessen, hvilket bl.a. forklares ved en tilbageholdenhed fra de offentlige administratorer i forhold til de involverede parter uden for organisationen (Tortzen, 2019, s. 34).

En anden dimension af samskabelse er, på hvilken måde samskabelsesprocessen bidrager til den offentlige velfærd. Her er der en distinktion mellem samskabelse rettet mod kernen i velfærdsproduktionen og samskabelse, der supplerer de offentlige kerneydelser. Betegnelsen for disse dimensioner kaldes kernesamskabelse eller komplementær samskabelse. Afgørende for denne distinktion

er, hvorvidt samskabelsens outcome er en direkte velfærdsydelse eller en proces, som indirekte understøtter velfærdsydelsen (Tortzen, 2019, s. 35).

Forudsætninger for den gode samskabelse

Samskabelse er ikke givet at have effekt. En række faktorer kan dog være forudsætninger for, at det lykkes at skabe en positiv samskabelse. Her skelnes der igen mellem hvorvidt forudsætningerne henholder sig til den offentlige organisation eller til de ikke-offentlige aktører (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1341). Disse faktorer kan enten være understøttende eller hæmmende for samskabelsesprocessen.

Indikatorer for den offentlige organisation i en samskabelsesproces

Der kan overordnet opstilles fire betydningsfulde faktorer for det offentliges deltagelse. Det er indikatorer, som har betydning for de offentlige organisationers betingelser for at deltage i en samskabelsesproces. Det er i forskningen påvist, at disse faktorer er afgørende på tværs af sektorer og derfor er gældende på tværs af serviceområder (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1342).

Det første forhold er den offentlige organisations *compatibility*, hvilket vedrører organisationens egnethed til at samarbejde med civilsamfundet. Organisationens *compatibility* afhænger af, om strukturen og procedurerne i opgaveløsningen muliggør en inddragelse af civilsamfundet. Det henholder sig dels til kompleksiteten af serviceydelsen, men samtidig også organisationernes mulighed for at kommunikere med ikke-offentlige aktører (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1342). Det næste forhold er åbenheden overfor overdragelse af delmængder af den offentlige organisations opgaveløsning til eksterne aktører. Det kræver, at den offentlige organisation anser de øvrige aktører, som værende tilstrækkeligt kompetente til at deltage i opgaveløsningen (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1342). Heri er der indlejret, at organisationen skal have tillid til de eksterne parter og en overbevisning om at delegation fortsat giver en tilstrækkelig stabilitet i opgaveløsningen. Det tredje forhold er organisationens administrative kultur og tradition. Dette henholder sig til organisationens risikovillighed og hermed deres villighed til at imødekomme muligheden for nye innovative løsninger. Dette kan relateres til førstnævnte forhold, da kultur og tradition ofte kan være betingende for, hvorledes man anskuer samarbejdspartnere og møder dem med tillid til

opgaveløsningen, som var det første forhold. Vil den administrative kultur blive beskrevet som konservativ, vil det oftest have den afledte effekt, at man vil være mindre åben overfor inddragelse af ikke-offentlige aktører (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1342). Det sidste forhold, som kan forudsætte en positiv samskabelse, er åbenhed omkring intentionerne for samskabelse. For at processen skal have et positivt outcome, er det relevant at alle parterne i samarbejdet har klarlagt deres interesser samt hvilke formål de vurderer samskabelsen tjener (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1343). Sker samskabelse eksempelvis i forbindelse med nedskæringer i de offentlige budgetter, er det væsentligt at være åben omkring dette motiv for samskabelsesprocessen, hvis der skal ske en positiv inddragelse af ikke-offentlige aktører.

Betydningsfulde indikatorer for ikke-offentlige aktører i en samskabelsesproces

Samskabelsesprocessen er betinget af, at der indgår både en offentlig og en ikke-offentlig aktør i opgaveløsningen. Det gælder, som i ovenstående, at fire indikatorer hos de ikke-offentlige aktører, har relevans for en positiv samskabelsesproces (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015)

Først gælder det de ikke-offentlige aktørers karakteristika. Det henholder sig til, hvor kompetente de er til at løse og indgå i den pågældende opgaveløsning, samt deres grad af motivation til at indgå i samskabelsen. Det opleves, at de aktører, som har en tro på, at deres handlinger kan være med til at gøre en forskel i samfundet og ofte også en forskel i lokalsamfundet, ofte vil være mere succesfulde deltagere i samskabelse. Heri ligger det også, at aktørerne skal være loyale og bidrage aktivt i processen med en motivation, som er kompatibel med opgavens formål. Det andet forhold er, at ikke-offentlige aktører tilegner sig en ejerskabsfølelse for opgaveløsningen, som de tager del i. Det er essentielt, at disse aktører skal føle sig ansvarlige for opgaveløsningen, hvorfor det er vigtigt, at de ikke blot gennemfører arbejdet, som normalt ligger hos den offentlige organisation, men også selv er med til at præge processen og dermed outcome. Det er derfor ikke tilstrækkeligt at ville deltage, men det kræver også en indsigt i, hvilke services, deres kompetencer kan bidrage til og herved skabe merværdi i relation til outcome. Den tredje indikator er aktørernes sociale kapital. Det er ikke tilstrækkeligt at have engagerede aktører, men deres sociale kompetencer og netværk får også en betydning for, hvorvidt det kan lykkes at skabe en positiv samskabelse. Sidste forhold fremhæver betydningen af, at aktørerne har tillid til den offentlige organisation, samskabelsesprocessen

og dennes formelle formål. Desto større en autoritet og overbevisning den offentlige organisation har overfor de øvrige aktører, desto mere risikovillige er de civile aktører (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1343).

Samskabelse i styringsrationalernes linse

Et skifte i hvilke styringsrationaler, som præger den offentlige forvaltningspraksis, har også betydning for samskabelse og forståelser af begrebet. Med overgangen fra NPM til NPG er der skabt to normative forståelse af samskabelsesbegrebet, som kan betragtes i relation til de to styringsparadigmer (Agger & Tortzen, 2015). Siden Ostrom for 50 år siden introducerede begrebet samskabelse, har skiftet i styringsrationaler bevirket skiftende forståelse af, hvad samskabelse er, hvilke roller det offentlige og øvrige aktører har relativt til hinanden, samt hvilken plads og position samskabelse skal have som styringsredskab (Tortzen, 2019, s. 47). Styringsperspektivet har en relevans, fordi samskabelse som et styringsredskab er blevet en vigtig spiller på den offentlige strategiske og styringsmæssige dagsorden (Tortzen, 2019, s. 45). I nedenstående beskrives to forskellige forståelser af samskabelse, som knytter sig op på de to forskellige styringsformer. De to former for samskabelse beskrives også som samskabelsens mørke og lyse side. Hvor den mørke beskrivelse tillægger begrebet et neoliberalistisk afsæt, hvor offentlige besparelser og privatisering, hvor velfærdsydelser, der tidligere blev varetaget af fagprofessionelle, overgår til frivillige og andre civilsamfundsaktører (Tortzen, 2019, s. 45) (Houdt, Suvarierol, & Schinkel, 2001). Denne form for samskabelse kaldes for effektivitetssamskabelse og kommer som et svar på ressourceknaphed i en NPM-styring. Modsat er den lyse fortælling om samskabelse, som handler om mulighederne for at udvikle de nye samarbejdsformer mellem det offentlige og øvrige aktører, som har til formål at lære af hinanden og gennem gensidigt samarbejde innovere og udvikle velfærd (Tortzen, 2019, s. 46). Denne forståelse kategoriseres som empowermentsamskabelse eller demokratisk samskabelse og udspringer af NPG-rationaler. Her er formålet at øge ikke-offentlige aktørers indflydelse.

Effektivitetssamskabelse

Denne gren af samskabelsesforståelsen udspringer af NPM's rationelle kerne, hvor effektivitet og egennyttmaksimering er centralt. Det er den forståelse, som tilnærmelsesvis kommer tættest på Ostroms oprindelige begreb. Her finder samskabelsen sted i produktion af offentlige velfærds- og

serviceydelser, og de inddragede aktører bliver set som redskaber. Her bliver ikke-offentlige aktører anset som medproducenter eller co-implementorer, som det tidligere blev nævnt. Her bundes det offentliges motivation i inddragelse først og fremmest i at øge effektiviteten i velfærdsproduktionen, men innovation kan også være et motiv. Samskabelse bliver et modsvar på ressourceknaphed, og hvor inddragelse af andre aktører betragtes som en måde at udvide ressourcebanken på. Centralt er en vægt på en økonomisk dimension af samskabelse (Tortzen, 2019, s. 54). Med et økonomisk fokus, skal samskabelsen sikre kvalitet, effektivitet, målrette og om muligt innovere den offentlige service. Samskabelsen forventes at kunne måles i output som er konkrete målbare resultater, og som relaterer sig til målsætningen for samskabelsesprocessen (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015). I denne gren er det oftest den fagprofessionelle medarbejder og forvalter, som indgår i relationen i samskabelsen (Bovaird & Loeffler, 2012).

I denne forståelse, er der et særligt fokus på barrierer for samskabelsen, fra de ikke-offentlige aktørers evner, ressourcer og motivation til at deltage i produktionen af output. Derudover peges der på, at denne form for samskabelse kan være med til at øge uligheden mellem de ressourcestærke og ressource svage, da der lægges vægt på aktørernes ressourcer og kompetencer (Tortzen, 2019, s. 54). Gennem denne tilgang bevares magt- og rollefordelingen mellem ikke-offentlige aktører og de politiske aktører.

Empowerment- og demokratisk samskabelse

I modsætning til ovenstående, handler empowermentsamskabelse om et netværksbaseret samarbejde mellem forskellige offentlige og private aktører, der arbejder efter en fælles forståelse om at prioritere, planlægge og producere velfærd. Det kan også betegnes som partnerskaber mellem aktørerne. Denne forståelse bygger altså på rationalerne fra NPG, hvor formålet er funderet i ejerskab, kvalitet og innovation, der kommer til udtryk for outcome. Ikke-statslige aktører tager her en rolle som aktive i både styring og udvikling af velfærdssamfundet (Tortzen, 2019, s. 55).

I denne forståelse er der et socialt og politisk fokus, hvor der er en alternativ magtdimension i forholdt til ovenstående. Denne gren betoner et demokratisk potentiale i samskabelsen gennem øget pluralisme og legitimitet i prioritering, planlægning og produktion af velfærdsydelser. Samskabelse kan, i denne tilgang, være en vej til at ændre magt og rollefordeling mellem stat og civilsamfund. Motivationen for inddragelse, hos det offentlige, lægger særligt på en overbevisning om at man

gennem delegation kan opnå større ejerskab hos ikke offentlige-aktører, og herigennem sikre bedre løsninger. Denne forståelse vægter altså en social innovativ diskurs, hvor der opbygges social kapital gennem netværksdannelser, og magtfordelingen mellem aktørerne redefineres for at opnå større innovation i outcome. Empowermentforståelsen vægter potentialet ved at fokusere på demokratiske og mægtiggørende elementer, som giver større indflydelse til ikke-offentlige aktører (Tortzen, 2019, s. 56). For at realisere potentialet forudsættes det, at de ikke-offentlige aktører er aktive og har mulighed for at bidrage på input siden af policy, modsat effektivitetssamskabelse, der alene havde fokus på output. Magtforholdet skifter altså, således at samskabelsen kan omhandle strategier, politikker og prioriteringer af den offentlige velfærd. Her kan civilsamfundsaktørerne få en initierende rolle, og kan indgå i processer, ikke kun med forvaltningsmedarbejdere, men også med politikere om at skabe det bedste outcome.

Som modpol til tidligere, findes barriererne i samskabelse ikke hos de ikke-offentlige aktører, men derimod hos de offentlige administratorer. I denne tilgang peges der på nogle af de samme udfordringer, som tidligere nævnt, nemlig at medarbejderne ikke har de nødvendige kompetencer til at indgå i en proces, hvor de i højere grad skal facilitere en proces fremfor at have fokus på output.

Ovenstående afsnit efterlader et tydeligt billede af, at samskabelse har mange flertydige forståelser og aspekter i sig. Denne opgave har ikke til hensigt at vægte én forståelse højere end en anden, men ud fra casen forsøge at identificere og diskutere, hvilke aspekter af samskabelse, som er tilstede og herigennem få en større forståelse af, hvordan samskabelse kan bidrage til kommunernes ambition om at skabe fremtidens idrætsfaciliteter.

Videnskabsteoretisk position

Denne studie lægger sig generelt inden for det videnskabsteoretiske felt – kritisk realisme. Dette forhold betinger de rammevilkår, som undersøgelsen henholder sig til i relation til dets sigte, de metodiske tilgange til at opnå dette og slutteligt hvilken viden, der er skabt gennem undersøgelsen. Overordnet gør den kritiske realisme op med den dogmatiske metodologi i forsøget på at forstå virkeligheden. Dette afsæt berører på en antagelse om, at viden ikke kun kan opnås på en bestemt måde. Den kritiske realisme ønsker at bryde med en endimensionel videnskabsteori ved at fokusere på

genstandsfeltets ontologi, for at være definerende for den analytiske fremgangsmåde (Jespersen, 2004, s. 163).

