

FOLKEOPLYSNINGEN I KOMMUNERNE

En analyse af kommunale nøgletal på
folkeoplysningsområdet 2023

Rapport / August 2025



Malene Thøgersen, Frederik Petersen,
Henriette Bjerrum, Line Bilberg &
Nathalie Zahle



Videncenter
for Folkeoplysning

FOLKEOPLYSNINGEN I KOMMUNERNE

Titel

Folkeoplysningen i kommunerne. En analyse af kommunale nøgletal på folkeoplysningsområdet 2023.

Forfattere

Malene Thøgersen, Frederik Petersen, Henriette Bjerrum, Line Bilberg & Nathalie Zahle

Layout

Videncenter for Folkeoplysning

Forsidefoto

Hinterhaus Productions/Getty Images

Udgave

1. udgave, Aarhus, august 2025

Pris

Rapporten kan downloades gratis på www.vifo.dk

ISBN

978-87-94468-67-1 (pdf)

Udgiver

Videncenter for Folkeoplysning

Frederiksgade 78B, 2.

DK-8000 Aarhus C

T: +45 3266 1030

E: vifo@vifo.dk

W: www.vifo.dk

Gengivelse af denne rapport er tilladt med tydelig kildehenvisning.

Indhold

Forord	8
Indledning og baggrund	9
Rapportens opbygning og hovedresultater	10
Del 1: Den folkeoplysende voksenundervisning.....	10
Del 2: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde	15
Del 3: Tværgående temaer på folkeoplysningsområdet.....	20
Undersøgelsens datagrundlag	25
Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner	25
Kommunale tilskudsordninger.....	26
Kommunale folkeoplysningspolitikker	27

Del 1

Kapitel 1: Introduktion til del 1.....	31
Tilskudsreglerne på aftenskoleområdet – et overblik.....	32
Udviklingen i den kommunale støtte og i aftenskolernes aktiviteter	35
Kapitel 2: Omfanget og karakteren af aftenskoleområdet	38
Antallet af aftenskoler og udviklingen over tid.....	38
Aftenskolernes aktivitetsniveau og mønstre på tværs af kommuner.....	40
Aftenskolernes aktiviteter og tilrettelæggelsesformer	42
Kapitel 3: Kommunernes tilskud til aftenskoleområdet.....	49
De anvendte tilskudsbrøker	49
Udfylder kommunerne tilskudsbrøkerne?.....	51
Bliver den afsatte tilskudsramme brugt?.....	53
Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer	54
Rammer og procedurer for handicaptilskud	56
Midler til debatskabende aktiviteter	64
Øvrige former for tilskud	68
Mellemkommunal refusion	74
Mønstre i tilskudsniveauet på tværs af kommuner	77
Lokaler og lokaletilskud på aftenskoleområdet	81
Kapitel 4: Opsamlende perspektiver – stabilitet og forandring?.....	88
Stabilitet i kommunernes forvaltning	88
25 år med debatskabende midler.....	88

Fortsat centralisering	89
Del 2	
Kapitel 5: Introduktion til del 2.....	92
Kommunal støtte til folkeoplysende foreninger: Aktivitets- og lokaletilskud	93
Kapitel 6: Foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau	96
Antallet af folkeoplysende foreninger	96
Antallet af medlemmer i de folkeoplysende foreninger.....	98
Foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau på tværs af kommuner	99
Kapitel 7: Kommunernes tilskud til de folkeoplysende foreninger.....	103
Tilskuddets omfang og fordeling	103
Tendenser i de kommunale tilskudsordninger	107
Øvrige tilskud på foreningsområdet.....	117
Lokaler og lokaletilskud på foreningsområdet.....	123
Kapitel 8: Mønstre på tværs af kommuner.....	133
Sammenhænge mellem tilskudsniveau og aktivitetsniveau	133
Andre faktorer med betydning for foreningslivets omfang	134
Kapitel 9: Opsamlende perspektiver: Foreningsområdet	137
Stor stabilitet over tid – men med kommunale variationer	137
Tilskudsordningernes udformning	139
Målgrupper i det folkeoplysende foreningsliv	140
Del 3	
Kapitel 10: Introduktion til del 3.....	144
Kapitel 11: Afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed	146
Afgrænsning med fokus på værdier og organiseringsform	147
Afgrænsning med fokus på konkurrenceproblematikken.....	149
Kapitel 12: Folkeoplysningens samspil med andre politikområder	151
Samarbejde mellem folkeoplysningsområdet og øvrige politikområder	151
Kapitel 13: Udviklingsarbejde og selvorganiserede grupper	155
Variation i udviklingspuljens størrelse og brug	155
Støtte til selvorganiserede grupper og aktiviteter	157
Selvorganiserede grupper i folkeoplysningspolitikkerne	158
Kapitel 14: Brugerinddragelse på folkeoplysningsområdet	162
§ 35, stk. 2-udvalgets organisering og sammensætning.....	163