Ontologisk henholder den kritiske realisme sig til, at virkeligheden er lagdelt i tre dele. Det reale, det faktiske og det empiriske lag. Førstnævnte dækker de hændelser, der observeres ude i verden. Næste lag udvider det, som eksisterer, til både at være det, der *kan* observeres og det *er* observeret. Slutteligt er der det reale, som udover det førnævnte observerede også rummer det, der *aldrig* kan observeres. Det ontologiske afsæt betinger, at den kritiske realisme anskues som en åben, stratificeret og helhedsorienteret videnskab, hvor enhver analyse er kontekstafhængig og det, at der kan være noget vi i vores videnskab aldrig kan afdække, hvorfor videnskaben ikke er deterministisk (Jespersen, 2004, s. 152). Hertil kommer dog, at den kritiske realisme samtidig henholder til en realisme i det ontologiske udtryk, hvorfor det, der observeres, karakteriseres for at have en gyldighed.

At tillægge undersøgelsen dette videnskabsteoretiske perspektiv, tillader samtidig en subjektivisme, som bærende element. Epistemologisk, anser den kritiske realisme, verden som noget, der opfattes og fortolkes af den observerendes subjektivitet. Dette påvirkes af en faglig, teoretisk og personlig tilgang til verden (Egholm, 2014, s. 126).

Det dualistiske aspekt i den kritiske realisme betinger samtidig, at der ikke er fokus på kun strukturer eller mennesker, men netop vekselvirkningen imellem de to. Det bygger på den førnævnte præmis om genstandsfeltet, som undersøges, eksisterer uafhængigt af undersøgelsen, men påvirkes af omgivelserne og de handlinger der indgår i undersøgelsen (Egholm, 2014, s. 128). Åbenheden kommer her til udtryk ved, at aktører og objekter undersøges som produkter, der besidder generative mekanismer, som forårsager hændelser i det faktiske lag og derefter kan afdækkes i det empiriske lag (Egholm, 2014, s. 126).

I relation til problemformuleringen åbner dette afsæt op for, at de individuelle fortællinger kan spille op imod det system, som omkranser den offentlige forvaltning på idrætsområdet. Samtidig betinger dette videnskabsteoretiske afsæt, at undersøgelsen vil have en retroduktiv metodisk tilgang. Hermed anerkendes både induktive og deduktive elementer (Jespersen, 2004, s. 156). Det induktive element har den primære funktion i denne opgave, hvorfor de empiriske fund vægtes betydeligt,

men samtidig kobles til en teoretisk forhåndsviden, hvortil det deduktive element inddrages inden der generes viden. Det deduktive element skal dog hele tiden holdes op mod en stor hensynstagen til genstandsfeltets karakter. Konsekvensen er, at de konklusioner, der i denne undersøgelse drages, vil have karakter af at kunne drages med en "vis" sandsynlighed, da det ønskes at skabe en dybere forståelse af genstandsfeltet.

Metodiske rammebetingelser

Strategien for denne undersøgelse har sit afsæt i en kvalitativ undersøgelsesstrategi med et single-casestudie som design. Metodisk er opgaven funderet primært i semistrukturerede interviews og sekundært dokumentanalyser. Singlecasestudiet omhandler Lemvig Kommune og deres arbejde med udviklingen af fremtidens idrætsfaciliteter. Fokus vil være at forstå denne case i dybden og skabe en eksplorativ forståelse af deres samskabelsesproces, for at kunne vurdere hvilke elementer, der er unikke for denne case, og hvilke der kan generaliseres yderligere til de danske kommuner. Hertil skal det forstås, at de indsigter, der er tilgængelige i undersøgelsen, er taget ud fra der, hvor de er i processen på nuværende tidspunkt, i arbejdet med en ny tilskudsmodel som omdrejningspunkt, og der trækkes kun historisk data ind i det omfang, det synes relevant for at forstå den nuværende kontekst og en ændring i processer og tilgange. Det vil forsøges at bygge forestillinger op om de mønstre og sammenhænge, som gør sig gældende på nuværende tidspunkt, ved at tage afsæt i det empiriske materiale. Hermed kan der skabes et supplement til den eksisterende viden på området. Det induktive afsæt betyder også, at databehandlingen har forsøgt at været holdt åben. Dette både i struktureringen af interviewguides⁴ og i analysestrategien, hvor der er gået fra åbne til lukkede koder i analyseprocessen. Den retroduktive metodiske tilgang betyder dog samtidig, at der løbende veksles mellem empirien, teorien og analysen, for at øge indsigten i alle tre aspekter og derved bedst muligt forsøge at afdække genstandsfeltet og besvare problemformuleringen. Formålet med analysetilgangen har været et forsøg på at frembringe synergien mellem empiri og teori, og herved få en dybere forståelse for de samskabelseselementer Lemvig Kommune har benyttet i processen. Undersøgelsen får sin relevans fordi sammenhængen mellem samskabelsesbegreber og udviklingen af idrætsfaciliteter kun er begrænset beskrevet både empirisk eller teoretisk og det bliver derfor vedkommende at undersøge om samskabelseselementer kan føre til et tættere samarbejde

⁴ Disse vedlagt som bilag

mellem kommuner og selvejende institutioner om at skabe en fælles udvikling om fremtidens idrætsfaciliteter, og i så fald hvordan.

I nedenstående afsnit præsenteres først metoderne for empiriindsamlingen, analysemetoder og -konceptualisering, for slutteligt at diskutere de metodiske implikationer for undersøgelsens slutninger og samtidig specielle rammevilkår for undersøgelsen i relation til kombination af akademisk opgave, samt en jobmæssig relation til undersøgelsens case.

Caseudvælgelse: Lemvig Kommune

Lemvig Kommune danner rammen for denne undersøgelse, og er genstandsfeltet for singlecasestudiet. Når det er ønsket at finde ud af, hvordan de danske kommuner benytter samskabelseselementer til at udvikle fremtidens idrætsfaciliteter, bliver det essentielt i udvælgelsen af casen at have en forventning om, at der rent faktisk er en relation, mellem offentlig og ikke-offentlig aktører. Idet jeg har været tilknyttet Idrættens Udviklings Center, har jeg via konsulentjobbet haft muligheden for, som juniorkonsulent at følge kommunens arbejde gennem de sidste 10 måneder, og har herved kunne følge et arbejdet mellem relevante parter på området og fået indblik i de udviklingsperspektiver, der er igangsat i kommunen. Det har i udvælgelsen, derfor været en vigtig forudsætning, at have indsigten via Idrættens Udviklings Center for at udvælge Lemvig Kommune som undersøgelsens genstandsfelt i dette singlecasestudie.

Casevalget har samtidig haft nogle strategiske overvejelser. Lemvig Kommune har nogle demografiske udfordringer, idet børnetallet falder og samtidig er de godt 20.000 borgere i kommunen fordelt udover et stort areal. Det kræver handling at fastholde og muligvis udvide befolkningsgrundlaget, hvilket attraktive idræts- og fritidsfaciliteter kan være en metode til. Den incitamentstruktur til at skabe forandring på området, gør det interessant at tage afsæt i Lemvig Kommune, da det derfor må antages, at mange parter er motiveret for at indgå i et samarbejde om udviklingen. Hvad der dog taler imod denne bevægelse, er kommunens stærke forenings- og frivillighedskultur (COWI, Frejo, & Steen, 2017). Da lokalområderne i kommunen traditionelt har været præget af stor autonomi og er vant til at etablere stærke lokalmiljøer, kan en øget kommunal interesse også betragtes som en kontrolinstans, og dermed møde modstand. Idet denne case kan placeres i begge ender af de beskrevne udfaldsrum, som tilnærmelsesvis kan kategoriseres som en kritisk case, er det derfor

interessant at undersøge hvilke samskabelsesprocesser og -elementer, som har henholdsvis betinget og hæmmet relationerne. Tilskudsmodellen bliver den præsentable manifestation og eksemplificering af, hvordan man kan arbejde med udviklingen af idrætsfaciliteter. Det er dog ikke alene interessant, i sig selv, for denne case at kigge på indholdet eller det konkrete udviklingsværktøj, men i lige så høj grad at fokusere på processen omkring denne.

Empiriindsamling

Til analysen af den indsamlede empiri anvendes kvalitativ metodetriangulering. Hermed menes, at der primært benyttes interviewmateriale, der kan give et dybdegående indblik i både det strategiske og operationelle niveau af samskabelsesprocessen omkring udarbejdelsen af en ny tilskudsordning, og dermed en udvikling af idrætsfaciliteterne. Hertil er der benyttet empiriske dokumenter vedrørende kommunens generelle strategiske indsats og overvejelser om at udvikle idræts- og fritidsfaciliteterne. Den fælles metodik for opgavens empiriindsamling, fordrer at vi får sat begge metoders kvaliteter i spil. Dette har til formål at få en bredere dækning af genstandsfeltet, hvilket har potentiale til at styrke pålideligheden af undersøgelsens samlede resultater. Metodetrianguleringen skal sikre, at der korrigeres for den enkelte metodes indbyggede fejlkilder og blinde vinkler, hvilket styrker konklusionerne (Frederiksen, 2015, s. 200). Samtidig har trianguleringen den fordel, at den giver øget mulighed for at etablere komplementær viden, hvilket giver en bedre forudsætning for at skabe en bredere og dybere viden end hvis kun en kvalitativ metode var anvendt (Frederiksen, 2015, s. 201). Dette lægger i tråd med den retroduktive analysemetode.

Semistruktureret interview

Vores casedesign beror på det primære metodiske greb og en central kilde til analys materialet. Interviewet tillader at indrette indsamlingen af data, til konteksten, samtidig med, at det giver mulighed for at komme tæt på væsentlige aktører i processen med at udvikle en ny tilskudsordning i Lemvig Kommune, som et led i udviklingen af fremtidens idrætsfaciliteter. Interviewmaterialet benyttes i denne undersøgelse eksplorativt, fordi der synes at være rum for supplerende viden til feltet (Harrits, Pedersen, & Halkier, 2012, s. 145). Den privilegerede adgang til interviewpersonerne, gennem interviews, muliggør en viden om deres oplevelse og forståelse af processen, hvilket kan relateres til den generelle viden om samskabelse. Denne forskningsmetode legitimeres særligt ved en

grad af pragmatisk og kommunikativ validitet, idet det tillader os at erfare genstandsfeltet gennem dialog (Brinkmann & Tanggaard, 2015, s. 34).

Interviewdesignet kan placeres på et kontinuum mellem et ustruktureret og et stramt struktureret interview. Denne undersøgelse positionerer sig midt på dette kontinuum, og arbejder med interviewet som semistruktureret. Herved gives en mulighed for at samtalen kombineres af forhåndsdefinerede spørgsmål og en strukturering af interviewpersonens svar og perspektiv på genstandsfeltet (Brinkmann & Tanggaard, 2015, s. 36). Herved muliggøres det, at dialogen systematiseres både med en tematisk dimension, hvor der kan produceres viden i relation til den kendte teori og derudover at man åbent kan tilgå de dynamiske dimensioner, hvor den interpersonelle relation kan påvirke interviewets retning (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 151). Forudsætningen for det semistrukturerede interview, i en induktiv kontekst, er derfor, at man har en teoretisk baggrundsviden indenfor feltet, som kan omsættes til en tjekliste med relevante temaer. Denne tjekliste er overført til en interviewguide, som er forsøgt struktureret meningsfuldt, og samtidig med, åbner det semistrukturelle op for, at spørgsmålene kan stilles i vilkårlige rækkefølge og følge interviewflowet, fremfor en stringens i relation til teori (Harrits, Pedersen, & Halkier, 2012, s. 150).

Interviewguiden i denne undersøgelse er på denne baggrund organiseret efter tematikker, som følger af operationaliseringerne af begreberne indlejret i problemformuleringen, og de tematikker, der er relevante for samskabelse, processen samt relationen mellem kommunen og de ikke-offentlige aktører. Der er i interviewguiden opstillet henholdsvis forskningsspørgsmål og interviewspørgsmål for at skabe transparens mellem den underliggende teoretiske baggrundsviden og til selve interviewspørgsmålet. Hvor forskningsspørgsmålet har til formål at henvise til den teoretiske baggrundsviden, har interviewspørgsmålene til hensigt at få konkrete beskrivelser af de enkelte tematikker (Brinkmann & Tanggaard, 2015, s. 39). Både i kraft af det semistrukturelle format, og det videnskabssteoretiske afsæt, har interviewguiden primært været brugt som et minimums afsæt for samtalen, men de præfabrikerede spørgsmål har i varierende grad haft sekundær betydning i forhold til at holde en åbenhed over den interviewedes perspektiver og legitime afvigelser.

Interviewstruktur

Tematikkerne i interviewguiden er, som nævnt, som en tjekliste eller en rettesnor, for at sikre at interviewet holder sig inden for genstandsfeltet, og det er muligt at få samtalen til at omhandle genstandsfeltet tilstrækkeligt til at svare på problemformuleringen. Det interessant har været at afdække hvordan samskabelsesprocesserne er foregået, og hvilke elementer fra samskabelse, der træder frem i casen og hos de enkelte interviewpersoner. Hvad er interviewpersonernes oplevelse af, hvad det er henholdsvis betinger og hæmmer et konstruktivt samarbejde med kommunen. Er der afvigelser fra den teoretiske baggrundsviden, der kendes, om samskabelse, er det interessant hvorledes disse påvirker relationen og samarbejdet om at udvikle fremtidens idræts- og fritidsfaciliteter. Derudover synes det, af hensyn til problemformuleringen, også relevant at afdække, hvordan aktørerne oplever den generelle proces omkring en fælles udviklingsvej i kommunen. I et styringsmæssigt perspektiv, er det relevant at undersøge, om der er divergerende opfattelser af karakteren af samarbejdet og relationen mellem de offentlige og ikke-offentlige aktører i undersøgelsen.