§ 35, stk. 2-udvalgenes kompetencer.....	166
Samråd på folkeoplysningsområdet	169
Kapitel 15: Tilsynsprocedurer på folkeoplysningsområdet	173
Kapitel 16: Oplevede udfordringer ved folkeoplysningsloven	177
Kapitel 17: Opsamlende perspektiver: Tværgående temaer	182
Fremtidens brugerinddragelsesstrukturer	182
Folkeoplysningsbegrebet og afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed	183
Litteraturliste	186
Bilag	191
Bilagsmateriale: Den folkeoplysende voksenundervisning.....	191
Bilagsmateriale: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde	196

Forord

Folkeoplysningsloven sætter rammerne for den kommunale støtte til aftenskoler og foreninger, men i praksis er der store forskelle på, hvordan loven forvaltes rundt omkring i kommunerne, og hvordan aftenskoleområdet og foreningsområdet ser ud.

Derfor er vi rigtig glade for, at så mange kommuner endnu engang har hjulpet os med at blive klogere på området. Tusind tak til alle de medarbejdere i de kommunale forvaltninger, der i en travl hverdag har taget sig tid til at udfylde vores lange spørgeskema. Uden denne hjælp havde det ikke været muligt at lave undersøgelsen. Også mange tak til repræsentanter fra både KL og Fritidssamrådet i Danmark for at hjælpe med at kvalificere udformningen af spørgeskemaet.

Vi håber, at rapportens resultater kan give anledning til både inspiration og refleksion i det videre arbejde med folkeoplysningsområdet i kommuner og organisationer.

Videncenter for Folkeoplysning, august 2025

Indledning og baggrund

Det er nu tredje gang, Videncenter for Folkeoplysning har gennemført undersøgelsen 'Folkeoplysningen i kommunerne' med det formål at belyse aktiviteter, økonomi og procedurer på folkeoplysningsområdet.

Undersøgelsen er tidligere gennemført med udgangspunkt i 2014-tal og 2018-tal, og formålet med denne undersøgelse er at give et opdateret overblik over folkeoplysningsområdet i kommunerne på baggrund af resultaterne fra en spørgeskemaundersøgelse sendt ud til alle landets kommuner i 2024. Dataindsamlingen blev afsluttet i december 2024, og kommunerne har besvaret spørgeskemaet med udgangspunkt i aktiviteter og økonomi i 2023. Ud over en aktuel status giver undersøgelsen mulighed for at belyse udviklingen over tid siden den første undersøgelse i 2014.

Udover denne rapport vil nøgletal fra undersøgelsen blive offentliggjort i databasen 'Folkeoplysningen i kommunerne', så det er muligt selv at dykke ned i data på kommuneniveau.

Rapportens opbygning og hovedresultater

Rapporten består af tre hoveddele: Del 1 har fokus på den folkeoplysende voksenundervisning (aftenskoleområdet), del 2 belyser det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde, mens del 3 undersøger en række temaer, der går på tværs af de to områder – f.eks. politikker, brugerinddragelsesstrukturer og udviklingsmidler. Nedenfor følger en kort opsummering af indhold og hovedresultater for hver af de tre dele.