I selve samtalen med interviewpersonerne, har hensigten været at benytte forskellige spørgsmålstyper, der enten åbnede samtalen op, eller indsnævrede den, for at sikre en fyldestgørende dialog. Spørgsmålene i interviewguiden har dog overvejende været indirekte og fortolkende spørgsmål, for at afdække tematikkerne og interviewpersonernes forståelse heraf. Supplerende har der løbende været præciserende og opfølgende spørgsmål for at sikre, at besvarelserne ikke afveg for meget fra genstandsfeltet (Harrits, Pedersen, & Halkier, 2012, s. 158). Interviewguiden har haft samme udgangspunkt uanset hvilke af de tre interviewpersoner den var henvendt til. Det har dog været nødvendigt at "vende spørgsmålene rundt" når der veksles mellem offentlig og ikke-offentlig aktør, og dermed sikre, at spørgsmålene ramte rette operationelle niveau. Ligeledes har antagelsen været, at den offentlige aktør, havde større sandsynlighed for at redegøre for strategiske overvejelser på et generelt plan, end de ikke offentlige-aktører.

Alle interview er afviklet af samme primærinterviewer, hvor samtalen er optaget for at sikre, at alt relevant materiale efterfølgende var tilgængeligt. En del af interviewene er dog lavet via telefonopkald, hvilket har den konsekvens, at samtaleflowet alene er styret af de tolkninger man fik gennem tale, og det ikke var muligt at aflæse kropssprog eller ansigtsmimik undervejs. Havde dette været

tilfældet, kunne man muligvis have haft bedre forudsætninger for at fornemme interviewpersonernes respons på spørgsmålene, og herved have spurgt yderligere ind.

Interviewpersoner

Undersøgelsen er bygget op på tre personer fra Lemvig, hvor det er væsentligt, at disse er udvalgt på baggrund af en formålsbestemt strategisk udvælgelse, som er vurderet til at give bedst mulige repræsentantinterview og dermed en gyldig repræsentation for de aktører, som har været en del af processen i kommunen (Harrits, Pedersen, & Halkier, 2012, s. 162). Dels er der valgt én fra kommunen og forvaltningen, én fra en stor idræts- og fritidsfacilitet og én person fra en mindre idrætsfacilitet. Alle interviewpersonerne er tilbudt anonymitet, men ingen af dem har ønsket dette, hvorfor de præsenteres nedenfor ved navn.

Hanne Bjerg er fritidskonsulent i Lemvig Kommunes velfærdssekretariat. Som eneste medarbejder på området, har hun været den primære forvaltningsmæssige drivkræft i en udviklingsproces på idræts- og facilitetsområdet. Hun betragtes i denne undersøgelse som repræsentant for det offentlige, hvilket betyder at hun dels tages til indsigt for de forvaltningsmæssige parametre, men også har et ansvar for at efterleve de politiske ønsker på området. Derved kan man i hendes udsagn både spore politiske og forvaltningsmæssige aspekter. Tina Van Ingen er centerleder i Tangsø Centeret, der er et idræts- og fritidscenter, der rummer de fleste fritidstilbud, og som er centreret omkring foreningsidrætten, men samtidig har mange øvrige kommercielle interesser. Derudover kan der tilføjes, at Tina er byrådspolitiker, og har i sidste periode siddet i udvalget, som har været med til at igangsætte en udviklingsproces. Derfor er hendes indsigt dobbelt, qua hendes operationelle viden og erfaring som centerleder, men samtidig kan hun bibringe nogle strategiske og politiske overvejelser til området. Slutteligt er Flemming Bertelsen interviewet. Flemming er centerleder i Østhallen, som er en typisk lokalhal, hvor han er alene ansat til at klare drift, udvikling og samarbejde med foreningerne, som er langt overvejende det primære brugersegment. Flemmings bidrag kan være med til at tydeliggøre mulige forskelle i perspektiverne, afhængig af om man er fra en stor eller mindre facilitet.

Det havde for undersøgelsen været gavnligt at have flere interessenter med som interviewpersoner, men i nedenstående vil det kort blive skitseret, hvorfor dette ikke har været muligt.

Dokumentanalyse

Dokumenterne til denne undersøgelse er primært hentet som led i at forstå Lemvig Kommune og den kontekst kommunen er i på nuværende tidspunkt, som gør at de finder et behov for at skabe udvikling omkring deres idrætsfaciliteter. Dokumenterne har til formål at identificere og kortlægge hvilke strategiske overvejelser, der har sat gang i udviklingen, samt for at give en kontekst til det arbejde der laves med udarbejdelse af en ny tilskudsordning. Dokumenterne har karakter af konsulentrapporter, hvilket kategoriserer dem som sekundærdokumenter, hvor det er rettet mod forvaltningen og politikerne, men disse lægger offentligt tilgængeligt så alle kan få adgang og indsigt i dem. Samtidig kan rapporterne også tilskrives en tertiær karakter, idet de er udarbejdet på et givent tidspunkt, men beskriver ressortområdet over tid og samtidig har en analyserende karakter (Lynggaard, 2015, s. 155).

Dokumentanalysen bidrager dog kun sekundært til undersøgelsens besvarelse af problemformuleringen, men har sin berettigelse, idet det er et godt supplement til interviewpersonen, og hvor interviewene beskriver en efterrationalisering hos enkeltpersoner, så kan dokumenterne med data, som er mere rationelt funderet og har bedre mulighed for rationalitet over tid (Lynggaard, 2015, s. 156).

Analysestrategi

Analysestrategien for undersøgelsen beror på en transskription og en kodeproces, hvor datamaterialer er forsøgt opdelt i meningsfulde komponenter, hvorved det er muligt at studere demekanismer og relationer, som træder frem i datamaterialet. Analysestrategien ligger i tråd med den reduktive strategi, hvor datamaterialet primært bearbejdes åbent uden teoretiske kategoriseringer, men efter kondenseringsprocessen tillades det dog, at inddrage den teoretiske baggrundsviden til at besvare problemformuleringen.

Første element af analysen er en transskribering af de gennemførte interviews. Gennem transskriberingen sker der en transformation, hvor skriftsproget bliver en fortolkning af det sagte (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 200). Transskriberingen er gennemført ud fra en overbevisning om, at det skal være fyldestgørende og loyalt overfor interviewpersonernes fortællinger, hvor det talte ord oversættes 1:1. Dog inkluderes fyldeord og pauseord ikke. Årsagen til at hele interviewet og teksten transskriberes, er også for at sikre muligheden for at udlede tolkninger, som ikke alene beror på den

teoretiske baggrundsviden, men lade den fulde empiri være styrende i analyseprocessen (Harrits, Pedersen, & Halkier, 2012, s. 171). Transskriberingerne er sendt til interviewpersonerne til godkendelse inden de indgår som en del af datagrundlaget i denne undersøgelse, for at sikre en troværdighed og fortrolighed til interviewpersonerne. I dialogen med interviewpersonerne om transskriberingen, har det været italesat, at transskriberingen har været oversat fuldstændigt, og der er derfor ikke korrigeret for usammenhængende sætninger og lignende.

Efter transskribering af datamaterialet, er det valgt at lave en omfattende kodningsproces på materialet, for at forfølge de interessante aspekter af materialet og fortolke mere dybdegående på disse (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 214). Kodning er overodnet defineret ved at være labels, som knyttes til bestemte tekststykker og som repræsenterer tekstens indhold (Jakobsen, 2012, s. 173). Herved kan man kondensere data til tematikker, begrebsliggøre meningsfuldt og kategorisere data ind i en egentlig analyse (Jakobsen, 2012, s. 174).

Kodestrategien er en åben kodning, hvor der i denne proces er fokus på meningskondensering af data, så det er muligt at kompleksitetsreducere. Derved bliver det muligt at forbinde, sammenligne og kategorisere de relevante tekststykker til hinanden så der kan etableres en kodeliste (Jakobsen, 2012, s. 177). Der er søgt inspiration i *grounded theory* ved, at data har været styrende for hvad der er fremkommet af begrebsliggørelsen. Det er dog ikke muligt at lade forforståelse stå fuldstændig i baggrunden, idet jeg har en betydelig indsigt i casen grundet arbejdsmæssig relation. Netop dette, synes dog også at kunne styrke kodeprocessen, da jeg har været ekstra omhyggelig med at identificere anomalier i relation til de forventninger, der er, som følge af min baggrundsviden. De åbne koder har givet anledning til først at have en række specifikke koder, og gennem fortolkning er disse redefineret til mere abstrakte koder, som henholder sig til problemstillingen (Jakobsen, 2012, s. 178). Den åbne kodning er foretaget i hånden på de transskriberede interviews, og herefter er de abstrakte koder præsenteret som en slutkodeliste, der er vedlagt som bilag.

Som greb til at komme fra kodeprocessen og til den endelige empiriske analyse, er resultaterne af kodningen præsenteret i et display, som ligeledes er vedlagt som bilag. Displayet har til formål at tydeliggøre de mønstre og sammenhænge, som er identificeret, og herved kunne drage nogle konklusioner af undersøgelsen. Displayet er sat op som et across-case display, som har til formål at

synliggøre, hvordan de enkelte interviewpersoners bidrag afviger eller er i overensstemmelse med hinanden inden for de valgte tematiseringer og kategoriseringer.

Etableringen af displayet er baseret på den originale data, og koder som har transparens til de konkrete udsagn, hvorfor autenticitetsreglen for displays synes at være tilstrækkelig. Ligeledes er alt relevant data inkluderet og anomalier er særligt interessante, hvorfor disse naturligvis også er indhold i displayet, hvorved inklusionsreglen også er efterlevet. Operationaliseringerne og fortolkningerne af dataen er forsøgt at være gennemskuelig og klare, så man som læser, kan udlede tingene i relation til hinanden, og være med i processen fra rådata til displayet. Dette i overensstemmelse med transparensreglen (Dahler-Larsen, 2012, s. 191-194).

Ovenstående analysestrategi har den betydning, at valideringen af analysen særligt beror på argumentationsrækken i opgaven, og det kan derfor ikke antages, at konklusionerne vil være entydigt de samme hos andre (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 265). Af netop denne årsag, har det været essentielt at være omhyggelig i både kodnings- og præsentationsarbejdet af data, således der skabes bedst mulig transparens fra interviews til analyserne og deres konklusioner.

Spændingsfeltet mellem akademisk udforsker og konsulent

Min praktik og efterfølgende tilknytning som juniorkonsulent i Idrættens udviklings Center skaber en spænding mellem min rolle som havende en praktisk eller akademisk rolle, mod at have en arbejdsrelation. Det betyder naturligvis, at på trods af det overvejende forsøg på at gå induktivt til værks, så har min relation til casen betydet, at jeg har en vidensbank af forforståelse. Det har dog gennem en strategisk analysemetode været forsøgt at åbne op for nye dimensioner end den, der konkret har været arbejdsopgaven som konsulent. Derfor er det forhåbningen, at undersøgelsen kan medvirke til, at processer, som den, der har været i gang i Lemvig kan optimeres og man bliver opmærksom på nogle elementer, som ellers ikke har været inkluderet i processen med kommuner og faciliteter og et fælles mål om udvikling på området.

Samtidig har det, at jeg har en anden, end studiemæssig relation til casen, også haft negative implikationer. Grundet samarbejds-mæssige uoverensstemmelser i slutningen af processen, som åbner op for interessante akademiske vinkler, har det også haft den utilsigtede konsekvens, at min person er knyttet op på Idrættens Udviklings Center og konsulentydelsen, hvorfor flere interviewpersoner

har trukket deres bidrag til denne undersøgelse tilbage og ikke ønsker at være en del af empirigrundlaget. Det har svækket antallet betydeligt, og datamaterialet er derfor gået fra at bero på syv til tre interviewpersoner. Det har en negativ effekt på muligheden for at generalisere fundene i analysen. Udover at antallet indskrænker datagrundlaget, så har det også haft den betydning, at der ikke forelægger et perspektiv fra foreningerne, og dermed civilsamfundet. Disse bidrag var hentet gennem bestyrelsesmedlemmer i faciliteterne, som er udpeget af foreningslivet. Det synes dog rimeligt at antage, at man tilnærmelsesvis kan tillade sig at konkludere samskabelseselementerne og -processen i relation til civilsamfundet også, da den private aktør, i form af de selvejende faciliteter og civilsamfundet, ved foreningerne, er så tæt forbundet og gensidige afhængige. Af denne årsag må det forventes, at de perspektiver, der udledes hos faciliteterne, omtrent minder om civilsamfundets. Der kan dog være driftsmæssige- og økonomiske forskelle, hvorfor det i den kontekst er centralt at italesætte, at der her er tale om forskelle.

Undersøgelsens metodiske styrker og svagheder

Afslutningsvis, vil der i nedenstående blive kommenteret på undersøgelsens styrker og svagheder i relation til opgavens forskningsdesign- og metode.

Grundet undersøgelsens metodiske design med et empirifokus har det været centralt at fokusere på, at procedurer har været fulgt, således at der har været en gennemsigtighed lige fra indsamling, behandling og fremstilling af data. Det er i konklusionerne samtidig forsøgt at være bevidst om at opstille relevante antagelser forud for konklusionerne, så der er konsistens i de metodiske såvel som teoretiske antagelser (Andersen, 2012, s. 113). Samtidig er al materiale, både i form af skrift og lydfiler, tilgængeligt, og forudsætningen for at replicere undersøgelsen, til eksempelvis flere interviewpersoner i Lemvig eller i andre kommuner, synes derfor god. Generelt synes der at være en høj grad af mulighed for gentagelighed i undersøgelsen.

Reliabiliteten synes også at være en styrke i denne undersøgelse. Særligt den strategiske udvælgelse af både interviewpersoner og casen giver en pålidelighed til undersøgelsen. Der skal dog tages det forbehold, at datagrundlaget for undersøgelsen overvejende er funderet i interviewdata, som kan påvirke reliabiliteten i en negativ retning. Interviewviden er behæftet med en vis usikkerhed, da konklusionerne fra de enkelte respondenter, kan være præget af egeninteresser og bias (Andersen,

2012, s. 102). Denne risiko synes særligt at være tilstede, som følge af min "dobbelrolle" i casen. Overordnet vurderes dette forhold dog ikke at have problematiske konsekvenser for den samlede konklusion af opgaven, men det er et opmærksomhedspunkt i analysen af datamaterialet.

Validiteten i denne undersøgelse synes at have varierende karakter. Målingsvaliditeten synes at være tilstrækkelig, idet der er gjort et forsøg på, at de elementer og processer, som er identificeret, er tilstrækkelig deduceret i forholdt til de teoretiske operationaliseringer. Samtidig synes der videre at være en udmærket intern validitet tilstede, som følge af, at de processuelle slutninger og dermed forståelsen af, hvorledes samskabelseselementerne kan benyttes i udviklingen af idrætsfaciliteter. I den empiriske analyse, har fokus været at sikre slutningerne tilstrækkeligt via den analytiske kvalitet, og arbejdet gennem kodning og display. Særligt det sidste synes at være en styrke i undersøgelsen.

Forskningsdesignet i denne undersøgelse udfordrer generaliserbarheden. Det kvalitative datagrundlag forudsætter, at der skal være tale om en analytisk generaliserbarhed for, at fundene i denne undersøgelse kan gøre sig gældende (Andersen, 2012, s. 106). Der er visse forhold i undersøgelsen, som understøtter en generaliserbarhed til de danske kommuner, som problemformuleringen foreskriver. Det er særligt et argument om, at samarbejdsrelationen til de selvejende idrætsfaciliteter på tværs af forskelle i kommunale styringsforskelle, har karakter af lille grad af politisk indflydelse eller styring. Derved synes det rimeligt at antage, at denne undersøgelse kan sige noget om, hvordan man gennem samskabelseselementer kan nedbyrde de barrierer, der traditionelt har været på området, i samarbejdet mellem kommunen og faciliteterne. Skulle denne generaliserbarhed dog styrkes, ville det kræve et større datagrundlag. Det er allerede blevet fremlagt hvorledes antallet af interviewpersoner er reduceret undervejs i undersøgelsen, men samtidig havde det også givet undersøgelsens konklusioner styrke, hvis der var inddraget flere kommuner, og man herved kunne have et komparativt element af undersøgelsen. Med afsæt i disse refleksioner, synes det dog rimeligt, at undersøgelsen har sikret de metodiske værktøjer tilstrækkeligt til at kunne lave nogle gyldige slutninger, som delvist kan infereres til andre kommuner end Lemvig.

Analyse af empiriske fund

Den følgende analyse, vil være funderet i de identificerede empiriske nedslagspunkter, der er fremkommet gennem kodningsprocessen og som er illustreret i displayet vedlagt som bilag. De empiriske nedslagspunkter skal meningsfuldt bidrage til en dybere forståelse for, hvordan de danske kommuner med samskabelseselementer kan udvikle deres idræts- og fritidsfaciliteter. Illustreret primært via interviewpersonernes indsigter, samt dokumentmateriale, er det ønsket, at nedenstående kan belyse hvordan processen med udvikling af en ny tilskudsordning, kan eksemplificere hvorledes Lemvig Kommune har brugt samskabelseselementer til at indgå i en samarbejdsrelation med idrætsfaciliteterne.

Indledende vil der tages afsæt i de rammebetingelser, som kendetegner Lemvig Kommune, og hvad der ligger til grund for en udviklingsproces for faciliteterne. Dette både på et politisk og kommunalt niveau, og de betragtninger som idrætsfaciliteterne selv har. Dernæst vil der følge en analyse af selve processen og de elementer af samskabelse, der kan identificeres. Samtidig vil der løbende blive diskuteret, om der er elementer, som henholdsvis hæmmer eller betinger samskabelsesprocessen. Slutteligt fokuseres der på hvilken rolle idrætsfaciliteterne har i både velfærds- og samfunds-konteksten, og hvorfor det derfor, får en relevans at skabe en udviklingsproces for området.

Inddelingen af den empiriske analyse er defineret med afsæt i de mønstre og tematikker, som er fremkommet gennem meningskondenseringen i kodningsprocessen. Det er denne, som er styrende for den analytiske behandling af datamaterialet. De empiriske fund bliver i nedenstående koblet med de teoretiske perspektiver, for at kunne kvalificere disse fund og dermed have et legitimt grundlag for at sandsynliggøre, hvordan samskabelseselementer kan bidrage til udviklingen af fritids- og idrætsfaciliteter i en dansk kommunal kontekst.

Behov for forandring i styring og ledelse af idrætsfaciliteter

Lemvig kommune er en kommune, der står overfor væsentlige demografiske udfordringer og som på et politisk niveau har krævet strategisk handling. Kommunen har faldende børnetal og der sker en udflytning fra de små lokalområder, som efterlader mindre velfungerende lokalsamfund, hvilket er dyrt for kommunekassen blandt andet grundet mange nedrivninger (COWI, Frejo, & Steen, 2017, s. 26). Identifikationen af hele otte idræts- og fritidsfaciliteter er udfordrende for at skabe bæredygtige faciliteter. Derfor er det interessant, at den demografiske udvikling sætter fokus på

fremadrettede økonomiske merudgifter, men samtidig italesættes det fra fritidskonsulent Hanne Bjerg, at det er afgørende fra politisk side at bibeholde alle de nuværende idræts- og fritidsfaciliteter (Bjerg, 2019). Der er altså et spændende element i, at kommunen skal skabe bæredygtighed i faciliteterne. Samtidig benytter de ikke et naturligt NPM-redskab, hvor en mulighed kunne være at lukke haller, for at centralisere fritidsfaciliteterne og skabe mere effektive faciliteter i tråd med markedsmekanismerne. Hos de to centerledere Tina Van Ingen og Flemming Bertelsen, er det også et greb, som de finder relevant, og de omtaler begge, at det udfordrer driften i faciliteterne, at der er så stor konkurrence fordi faciliteterne har risiko ved at udvande hinanden (Bertelsen, 2019) (Van Ingen, 2019). *"Kommunen har holdt hånden over faciliteterne"* (Van Ingen, 2019). Hanne understøtter dette argument, og beretter om et fortsat øget behov for støtte til de selvejende faciliteter (Bjerg, 2019). Tina, der foruden sin rolle som facilitetsleder, også er en del af venstres politiske flok i byrådet, beskriver bedst de nuværende rammebetingelser for faciliteterne, som *"en masse lokumsaftaler"* (Van Ingen, 2019). Hanne er knap så tydelig i hendes beskrivelse af de nuværende rammebetingelser, men i blikket på den nuværende tilskudsordning, anerkender hun, at det presser faciliteterne at foreningsaktiviteten er dalende, da det er dette, som giver den største indtægt til faciliteterne (Bjerg, 2019).

Der tegner sig altså et billede af, at der et paradoks i at man politisk, ønsker at skabe bæredygtige og udviklende idrætsfaciliteter, men samtidig understøtter man de nuværende strukturer gennem tilskudsordninger, der ikke skaber udvikling. Flemming stiller sig også undrende overfor hvorfor man ikke vælger at lukke nogle af faciliteterne, som optimeringsredskab, men samtidig så har han selv et bud på hvorfor det er et politisk ønske at fastholde de mange faciliteter:

"Hvis man lukkede hallen i de små samfund, så lukker men også samfundet, og lukker men samfundet, jamen så flytter folk endnu hurtigere end de gør nu" (Bertelsen, 2019).

Her bliver paradokset tydeligt, da behovet for at fastholde faciliteterne i lokalområdet, bliver et middel til målet, om at bekæmpe de demografiske udfordringer og udflytninger kommunen står over for. Så selvom, den kommunale demografiske udfordring, udfordrer muligheden for at drive bæredygtige faciliteter, så bliver faciliteterne et vigtigt middel til at skabe attraktive lokalområder, og der er derfor kan man ikke alene lader markedsmekanismer styre i forsøget på at optimere området. Dermed ligger det politiske ståsted sig op af rapporten fra Cowi og Idrættens Udviklings Center, som ligeledes peger på, at fritid og bosætning hænger sammen, og det er også det DIF og SDU's

undersøgelser påpeger (COWI, Frejo, & Steen, 2017) (Fester, 2016). Fritidsfaciliteterne og ikke mindst, deres rolle i lokalsamfundet, bliver dermed en betingende faktor, som umiddelbart ikke gør det tilstrækkeligt at bruge NPM-mekanismerne som styringsredskab. Der er derved opstået en øget kompleksitet i spørgsmålet af styring af idræt- og fritidsfaciliteterne. Komplexitetsforøgelsen kan tale ind i at benytte andre styringsredskaber fra NPG-rationalerne, hvor der i højere grad sættes fokus på mekanismerne mellem de to problemstillinger, og hvor løsningen skal ske i samarbejde og dialog med de implementerende led. Interessant, bliver det derfor, hvordan man strategisk kan sikre sammenhængen i de effekter, man ønsker og hvor optimering af fritidsfaciliteterne, skal være med til sikre attraktive lokalsamfund med sunde borgere.

Behovet for forandring på området er altså funderet i en strategisk overvejelse på et kommunalt plan, men det er samtidig tydeligt, at der på lokalt plan hos de enkelte faciliteter, ligeledes er et behov for forandring og nye rammebetingelser for at være idræts- og fritidsfacilitet:

Man er nødt til også at høre noget kommercielt, for ellers kan vi ikke få det til at løbe rundt. ... Vi bliver nødt til at udvide vores aktiviteter og muligheder for at overleve. (Van Ingen, 2019)

Et synspunkt, som også Flemming støtter op om, selvom hans center er mindre end Tinas. Han har fokus på hvordan idrætslivet forandrer sig, og at qua det faktum, at tilslutningen til de traditionelle idrætter daler, så er der behov for et nyt aktivitetsudbud, som han ikke tror kommer alene gennem foreningerne (Bertelsen, 2019). Et perspektiv som Tina bakker op om, men pointerer, at det ikke er et spørgsmål om at udkonkurrere foreningerne, men faciliteter og foreninger skal supplere hinanden på de gode løsninger (Van Ingen, 2019). De to centerlederes perspektiver understøtter, at den udfordring kommunen står overfor, har rod ned på lokalt niveau, hvor der på et operationelt niveau også er et ønske om forandring. Det er dog samtidig rimeligt at antage, at denne interesse i at optimere idrætsfaciliteterne, hos de to centerledere også beror på en egeninteresse i at beholde deres job, og sikre en fortsat berettigelse af netop deres facilitet. Det er de dog også pragmatiske overfor begge to, og særligt Flemming betoner, at hans job skal skabe merværdi for lokalsamfundet, for ellers skal der ikke være en centerleder (Bertelsen, 2019). Der er altså ikke kun et egennyttemaksimerende incitament for at skubbe på for en udvikling. Begge ønsker altså at tage del i de planer kommunen har fremlagt. *"Man går meget op i det i Lemvig"* (Van Ingen, 2019). Hun betegner det

som ambitiøse planer, og kan se muligheder i at netop idræts- og fritidsfaciliteterne kan være tværgående og medierende på tværs af interesseskel (Van Ingen, 2019).