Det overordnede billede er en relativ stor stabilitet, når der ses på udviklingen over tid, men der er også områder, hvor der er sket nogle interessante forskydninger. Derudover er der enkelte nye temaer med, som ikke har været belyst i de foregående undersøgelser.

Del 1: Den folkeoplysende voksenundervisning

Analysen af den folkeoplysende voksenundervisning – i daglig tale aftenskoleområdet – består af fire kapitler.

Kapitel 1

Kapitel 1 rammesætter analysen gennem en kort introduktion til aftenskoleområdet, der omfatter en beskrivelse af aftenskolernes karakteristika samt de økonomiske og lovmæssige rammer og strukturer på området. Sidstnævnte indebærer også en uddybning af tilskudsreglerne og de forskellige tilrettelæggelsesformer, der er i spil på området.

Kapitel 2

Kapitel 2 sætter fokus på omfanget og karakteren af aftenskoleområdet. Resultaterne viser, at antallet af aftenskoler er faldet over tid. Samlet har de 94 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, angivet 981 aftenskoler med tilskudsberettigede aktiviteter. Det er næsten 100 færre aftenskoler end i 2018. De specifikke tal skal dog tages med forbehold, da en del aftenskoler har aktiviteter på tværs af kommunegrænser og dermed tæller med flere gange.

66 pct. af kommunerne har angivet færre aftenskoler med aktivitet i kommunen sammenlignet med 2018, mens 18 pct. har angivet flere. 49 pct. af aftenskolerne er medlem af ét af de fem landsdækkende oplysningsforbund, hvilket er en større andel end tidligere.

Ud fra kommunernes svar kan det samlede antal tilskudsberettigede undervisningstimer på landsplan estimeres til 1,4 mio. i 2023, hvilket viser en relativ stor stabilitet – dog med et lille fald siden 2014, hvor estimatet var på 1,5 mio. timer.

Udbredelse og aktivitetsniveau på tværs af kommuner

I lighed med den seneste undersøgelse er den relative udbredelse af aftenskoler størst i landets yderområder. Omvendt er aftenskolernes aktivitetsniveau med syv indbyggere pr. undervisningstime betydeligt højere i bykommunerne end i yderkommunerne, hvor det tilsvarende tal er på 14 indbyggere pr. undervisningstime. Samlet tyder udviklingen over tid på en fortsat øget centralisering af aftenskolernes aktiviteter i færre og større enheder, som især har aktiviteter i bykommunerne.

Tilrettelæggelsesformer og aktiviteter

Når det gælder undervisningstimernes fordeling på tilrettelæggelsesformer, er der sket mindre forskydninger over tid. Handicapundervisningens andel af det samlede timetal er faldet over tid, mens almen undervisning og fleksibelt tilrettelagt undervisning fylder lidt mere i det samlede billede. Tallene for 2023 viser, at almen undervisning udgør 58 pct. af undervisningstimerne, handicapundervisningen 27 pct., små hold 8 pct. og fleksibelt tilrettelagt undervisning 6 pct.

Ses der i stedet på deltagernes fordeling, omfatter almen undervisning 77 pct. af deltagerne, handicapundervisning 15 pct., små hold 3 pct. og fleksibelt tilrettelagt undervisning 4. pct. blandt de kommuner, der opgør deltagerantal. At denne fordeling adskiller sig fra undervisningstimernes fordeling skyldes, at der er færre deltagere på holdene inden for både handicapundervisning og små hold. Der er begrænsede ændringer over tid i deltagernes fordeling. Andelene skal desuden tages med det forbehold, at kun 29 kommuner – der dog repræsenterer 45 pct. af det samlede indbyggertal på landsplan – har kunnet angive deltagerantal.