En forandring på området er dog ikke ligetil – og særligt de to centerledere beskriver dels en kulturændring, og dels nogle forvaltningsmæssige praksisændringer, der er en nødvendig betingelse for at nå i mål med de ambitiøse planer. *Ude i idrætsfaciliteterne! "plejer", den dør aldrig. Altså nu har jeg været her i 2 år. Det er lige før jeg laver en skulptur!*". Fritidsfaciliteterne, driften og styringen heraf synes altså at være præget af en kultur, hvor man har gjort tingene på samme måde gennem mange år, og hvor foreningerne og idrætsfaciliteterne, selv har styret "hvordan" og "hvad", der sker i lokalsamfundene. Det må alt andet lige, udfordre kommunens ambition om at komme tættere på denne udviklingsproces. Flemming tilkendegiver ligeledes, at han fra sin bestyrelse, mærker en påpasselighed i forhold til at forandringerne, som de mener er unødvendige fordi *"de jo har deres hal"* (Bertelsen, 2019). Hvor Tina er meget konkret i de udfordringer, som kan hæmme forandringen, så betoner Hanne mindre konkret, hvilke forhold som er hæmmende i forhold til at realisere målsætningerne. Tina påpeger en stor udfordring i den nuværende styringsrelation, som er funderet i en tilskudsmodel for faciliteterne, der beskrives som værende ineffektiv (Van Ingen, 2019). Perspektiver, som Hanne også anerkender, men hun er ikke så konkluderende i hvilken effekt det har på udviklingen. Det er nærmere et referat af det, hun har hørt faciliteterne berette i processen (Bjerg, 2019). Idet den nuværende tilskudsmodel yder tilskud afhængig af foreningstimer, så bliver det derfor en udfordring for faciliteterne at være bæredygtige, når foreningsaktiviteterne daler, hvilket der er forståelse for, fra forvaltningens side, mens både Flemming og Tina beskriver det som et grundlæggende problem, og et vigtigt indsatsområde.

Opsummerende står Lemvig altså overfor nogle udfordringer på deres idrætspolitiske område, som kræver nogle styringsmæssige redskaber, der på nuværende ikke er tilgængelige i deres forvaltningspraksis og i relationen mellem kommunen og de selvejende institutioner. Tilskudsmodellen rammer skævt på de behov, som et forandret idrætsliv, har betinget. Tilskudsmodeller i sig selv synes at være et traditionelt NPM-redskab, hvor man har en standardisering af mål og styrer efter dem. Der er intet i ovenstående, som tyder på, at tilskudsmodeller, som styringsredskab, er et dårligt redskab i sig selv, men der er tydeligt behov for en nyfortolkning af modellen, hvilket anerkendes

fra både kommunens og faciliteternes side. Hvordan det er besluttet, at tilskudsmodellen skal være det første element i udviklingsprocessen, diskuteres nedenfor, for det er interessant for undersøgelsens problemformulering at finde ud af, hvordan processen med en ny model er initieret, og hvordan kommunen har lyttet og inddraget faciliteterne i processen.

Hjælp udefra, men drevet nedefra

Lemvig kommune indledte forandringen med COWI-rapporten "Fælles Front", som skulle påpege de udfordringer, som kommunen stod overfor, og hvor nogle af tendenserne kort er skitseret, i det ovenstående afsnit. I det videre bliver det dernæst interessant at afdække hvorfor, det er tilskudsmodellen, som er første element af udviklingsprocessen, og hvordan denne strategi er fremkommet.

Der synes rimeligt at konkludere, at initiativet til en udviklingsproces er taget af kommunen, som har engageret COWI til at udarbejde rapporten, men det synes mere uigennemskueligt hvem der initieret, at netop tilskudsmodellen skulle være første sted der sættes ind. Hos hallerne fremgår det entydigt og enstemmigt, at det er et initiativ, som er taget hos hallerne:

"jeg synes faktisk meget, at det er hallerne, som er gået forrest" (Van Ingen, 2019).

Flemming tilslutter sig dette perspektiv, og mener, at der gennem idrættens fællesråd er presset på for en ny tilskudsordning, længe før der blev sat en generel udviklingsproces i gang (Bertelsen, 2019). Hanne, derimod mener, at kommunen har startet processen, men anerkender at der har været et ønske om ændring af tilskudsordning fra hallerne (Bjerg, 2019). Dette viser, at der er enighed om at, der er flere aktører med i processen, hvilket betyder, at det kan ræsonneres til at være en offentlig og ikke-offentlig aktører, som indgår i et samarbejde, hvor serviceydelsen – altså i sidste ende mulighed for at dyrke idræt, leveres gennem en interaktion mellem det operationelle led i forvaltningen og det omgivende samfund, her forstået som faciliteterne. Herved placerer vi starten på en samarbejdsrelation mellem Lemvig Kommune og faciliteterne, som indenfor NPG-styringsrationalerne. Tilskudsmodellen synes, som tidligere nævnt, at have karakter af et styringsredskab, som har afsæt i NPM-rationaler. Disse kritiseres for at have manglende legitimitet hos borgerne, og det synes at være foreneligt med den kritik, som den nuværende tilskudsordning, mødes med fra faciliteternes side.

Arbejdet med tilskudsmodellen inkluderer, altså minimum to aktører, nemlig faciliteterne og kommunen, men det Hanne Bjerg betoner også vigtigheden af, at kommunen har inddraget en tredje aktør, til at være en del af processen.

”Vi har jo haft Idrættens Udviklings Center, fordi de har erfaringer fra andre kommuner, hvor de har været med til omstruktureringer af tilskudsmodeller, så derfor købte vi dem ind for at få noget ekspertise.” (Bjerg, 2019)

Det at kommunen er initiativtager til at indhente ekspertise, afgør ikke hvem, der har initieret arbejdet i første omgang. Behovet for at forstå dette, beror på forsøget at forstå typen af governance, som enten stats- eller samfundscenteret. Ved den statscentrerede governance-form, bruger staten samarbejdsrelationen til fortsat være hierarkisk ordnet i forhold til de øvrige aktører, hvorimod den samfundscentrerede forståelse er forudsat af at det er involvering fra horisontalt placerede netværk, der i nogen grad overtager både leverance og implementering af den endelige policy (Bell & Hindmoor, 2009, s. 3). Det synes derfor afgørende for distinktionen mellem de to forståelser, hvordan man afgrænser opgaven og hvad man har været initiativtager til.

Skal man følge hallernes forståelse, hvor de gennem fællesrådene har etableret en konsensus om et behov for lige præcis en ændring af tilskudsordningen, så kan der argumenteres for at det er en samfundscentreret form for governance. Trækkes processen derimod op på et højere niveau, så kan man samtidig argumentere for, at kommunen har startet processen, ved at etablere fællesrådene, og herved netop understøtte muligheden en tættere samarbejdsrelation mellem faciliteterne. Både Hanne og Tina beretter om, hvordan der er sket en udvikling faciliteterne imellem, hvor de er gået fra at være konkurrenter og have et yderst mangelfuldt sparringsmiljø, til at have udviklet sig til at være *”konkullegaer”*, som Tina beskriver dem (Van Ingen, 2019). En bevægelse, som Hanne peger på, er sket via de fællesråd, som blev etableret efter kommunesammenlægningerne. Derved kan det forestilles at være en langsigtet strategi fra kommunens side, at få faciliteterne bragt dels tættere på dem og tættere på hinanden. *De sidste 5-10 år har det hjulpet gevaldigt, at de har fået et forum, hvor de kunne arbejde sammen eller udveksle ideer og samarbejde om nogle ting”* (Bjerg, 2019). Hvis man tager dette perspektiv, synes der at være tale om en statscenteret governance-

form, idet det er det offentlige, som bruger fællesrådene til at øge deres styringskapacitet, og kan vælge hvilke opgaver, der skal uddelegeres.

Ovenstående snakker sig ind i samskabelsesbegrebet, som er genstandsfelt for denne opgave. Her skelnes der ligeledes mellem co-production og co-innovation, som har mange lighedspunkter med ovenstående distinktion mellem governance-type. Hvor co-production kan siges at minde om statscenteret governance, så lægger co-innovation sig i forlængelse af samfundscenteret governance. De samme argumenter, som i ovenstående, kan altså gøre sig gældende for denne forståelse. Det afgørende, må derfor blive, hvor man vælger af definere processen fra. Har kommunen været initiativtager til den generelle udviklingsproces og højere grad af inklusion af eksterne aktører og ikke-offentlige aktører, så kan det betragtes som en samskabelse i co-production forståelsen. Alternativt kan der argumenteres for at det er faciliteterne, der via et bottom-up perspektiv har presset på for at få skabt ændringer. Derved får faciliteterne en rolle, hvor de via de selvorganiserede fællesskaber, er med til at skabe nye løsninger, og får en medproducerende rolle. På trods af dette, synes det dog at tale imod faciliteternes initiativ, at Flemming tilkendegiver at: *"Det er positivt de har ændret tilskudsordningen"* (Bertelsen, 2019). Dette taler ikke for, at faciliteterne har taget fuldstændigt ejerskab for processen, men derimod ser det som en proces de er inddraget i, men som er styret af kommunen. Dermed får co-production en berettigelse, da fokus herved er, at kommunen inddrager faciliteterne til at bidrage i processen for at finde bedre løsninger, og udnytte deres know-how i den konkrete sag, og altså ikke nødvendigvis med et længevarigt fokus om inddragelse på området.

Opsummerende kan det konkluderes, at idet der er tale om samarbejde og inddragelse af ikke-offentlige aktører i processen med at skabe en tilskudsmodel, så kan det betegnes som et governance-perspektiv. Hvorvidt dette skal ses som stats- eller samfundscenteret defineres af hvordan man afgrænser processen. Skal samskabelseselementet tages i betragtning i forhold til undersøgelsens problemstilling, så er der fokus på hele udviklingsprocessen, og derfor synes det, at være kommunen som har været initiativtager, til en øget inddragelse af de eksterne aktører. Dels gennem etablering af fællesråd og dels ved at engagere et konsulentfirma til at facilitere en proces med faciliteterne. Muligheden for, at initiativet er kommet fra faciliteterne, anerkendes i forhold til det konkrete med tilskudsordning, men det synes overvejende at være rimeligt, på baggrund af

ovenstående fund og vurderinger, at antage at det samskabelseselement der træder mest frem, kan betegnes som en statscentreret governance-form, og hvor den bedste forståelse af samskabelsesbegrebet er co-production.

Faciliteternes indflydelsesrum

Ovenstående etablerer at der, ud fra en antagelse om, at samskabelse er når en offentlig og ikke-offentlig aktør indgår i en samarbejdsform om at udvikle et outcome, er tale om samskabelse mellem faciliteterne og kommunen omkring udviklingen af fritids- og idrætsfaciliteterne i Lemvig. Følgende afsnit vil forsøge at etablere en mere dybdegående forståelse af hvilke aspekter af samskabelse, der træder frem i processen.

Det er allerede afklaret i ovenstående, at det er rimeligt at antage, at det ikke er faciliteterne, som har været primær aktør i processen om den nye tilskudsordning, selvom det er centerledernes opfattelse. Det underbygges videre af, at Hanne tilkendegiver at, fra hendes perspektiv har det *"der været en åbenhed og gennemsigtighed i processen"* (Bjerg, 2019). Hermed lyder det til, at det er kommunen som har sat målet op for processen. Det er dog fortsat relevant at afdække, hvilket indflydelsesrum faciliteterne har haft i processen, for både Tina og Flemming påpeger at *"kommunen gør det anderledes denne gang"* (Van Ingen, 2019) (Bertelsen, 2019). Der er ikke noget i Hannes udsagn, som indikerer at kommunen har gjort andet end at mål- og rammestyre. Tværtimod tilkendegiver hun:

Det er egentlig hallerne selv, der har defineret det, at de er to haller... Det har de så selv været med til at sige – vi deler os op i to, og så laver vi to forskellige tilskudsmodeller." (Bjerg, 2019)

Hermed tyder det på, at hallerne har haft stor indvirkning på indholdet og betingelserne for den nye tilskudsmodel, og det støttet af Flemming, der tilkendegiver en stor grad af inklusion i processen (Bertelsen, 2019). Tina anser ligeledes processen for at være god, og påpeger den store inklusion af både bestyrelsesmedlemmer og øvrige forvaltningsområder, som en styrke ved processen (Van Ingen, 2019). Faciliteternes rolle, og inklusionen via workshops med Klaus Frejo, indikerer derfor, at faciliteterne kan tilskrives en rolle som co-designer, hvor de har været inkluderet i den udformende og udviklende del af processen. Hvad interviewene ikke tydeligt indikerer er dog, hvor styret

workshopperne har været. Det synes rimeligt at problematisere, at når kommunen har engageret et konsulentfirma til at facilitere processen, så har der forud for workshopperne, været en afstemning mellem kommunen og konsulenten om hvad slutmålet var. Data giver derfor ikke svar på konkret hvad hallerne har defineret eller hvor stort indflydelsesrum, der reelt har været på workshopperne.

Til trods for en overvejende positiv stemning over processen fra både offentlig og ikke-offentlig aktør, så er der i hvert fald noget, som indikerer, at der ikke har været fuldstændig indflydelse på slutresultatet, selvom Hannes udlægning kan pege i den retning.

"Vi har aldrig bedt om udviklings- og vedligeholdelsespulje!" (Van Ingen, 2019).

Selvom hallerne, har følt sig inddraget undervejs i processen, så er det slående, at det, der bliver præsenteret som endeligt udkast indeholder elementer, som der ikke er konsensus og legitimitet omkring hos de aktører, som har været inddraget. Det kan tyde på, at inddragelsesprocessen har haft karakter af at være en proces for processen skyld og ikke for at give egentlig plads til at faciliteterne kunne påvirke outcome alligevel. Dermed har de kun en proforma rolle som co-designer, og de har muligvis kun begrænset påvirkning af policy. Det synes umiddelbart at være den følelse, at Tina er efterladt med, når hun mener at outcome er noget andet end det, som er præsenteret. *"Der er ikke spillet med åbne kort"* (Van Ingen, 2019).

Slutproduktet, i kraft af tilskudsordningen, vil i sidste ende altid være faciliteterne, som skal implementerende led af policy. Herved får den en rolle som co-implementator. Det er på baggrund af de nye rammebetingelser, at de skal sikre at der skabes mere aktivitet i lokalsamfundene. Flemming peger også på, at *"Den nye ordning giver mere frihed til at lave det der bliver efterspurgt"* (Bertelsen, 2019), hvilket tyder på at han i hvert fald, er positiv stemt over at skulle agere på baggrund af de nye rammer. Denne form for samskabelse må dog siges at være begrænset, og det forekommer besynderligt, at kommunen har inddraget så mange aktører i processen, såfremt de ikke havde et reelt ønske om at lade faciliteterne og deres bestyrelser være med i den udformende proces. Faciliteterne har også fra start været inddraget i processen, og den tidlige inklusion indikerer ligeledes, at der har været indflydelsesrum til at påvirke outcome. Processen er heller ikke afsluttet, hvorfor Hanne understreger at:

"Det er jo det jeg håber, at de kommer med her den 17. juni og fortæller hvad de har tænkt. Så vi kan uddrage noget af det, og få lavet et forslag de kan gå ind for, og så sende det frem til politikerne efter sommerferien." (Bjerg, 2019)

Herved understreges det, i hvert fald fra forvaltningens side, at intentionerne er, at faciliteterne kan påvirke det endelige policy, som forelægges til vedtagelse hos politikerne. For at dette får bundklang, kræver det dog en tillid mellem aktørerne og en tro på at man rent faktisk kan påvirke processen.

Når kommunikation og fællesforståelser kræver to parter

Processen frem til det sidste af foråret 2019 synes, på tværs af aktørgrupper, at have været positiv og i god ånd, men uenigheden om det foreslåede outcome indikerer samtidig, at der er elementer at samskabelsen, som ikke er fordrende for at samskabelsen kan få fuld effekt. Det er derfor væsentligt at undersøge, hvilke forhold i Lemvig, som særligt forudsætter eller hæmmer en god samskabelsesproces om udviklingen af idrætsfaciliteter.

"Vi er slået tilbage i ludo!" (Van Ingen, 2019). Meget kontant konkluderer Tina, at selvom hun gennem hele processen *"har nikket anerkendende"* (Van Ingen, 2019), så står hun og hendes bestyrelse nu tilbage med en følelse af, at der har været bagvedliggende motiver fra kommunens side, som ligger udover det italesatte, om at optimere faciliteterne og deres rammebetingelser for at skabe mere aktivitet. En reaktion, som er affødt af, at kommunen, i slutningen af processen fremlægger hvilke økonomiske konsekvenser, de aftalte principper har, for den enkelte facilitet (Bjerg, 2019). I forvaltningen optik, et greb, som har til formål at sikre gennemsigtighed om konsekvenserne for de principper, som forvaltningen opfatter, at faciliteterne selv har defineret. Derfor må det tolkes, som et forsøg på at understøtte og facilitere den proces, hvor faciliteterne skal spille en central rolle. Denne forståelsesramme, synes dog ikke at være ens hos de forskellige aktører. Forudsætningen for en god samskabelse er blandt andet åbenhed fra det offentlige side (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015), hvilket forvaltningen jo netop tænker de har, når de fremlægger et arbejdsrapport, hvor konsekvenserne fremgår. Samtidig bliver det dog også tydeligt, at selvom den offentlige aktør tilstræber åbenhed, så skal der være en konsensus fra den ikke-offentlige aktør, om at dette er tilfældet. Hanne beskriver det som:

"Det er en stor udfordring at kommunikere tingene rigtigt ud. ... Vi har gjort meget ud af at sige, men det er åbenbart ikke lykkes så godt for nogle vedkommende, at det var jo ikke sådan at det ville komme til at se ud, det var bare et oplæg ud fra de principper, der var nu og ud fra de tal vi havde nu." (Bjerg, 2019)

Hvis forvaltningen er af den overbevisning, at de meget tydeligt har italesat, hvad præmissen for arbejdsarket er, så bliver det interessant at afdække, hvad der så betinger, at samarbejdsrelationen, efter en god proces udfordres så markant. Kommunikationen må derfor det centrale begreb mellem parterne, da afsender og modtager meget klart ikke har samme opfattelse af hvad udkastet til outcome viser.

Den åbenhed, som er en forudsætning at den ikke-offentlige aktør har til samskabelsesprocessen, er altså ikke nok i sig selv, men synes altså at skulle være betinget af en accept fra de ikke-offentlige aktører, for at medvirke til en positiv samskabelse. Hvad Hanne italesætter, som kommunikation, findes rimeligt at forstå, i forlængelse af en af de indikatorer, som skal findes hos de ikke-offentlige aktører for at skabe gode forudsætninger for samskabelsen. Det handler om tillid. Hvis samskabelsen skal være vellykket, kræver det at der er tillid i samarbejdsrelationen, - processen og dennes formål (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015, s. 1343). Den frustration og de postulater, som er behæftet herved, synes at være et tegn på en mistillid til formålet. *"Når jeg kigger på formålet, kan jeg ikke se der skulle være besparelsesplaner"* (Van Ingen, 2019). Fra et fælles fokus på at etablere attraktive fritidsfaciliteter til gavn for borgerne, så er denne opgaveløsning pludselig sat i baggrunden, til fordel for en frygt for besparelser og effektiviseringer. Til trods for et langt forløb, som faciliteterne betegner som meget inkluderende og mere end tidligere, så på et enkelt møde, sker der et markant skifte fra en tillid til processen til en markant mistillid til både kommunen og konsulentfirmaet, som har faciliteret processen. På baggrund af dette, virker det rimeligt at sandsynliggøre, at samarbejdsrelationen mellem aktører er relativ skrøbelig.

Hvor processen netop skulle forsøge at bringe samarbejdsrelationen tættere, og gøre det lettere for hallerne at drive faciliteter (Bjerg, 2019), så skaber et enkelt møde en hel ny fortælling, om processen med en ny samskabelsesmodel. Tina betoner:

"Altså vi er jo selvejende, så vi føler, at de vil have endnu mere styr på os."
(Van Ingen, 2019)

Væsentlig er det, at det først er i det øjeblik, at frustrationerne over arbejdsrapporten kommer i spil, at faciliteterne organisationsform bliver vægtet, som et særligt forhold i processen. Frem til mødet den 25. april, synes ingen af faciliteterne at se det som en særlig udfordring, at kommunen indgår i en tættere relation med dem. Derfor synes det rimeligt at antage, at frem til arbejdsarket sættes i spil, så accepterer de ikke-offentlige aktører åbenheden fra kommunen, de tilgår selv processen med tillid og der er også noget ejerskab for opgaven, der skal løses i fællesskab. Ejerskabet er formentlig også betinget af, at hallerne har den opfattelse, at de selv har været initiativtager til en fornyelse af tilskudsordningen hvilket alt andet lige må give noget motivation til at deltage i opgaveløsningen. Derudover har de også en relevant erfaring at byde ind med i processen, som det også tilkendes, bliver lyttet til (Bertelsen, 2019). Bemærkelsesværdigt er det derfor, hvor hurtigt ejerskabet hos faciliteterne falder bort, og det går fra den fælles proces, til en indskrænkning af deres autonomi og en opfattelse som yderligere kommunal styring.

Det at stemningskiftet synes at være så markant, må med rimelighed forventes at have konsekvenser for kommunens videre arbejde med tilskudsmodellen. De primære samarbejdspartnere er naturligvis faciliteterne, og Hanne tilkender også, at arbejdsarket skal følges op med individuelle møder, hvor hendes forhåbning er at tilliden og opgaveløsningen igen kan sættes i fokus (Bjerg, 2019). Det må dog også forventes, at en sådan dialog vil være præget af den mistillid, som har formidret det ellers entydige billede af en god proces. Det må samtidig antages, at denne mistillid, kan påvirke implementeringen af en ny tilskudsordning. Under antagelse af, at principperne for tilskudsmodellen bliver vedtaget, da der jo er enighed om disse, så får kommunen en udfordring i at få tilstrækkelig effekt ud af den nye model. Det skyldes dels at faciliteterne ikke længere har motivationen og ejerskabsfølelsen for at få omsætte mulighederne i potentialet. Derudover må det antages at få en effekt på modtagelsen af de nye rammebetingelser hos foreningerne. Faciliteterne bliver her bindeleddet mellem forvaltningen og foreningerne på dette område, og derfor er kommunen afhængig af, at faciliteterne er loyale overfor målet og potentialet i en ny model. Idrætsfaciliteternes sociale kapital får derved en betydning for samskabelsesprocessen, da kommunen bliver afhængig af facilitetsbestyrelsens mandat og opbakning til at inkludere foreningerne i de nye rammevilkår. Denne betydningsfulde indikator synes altså at være truet på nuværende tidspunkt i processen. Det kommer også til udtryk hos Tina:

"jeg har hele tiden været fortaler for at vi skulle kigge på en ny model og sagt til min bestyrelse "ro på, ro på" – det skal nok blive skide godt det her og det bliver så spændende at arbejde med. Og så ja, så får vi de tal i hovedet og så kan de sige "hvad sagde vi!" (Van Ingen, 2019)

Det underbygger sandsynligheden for, at forvaltningen ikke længere har en loyal aktør, som skal videre ud til civilsamfundet og skabe effekt af samskabelsesprocessen. Der er i hvert fald intet i ovenstående, som tyder på at hverken halinspektørerne eller -bestyrelserne vil gå tilbage i lokal-samfundene og være med til at finde de gode løsninger for et attraktivt idrætsliv sammen med foreningerne efter mistilliden har indfundet sig.

Samtidig så skal ovenstående udfordring nuanceres af, at Flemming ikke tilkendegiver samme utilfredshed eller mistillid til processen. Modsat Tina, som er repræsentant for de større faciliteter, så er Flemming af den overbevisning, at modellen giver nye muligheder og at *"det er jo ikke for at sparre penge"* (Bertelsen, 2019). Kommunen synes altså primært at have en udfordring i samarbejdsrelationen til de større faciliteter. Dette kan tiltænkes at være tilfældet, fordi de mindre haller "bare" får en fast rammebevilling, hvorimod de større haller får en mere kompleks model, som kommer til at kræve mere af faciliteterne og er en større ændring, end tilfældet er hos de mindre faciliteter. Flemming ser fortsat mulighederne i en ny tilgang til de kommunale tilskud (Bertelsen, 2019). Ydermere italesætter Flemming en vis skepsis og modstand fra foreningerne grundet det øgede aktivitetsniveau gennem hallerne, men tilkendegiver samtidig, at han som facilitetsleder, har en vigtig rolle i at få aktiviteterne til at køre i samarbejde med foreningerne og ikke på bekostning af foreninger (Bertelsen, 2019).

Kommunen synes derfor primært at have en udfordring i samarbejdsrelationen med de større faciliteter, som har ændret holdning til, at de nu betragter processen som mere kommunal styring, mens de mindre faciliteter modsat betragter den nye tilskudsmodel som øget frihed til at optimere synergieffekterne med deres lokale foreningsliv.

Reaktionerne kan læses ind i en forståelse af, at i kraft af, det er en ny måde at samarbejde på, så er grundlaget for samarbejdet meget nyt og skrøbeligt. Af den årsag, kræver det altså ekstra meget i forvaltningens måde at signalere risikovillighed og åbenhed til processen, for at de kan overbevise

faciliteterne om, at der er et fælles mål med processen. Som ovenstående viser, er det en nyoprettet tillid, hvorfor samarbejdsrelationen er svag. Det kræver dels tid fra forvaltningen at omstille deres administrative og styringsmæssige kulturer og traditioner, og det kræver dels en tiltro fra faciliteterne til at de rent faktisk har ændret praksis og gør tingene på en ny måde. For Flemming er der dog ingen tvivl: *"Vi plejer bare at snakke om det, nu sker der også noget!"* (Bertelsen, 2019).

Opsamlende bliver det derfor et opmærksomhedspunkt for kommunerne, at de skal være tydelige i deres kommunikation, og løbende i deres arbejdsproces, sikre at der skabes en tillid, så der fortsat er ejerskab og entydighed i de fælles målsætninger. De skal særligt være opmærksomme fordi det er en ny måde at samarbejde på, og det kræver ekstra åbenhed fra kommunen for at få tilliden fra faciliteterne og dermed få dem som medspillere videre ud i civilsamfundet. Alternativt bliver det et hæmmende element for at få godt udbytte af samskabelsesprocessen.

Målet er bedre og mere, men er det også andet?

Foregående afsnit sætter fokus på styringselementet i samarbejdsrelationen, og i det perspektiv der fremgår af ovenstående, så er styring et negativt element, som altså begrænser autonomien og selvbestemmelsen hos de selvejende faciliteter. Følgende afsnit vil forsøge at tænke samskabelse ind i en sådan styringssammenhæng, og forsøge at definere hvilken position casen med rimelig kan indplacere sig i.

En entydig og fælles målsætning for samskabelsen, blev udfordret af det foregående afsnit, men ikke desto mindre, så er der en række fællesnævner i den måde både faciliteter og forvaltning anskuer målet med tilskudsmodellen på, hvis det tages op på et mere strategisk og langsigtet niveau end implikationerne for den enkelte facilitets kortsigtede økonomi.

"Vi vil gerne være hallen for skolerne og foreningerne, men de skal også se os som en facilitet for turisme og som kan noget med ældre osv " (Van Ingen, 2019)

Faciliteterne ønsker helt tydeligt at være noget mere, og noget andet, end det de er nu. De vil løsri-
ves fra relationen til foreningsmonopolet og få en mere central position ind i lokalsamfundene. No-
get som vægtes både hos Tina og Flemming på tværs af facilitetsstørrelser, for Flemming bakker det
op med: *Vi skal fortsat have idrætten som hovedformål, men vi skal også have et bredere perspektiv
på andre aktiviteter"* (Bertelsen, 2019). Hos faciliteterne er der altså en bevidsthed om, at de skal

være medskabende til et generelt godt lokalsamfund i Lemvig Kommune, og begge betoner muligheden for, at faciliteterne kan være omdrejningspunkt for aktiviteter. Både idrætsaktiviteter, men også andre velfærdsopgaver, som sundhed og integration kan Tina se faciliteterne indgå i (Van Ingen, 2019). Forvaltningen ser samme potentiale i faciliteterne, og beskriver den overordnede målsætningen som *"skabe tidssvarende faciliteter, så det bliver attraktivt at bo i Lemvig"* (Bjerg, 2019).

Faciliteterne, som katalysator for et attraktivt lokalmiljø, og som en komplementærressource til velfærdssydelserne, er dermed en fælles forståelsesramme for alle aktører i processen. Hvad der så er interessant, er hvorledes samskabelsen og den fælles målsætning kan defineres som en effektivitetssamskabelse eller en empowermentsamskabelse. Dette for at forstå hvilket styringsmæssigt potentiale samskabelsesprocessen med udarbejdelsen af en ny tilskudsmodel har.

Faciliteterne skal have samme økonomiske ramme, men mindre administration. Det er samtidig noget af det, forvaltningen fremhæver er gevinsten ved en ny tilskudsordning (Bjerg, 2019). Et aspekt, som kan læses ind i effektivitetssamskabelse, som bygger på rationalerne fra neoliberalismen, hvor der er fokus på at effektivisere velfærdsproduktionen. I denne forståelse, bliver inddragelsen af faciliteterne et redskab til at opnå dette og det vil kræve at output kan måles i konkrete mål (Tortzen, 2019, s. 54). Der er elementer af data, som godt kan underbygge, at en ny tilskudsordning kan forstås som en effektivisering – ikke som det tidligere har været diskuteret i henhold til besparelser, men som Flemming udtrykker det: *Det giver mest aktivitet for færrest penge*" (Bertelsen, 2019). Det målbare output må derfor antages at blive mere aktivitet i hallerne, som er nemt for forvaltningen at målstyre på. Samtidig kan der argumenteres for, at en tilskudsmodel i sig selv, er en mulighed for at skabe en økonomisk incitamentsstruktur, der skal skabe mere aktivitet. Der skal altså skabe mere og bedre gavn af faciliteterne (Van Ingen, 2019).

Hvad der underbygger denne tese er, at man oftest vil møde modstanden fra de ikke offentlige aktører når der er tale om effektivitetssamskabelse. Det forhold er allerede etableret i ovenstående, hvor den skrøbelige relation blev diskuteret. Videre vil det oftest være en forvaltningsmedarbejder, som indgår i relationen med de ikke-offentlige aktører. Med sine 30 års erfaring, og eneste medarbejder på fritids- og folkeoplysningsområdet (Bjerg, 2019), så er det entydigt Hanne, som er

personificeringen af den offentlige aktør, og hun har blot referencepligt til sin direktør, som har rollen som fagchef, men ikke er direkte involveret i processen.

Hvad der dog taler imod en rendyrket effektivitetssamskabelse, er dog samtidig, at skal det betragtes som effektivitetssamskabelse, så peges der på, at man vil se forskel i mellem de ressourcestærke og de ressourcesvage i inklusionen af samskabelse. Det må her være rimeligt at betragte de større faciliteter, som de ressourcestærke og de mindre som de ressourcesvage både qua deres mande-ressourcer og deres økonomiske rammebetingelser. Begge faciliteter i denne undersøgelse synes dog at være inddraget ligeværdigt, og når der berettes om forløbet, så har der godt nok være to forskellige forløb, men der er blot lavet parallellforløb og ikke differentieret på baggrund af resource- eller styrkeforhold.

Empowerment- eller demokratisk samskabelse betoner partnerskabet mellem aktørerne og modsat effektivitetssamskabelse, bygger det på mange af rationalerne fra NPG, hvor fokus er outcome og ikke output, og samtidig bliver rollerne mellem aktørerne mere ligeværdigt. Der er tidligere etableret en forståelse af, at faciliteterne har haft en co-designer rolle, hvor de, ifølge forvaltningen, selv har været med til at definere principperne for en ny tilskudsmodel. Dermed bliver de både styrende og udviklende af velfærdsproduktionen, eller i hvert fald i en komplementær ydelse, som skal understøtte den direkte velfærdsydelse. Det taler ind i at der er en grad af demokratisk samskabelse i processen.

"Det har været det her med at prøve at nedbryde politiske siloer.... Vi breder os udover andre politikker end bare familie og kultur." (Van Ingen, 2019)

Dette udsagn beskriver også, at faciliteterne selv er motiverede for at være en del af en bredere samfundsdagsorden, hvor målsætningen bringer dem i spil som initiativtager indenfor folkesundheden. *"Fælles mål er at folk er i bevægelse fra vugge til "vugge"* (Bertelsen, 2019). Noget tyder altså på, at der i processen, er etableret en forståelse hos faciliteterne, om at være mere end bare fysiske rammer. De personer, som er ledelserne i faciliteterne, har et større ansvar i at være noget for lokalsamfundene, og de har en ambition om at gøre en forskel for borgerne i kommunen. Dermed rækker processen, og den bevidsthed, som er skabt i processen, udover udarbejdelsen af en ny økonomisk tilskudsmodel.

Hvad der videre styrker perspektivet om at samskabelsen kan betragtes som en demokratisk samskabelse, er hvis man kigger på det udviklingsforløb, som kommunen har igangsat efter COWI rapporten. Her har seks ud af otte facilitetsledere været på uddannelse, og fået kompetenceoptimering, for at kunne realisere ambitionerne om faciliteterne som facilitatorer i lokalsamfundene (Bertelsen, 2019). Dette forhold understøtter, at uddannelsesnetværket har kunne sætte gang i et tættere samarbejde på tværs af facilitetslederne. Herigennem sandsynliggøres det, at der kan opstå initiativer, der kan bidrage ind i den samlede velfærdsproduktion, uden kommunen nødvendigvis er indblandet. Dermed kan det betragtes, som et strategisk træk fra kommunens side at opkvalificere personalet, så de bedre kan tale ind i en ny virkelighed omkring idræts- og fritidsfaciliteternes rolle. Netop det forhold, kan også tænkes at have en effekt på, at de offentlige aktører har tiltro til at afgive en stor del af processen til faciliteterne og herved have en større risikovillighed i relation til outcome. Det passer dog ikke ind i den demokratiske forståelse, at det ikke er faciliteterne og civilsamfundet som har taget initiativet til udviklingen.

Opsummerende, så synes det rimeligt at udlede, at der kan spores elementer af begge samskabelsestyper og de styringsrationaler, som ligger til grund for dem. Fokuseres der alene på tilskudsordningen og det, der skal komme ud af denne, så trækkes der på mange elementer fra effektivitets-samskabelse. Argumentationen i ovenstående, gør dog også, at man kan tænke samskabelsesprocessen ind i en større sammenhæng, hvor styringen relaterer sig mere til NPG-rationalerne, og hvor samskabelsen får en demokratisk bundklang som led i en mere generel velfærdsproduktion i Lemvig Kommune. Styringsrelationen mellem kommunen og faciliteterne synes derfor i overvejende grad at være en empowermentsamskabelse, når det tænkes ind i den samlede udvikling af idræts- og fritidsfaciliteterne.

Vurderingen af samskabelseselementer som middel til udviklingen af idrætsfaciliteter i Lemvig Kommune

Dette afsnit ønsker, med erfaringsgrundlaget fra de empiriske fund, at lave en vurdering af hvilke perspektiver det åbner op for i en generel udvikling af fremtidens fritids- og idrætsfaciliteter i Lemvig Kommune.

Der er i den empiriske analyse fundet, at inklusionen af eksterne aktører er en ny måde at arbejde på indenfor idrætsområdet. Samtidig synes det at have en relativt åben proces, hvor kommunen, gennem en tilknytning af et konsulentfirma, har forsøgt at skabe rammerne om en proces, hvor faciliteterne er med som led i både indhold og implementering af en ny tilskudsordning. Samtidig må det etableres en relation mellem kommunen og fritidsfaciliteterne, hvor det i højere grad end tidligere er legitimt at bidrage ind i en optimering, og føle man bliver hørt. Det forhold skaber nogle perspektiver for det fremadrettede arbejde med udviklingen af fremtidens idrætsfaciliteter, idet aktørerne på "begge sider af bordet" har fundet en værdi i den tættere relation. Dermed synes det plausibelt at samarbejdet kan udvides til andre aspekter af udviklingen end tilskudsordningen. Der nævnes selv fra faciliteterne andre ønsker, som f.eks. fælles driftsselskaber (Van Ingen, 2019). Med erfaringerne fra denne proces, så synes der at være skabt grobund for, at kommunen kan være facilitator og understøttende på initiativer, som faciliteterne i deres eget netværk finder relevante. Derved er der mulighed for at udvide samskabelsesbegrebet, så det også bliver med faciliteterne i den primære initierende rolle. Det vil dog fortsat kræve en stor risikovillighed fra forvaltningens side.

Med afsæt i den proces, som er udredt af den empiriske analyse, så efterlader det dog også kommunen men en opgave i at få samlet op den mistillid, som er skabt i forlængelse af den lange proces. En proces, som havde potentialet, til at bygge videre ind i en yderligere samskabelse, som redegjort for i ovenstående, men som på nuværende tidspunkt har et relationsopbyggende element til nogle af faciliteterne, for at de har tillid til at indgå i nye partnerskaber. Det vil formentlig kræve, at der på personniveau, intensiveres en dialog med faciliteterne om, hvordan nye udviklingstiltag kan laves i fællesskab og samtidig en stor velvilje til at lade faciliteterne være styrende. Ellers risikerer kommunen umiddelbart at faciliteterne lukker sig om sig selv, som det har været tilfældet tidligere. Dermed

synes man altså at miste potentialet for at faciliteterne kan blive katalysatorer for meraktivitet i lokalsamfundene og dermed være inkluderet i en bredere velfærdsproduktion.

Samtidig så er der også ydret ønske fra faciliteternes side, om at indgå og være en del af en bredere politisk dagsorden, hvilket må åbne op for en mulighed for at skabe en tættere relation til faciliteterne. Såfremt parterne ikke kommer videre fra uoverensstemmelserne fra processen med tilskudsordningen, så må der forventes at være noget gensidighed i, at kommunen ikke i samme grad, vil integrere dem som aktører på andre områder til gavn for både kommunen og faciliteternes drift. Faciliteterne synes derfor ikke at have "råd" til at lukke sig om sig selv, og den udvikling som er i gang på idrætsområdet og den generelle udviklingsdagsorden, som kommunen har igangsat og som blandt andet inkluderer mere tværsektorielt arbejde.

Slutteligt synes det centralt, at kommunen i et samskabelsesperspektiv også bliver tydeligere i at inddrage civilsamfundet, forstået som foreninger, tidligere i processen. Selvom en ny tilskudsmodel henholder sig til den direkte økonomi mellem faciliteten og kommunen, så er der en afledt effekt ud til foreningerne. Ved at have dem med i processerne, må der forventes en bredere grad af tilslutning end hvis kommunen er afhængig af faciliteterne som mellemlid fra forvaltning til foreningslederne. Derudover, så viser, uoverensstemmelserne i den nuværende proces, hvor centralt det bliver at have en fælles forståelse af målsætninger og rammebetingelser. Det at der laves en fælles fortælling, anerkender faciliteterne, som havende stor værdi, bare i dialogen med deres bestyrelser (Van Ingen, 2019). Dette "fælles sprog" om udviklingen, ambitionerne og de forskellige aktørers roller i en udvikling af kommunen, må menes at være værdifuld hvis det ønskes at have ikke-offentlige aktører med i udviklingen. Ved inddragelse af det frivillige foreningsliv på en konstruktiv måde i udviklingen, så synes der samtidig at være et uforløst potentiale i de frivillige ressourcer, som ligger i foreningerne. Kan man skabe en fælles retning om en udviklingsstrategi for idrætten i Lemvig kommune, så kan det frivillige foreningsliv potentielt være med til at løfte velfærdsopgaver, hvilket kan tale ind i en både effektivitetssamskabelse og demokratisk samskabelse afhængig af hvordan man vægter etablerer en proces, som tidligere er beskrevet.

Samskabelse som redskab til at moderere idrættens autonomi

Analysen viser, at der er en række gode elementer i at inddrage faciliteterne i processen, men samtidig viser den også, at fordi området har været præget af en høj grad af autonomi, sammenholdt med, at det er selvejende institutioner, så skal man som offentlig instans være særlig påpasselig, da relationen er skrøbelig. Tydelig kommunikation omkring processen, formål og indflydelsesrum bliver afgørende for at de positive elementer, som skaber ejerskab og tillid, der kan have effekt på motivationen for at skabe meraktivitet i lokalsamfundene.

Det er påvist, at NPG-incitamentsstrukturer kan have en relevant effekt i udnyttelsesgraden i idrætsfaciliteter, men samme undersøgelse konkluderer også, at den meraktivitet der etableres, er bundet op på allerede etablerede brugergrupper i idrætsfaciliteterne (Iversen, 2015, s. 107). Dermed ville det i dette studies case, ikke have den tilstrækkelig effekt på lokalsamfundet, hvor målet også er bundet op på et folkesundhedsmæssigt perspektiv, hvor det ønskes at aktivitet ikke kun er drevet af det frivillige foreningsliv, men hvor der også skabes aktiviteter for nye brugergrupper. Derfor synes dette studie at sandsynliggøre, at samskabelse, eventuelt i kombination med et NPM-styringsredskab, kan skabe en mulighed for at opnå både øget aktivitet og en tættere relation mellem kommunerne og de selvejende institutioner. Det synes rimeligt, på baggrund af undersøgelsens fund at sandsynliggøre, at man via samskabelseselementerne kan skabe en større forståelse hvorfor eksempelvis tilskudsmodeller kan reguleres via aktivitetsniveau, såfremt man etablerer en fælles proces omkring udarbejdelsen heraf. Skabes en tilskudsmodel med ren top-down styring, synes det plausibelt, at det vil blive opfattet som øget kontrol og styring med de selvejende faciliteter, hvorfor det vil blive mødt med modstand og alene motivation i kraft af økonomiske incitamenter. Via samskabelsesprocesser finder vi, i dette studie, en større forståelse for, hvorfor aktivitetsniveauet gavner, ikke kun faciliteterne, men også for det lokalsamfund, man er en del af. Hermed ændres rollen for idrætsfaciliteterne og sikres der en konsensus om formålet og at der derved arbejdes efter et fælles mål. Herved synes det rimeligt at antage, at selvforståelse hos idrætsfaciliteternes også ændret. Ud fra et motivationsperspektiv, synes det relevant, at de ikke kun bliver fortalt at de kan tage en ny rolle, men at de i hele deres virke ser sig selv som medskabere af aktivitet. Samskabelseselementet bliver altså særlig relevant, hvis man ønsker at idrætsfaciliteterne går fra at være facilitet til at være facilitator for aktivitet.

Dette i sig selv kan ikke siges at nedbryde idrættens autonomi og foreningsmonopolet, men de integrerede samskabelseselementer, og særligt hvis kommunen er initierende til en ny definition af faciliteternes rolle, så synes det plausibelt at kommunerne legitimt, kan få en øget dialog med faciliteterne, både som sparring og i en styringssammenhæng. Dette i kraft af, at der skabes en ny virkelighed omkring samspillet mellem foreningerne, faciliteterne og kommunen, hvor det gennem samskabelsesprocesserne handler om at udnytte hinandens forskellige kompetencer og etablere synergier, så faciliteterne ikke kun bidrager til øget aktivitetsniveau, fortsat samspil med foreningerne, men altså en central rolle på tværs af ressortområder, hvor idrætsfaciliteterne kan blive borgerhuse og omdrejningspunkt for andet end kun fysisk aktivitet.

Samskabelse synes altså, som skrevet indledningsvist i dette afsnit, at have en berettigelse til at moderere idrættens autonomi og komme i tættere styringsrelation med de selvejende faciliteter. Dette studie beror dog, på et lille casestudie, og en styrkelse af denne påstand, kunne findes ved at udvide studiet, til at gå på tværs af kommuner og på tværs af processer indenfor facilitetsområder, som ikke kun henholder sig til tilskudsmodeller. Samtidig, så synes det også rimeligt, ud fra en nøgtern betragtning, at kunne udlede, at de positive elementer fra samskabelsen, som også er fundet i dette studie, kan generaliseres ud til en bredere kommunal kontekst med udviklingen af idrætsfaciliteter. Samskabelsesbegrebet står højt på de danske kommuners dagsorden, hvorfor flere og flere forvaltningsmedarbejdere også får kompetencerne til at lede og understøtte samskabelsesprocesserne (Tortzen, 2019). Det synes derfor ikke at være kompetencerne hos kommunerne, der skulle afholde dem fra at indgå i nye samarbejdsrelationerne. Tværtimod synes den primære problemstilling at være, en fortsat forståelse af, at idrætslivet skal bibeholde deres autonomi, fordi det frygtes, at det frivillige lokale engagement ellers vil dale (Iversen, 2015). I dette studie, bliver det dog også nævnt, at vil man skabe udvikling, så bliver de frivillige ressourcer en knaphed på grund af tidsmæssige begrænsninger (Van Ingen, 2019). Skal dette forhold relateres til samskabelsen, så kunne man forestille sig, at frivillighed ikke nødvendigvis vil blive hæmmet af at indgå i samskabelse om udviklingen af idræt- og fritidsfaciliteterne, men omvendt får mulighed for at bruge deres knappe ressourcer bedre, fordi de støttes op af andre aktører, og derved udnytter forskellighederne til at optimere en udviklingsproces. Et generelt forbehold for at indgå i samskabelsesprocesser med de

frivillige foreninger og faciliteterne, synes derfor at bero på den traditionelle forståelse af idrættens autonomi, hvilket med fordel, kunne udfordres, hvis man ønsker at etablere fremtidens idræts- og fritidsfaciliteter som værende aktive facilitatorer for attraktive lokalmiljøer i kommunerne.

Konklusion

Dette studie har identificeret at Lemvig kommune har benyttet samskabelseselementer i en proces hvor de sammen med idræts- og fritidsfaciliteterne har udviklet principper for en ny tilskudsmodel. Tilskudsmodellen synes at have trække på rationaler fra NPM-styring, men i den nuværende form, er dette ikke tilstrækkeligt for at understøtte udviklingen inden for idrætslivet og dermed et ændret behov for faciliteterne, hvorfor en proces er igangsat for at ændre modellens udformning.

Processen har været med to primæraktører i forvaltningen, som offentlig instans, og en ikke-offentlig instans i fritidsfaciliteterne. En samarbejdsrelation, som kan forstås inden for et governance-rationale. Et governance-rationale, som videre kan karakteriseres som værende statscenteret, fordi Lemvig Kommune har initieret processen. Samskabelsesbegrebet er på denne baggrund defineret som co-production.

Idræts- og fritidsfaciliteterne har haft indflydelse på både indhold og betingelser for den nye tilskudsmodel, hvorfor de kan tilskrives en rolle, i denne proces, som co-designer. Dertil kommer at det også i høj grad vil være dem, som skal implementere en ny tilskudsordning med de nye muligheder, som den giver, hvilket betyder, at de også kan tilskrives en rolle som co-implementator. Med afsæt i studiets kan det konkluderes, at der til trods for en høj grad af inddragelse i processen, særligt er manglende konsensus omkring formålet med processen, hvilket hæmmer samskabelsesprocessen. Det skaber et behov for ekstra tydelig kommunikation og høj grad af risikovillighed fra kommunerne for at overbevise de ikke-offentlige aktører som tillid til samarbejdet om den konkrete tilskudsmodel.

I et bredere udviklingsperspektiv finder undersøgelsen belæg for, at samskabelsesprocessen er et udtryk for komplementær samskabelse, som supplerer den offentlige kerneydelse. Samskabelseselementerne har været med til at etablere en styringsrelation med afsæt i NPG-rationaler, som betegnes empowermentsamskabelse. Der findes dog også belæg for, at fokuseres der alene på

styringsgrebet i forbindelse med udarbejdelsen af tilskudsordningen kan det betragtes som effektivitetssamskabelse med rationaler fra NPM-traditionen. Det vurderes at samskabelseselementer og -processer kan være et godt redskab til det fremadrettede udviklingsarbejde i Lemvig Kommune på idrætsområdet såfremt der genetableres gensidig tillid til processen og der inddrages flere aktører fra civilsamfundet. Herved skabes der et potentiale for at idræts- og fritidsfaciliteterne kan få en central rolle på tværs i udviklingen af velfærdydelse i relation til idræts- og fritidslivet i kommunen gennem via samskabelse.

Studiet konkluderer herved at samskabelse kan være et middel til at moderere de barrierer, der traditionel har været mellem de selvejende faciliteter og kommunen. Dette i kraft af, at der gennem samskabelsesprocessen skabes en fælles målsætning, hvor kommunen opnår tilstrækkelig tillid fra faciliteterne til, at de kan få lov at knytte en tættere styringsrelation til disse. Relationen er dog skrøbelig, da det kræver en høj grad af konsensus om både mål og midler, for at faciliteterne ikke føler det som en indskrænkning af deres autonomi. Lykkes dette, kan samskabelseselementer være en måde at komme etablere en tættere styringsrelation mellem selvejende faciliteter og kommuner.

Bibliografi

- Agger, A., & Tortzen, A. (2015). *Forskningsreview om samskabelse*. University College Lillebælt.
- Andersen, L. B. (2012). Forskningskriterier. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i statskundskab* (2. Udgave udg.). Hans Reitzels Forlag.
- Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking Governance - The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bertelsen, F. (4 2019). Centerleder, Østhallen. (M. Greve, Interviewer)
- Bjerg, H. (04 2019). Fritidskonsulent Velfærdssekretariatet, Lemvig Kommune. (M. Greve, Interviewer)
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-Production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *International Society for Third-Sector Research*.
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2015). Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. I B. Svend, & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative Metoder*. København: Hans Reitzel.
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice - A Cross-Disciplinary Approach*. Palgrave Macmillan.
- COWI, Frejo, K., & Steen, L. (2017). *Lemvig Kommune. På forkant - oplæg til strategi*. Aarhus: COWI A/S.
- Dahler-Larsen, P. (2012). Display. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & R. Klemmensen, *Metoder i Statskundskab* (s. 188-209). København: Hans Reitzels Forlag .
- Egholm, L. (2014). *Videnskabsteori - perspektiver på organisationer og samfund*. København: Hans Reitzel.
- Fester, M. (2016). *DIF Analyse*. Hentet fra Dansk idrætsforbund :
<https://www.dif.dk/da/politik/nyheder/analyser-s-ny/foreningsudvikling-s-og-s-frivillighed/forening-s-i-s-forandring>
- Forsberg, P., Iversen, E., & Høyer-Kruse, J. (10 2017). *Idrættens Analyseinstitut udgivelser*. Hentet fra Idrættens Analyseinstitut: <https://www.idan.dk/vidensbank/udgivelser/organisering-styring-og-ledelse-af-idraetsanlaeg-i-danmark/ee02b5e0-4586-4322-9bee-a8180093fbc2>
- Frederiksen, M. (2015). Mixed Methods-Forskning. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder - En grundbog* (2. Udgave udg.). Hans Reitzels Forlag.

- Harrits, G. S., Pedersen, C. S., & Halkier, B. (2012). Indsamling af interviewdata. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i statskundskab* (2. Udgave udg.). Hans Reitzels Forlag.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration Vol. 69*.
- Houdt, F. v., Suvarierol, S., & Schinkel, W. (2001). Neoliberal communitarian citizenship: Current trends towards earned citizenship' in the United Kingdom, France and Netherlands. *International Sociology 26*, s. 408-432.
- Ibsen, B. (2009). *Nye stier i den kommunale idrætspolitik*. København: Idrættens analyseinstitut.
- Iversen, E. B. (2015). *Public Management of Private Non-Profit Sports Halls*. Odense: Department of Sports Science and Clinical Biomechanics Faculty of Health Sciences University of Southern Denmark.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2014). *Hvordan organisationer fungerer - En indføring i organisation og ledelse*. Hans Reitzels Forlag.
- Jakobsen, M. L. (2012). Kvalitativ analyse: Kodning. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & R. Klemmensen, *Metoder i statskundskab* (s. 173-188). København: Hans Reitzels forlag.
- Jespersen, J. (2004). Kritisk realisme - teori og praksis. I L. Fuglsang, P. B. Olsen, & K. Rasborg, *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne - På tværs af fagkulturer og paradigmer* (s. 143-171). Frederiksbjerg : Roskilde Universitetsforlag.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interview*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lynggaard, K. (2015). Dokumentanalyse. I B. Svend, & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder* (2. udgave udg.). København: Hans Reitzel Forlag.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction - The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? I S. P. Osborne (Red.), *The New Public Governance - Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development, 24*(6), s. 1073-1087.
- Tortzen, A. (2019). *Samskabelse af Velfærd*. København : Hans Reitzel Forlag.
- Ulrich, J. (2016). *Samskabelse - En typologi*. VIA Efter- og Videreuddannelse, Ledelse & Styling.
- Van Ingen, T. (4 2019). Centerleder, Tangsø centeret. (M. Greve, Interviewer)

Voorberg, V., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*.