Blandt de få kommuner, der har medsendt opgørelser over undervisningstimernes fordeling på fag, er sundhedsfag – herunder bevægelsesfag – den største fagkategori, som udgør 36 pct. af undervisningstimerne. Derefter kommer manuelle fag (kreative og håndværksmæssige fag) med 23 pct. og musiske fag med 13 pct. af timerne. Grundlæggende fag (sprog, dansk, regning mv.) og instrumentale fag udgør begge 10 pct. af timerne. Fagfordelingen er baseret på svar fra relativt få kommuner og er derfor ikke nødvendigvis repræsentativ for hele landet, men bevægelsesfagernes store andel er i god overensstemmelse med tendenser i andre undersøgelser.

Kapitel 3

Kapitel 3 belyser kommunernes tilskud til undervisning på aftenskoleområdet. Selvom kommunerne har frihed til selv at formulere lokale kriterier og rammevilkår, er der betydelig større lovmæssig regulering af tilskuddet på aftenskoleområdet, end det er tilfældet på foreningsområdet. I kapitlet er der både fokus på de kommunale retningslinjer for tilskud, tilskudsniveauet, støttens fordeling på tilrettelæggelsesformer samt øvrige tilskudsmuligheder på området.

Tilskudsbrøker og tilskudsrammer

Tilskudsbrøker er en central del af de kommunale retningslinjer på aftenskoleområdet. Her viser resultaterne, at størstedelen af kommunerne anvender lovens maksimumsbrøker. Når det gælder handicapundervisning, har 45 pct. af kommunerne dog en lavere brøk end de 8/9, som er lovens grænse. Der er stor stabilitet i de anvendte tilskudsbrøker over tid.

Tilskudsbrøkerne kan ikke stå alene i beskrivelsen af kommunernes tilskudsniveau, da rammen i nogle kommuner ikke er stor nok til, at aftenskolerne i praksis modtager, hvad der svarer til de vedtagne brøker. Resultaterne viser, at langt den største del af kommunerne udfylder brøkerne, men 18 pct. gør ikke. Over tid har der været et lille fald i andelen, der ikke udfylder brøkerne. Andelen af kommuner, der ikke yder maksimalt tilskud, er lidt

højere i mellem- og bykommuner, men mønstrene på tværs af kommunetyper er mindre tydelige end i 2018-undersøgelsen.

Der er dog også mange kommuner, hvor der er overskud på den afsatte tilskudsramme. 63 pct. af kommunerne har angivet, at hele tilskudsrammen ikke blev brugt i 2023. Det er en større andel end i 2018, hvor den tilsvarende andel var på 49 pct. Der er store forskelle i det overskydende beløb. I nogle tilfælde er der tale om små beløb, mens det i to tredjedele af kommunerne med overskud er tale om et sekscifret beløb. Blandt de 46 kommuner, som har angivet et beløb, er der et samlet overskud på rammen på lidt over 17 mio. kr. Det beløb skal ses i lyset af, at der på samlet kommunalt plan – ifølge de kommunale regnskaber – blev brugt 306 mio. kr. i 2023.

Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer

Ses der på tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer, er der – ligesom ved undervisningstimernes fordeling – sket nogle forskydninger over tid: Handicapundervisningens andel af det samlede tilskud er faldet, mens tilskud til almen undervisning og fleksibelt tilrettelagt undervisning udgør en lidt større andel af det samlede tilskud. I 2023 udgør både almen undervisning og handicapundervisning 36 pct. af tilskuddet til undervisning, små hold 11 pct., debatskabende aktiviteter 8 pct., fleksibelt tilrettelagt undervisning 7 pct. og foredrag 2 pct.

Rammer og procedurer for handicaptilskud

Ligesom i de foregående undersøgelser viser resultaterne, at der er store forskelle på tværs af kommuner, når det gælder den andel af tilskuddet, der går til handicapundervisning. Nogle kommuner har slet ingen aftenskoler med handicapundervisning, mens det i andre kommuner fylder meget. På tværs af kommunetyper, er den gennemsnitlige tilskudsandel til handicapundervisning størst i mellem- og bykommuner, hvor den ligger på hhv. 43 og 38 pct.

56 pct. af kommunerne benytter handicaperklæringer som en betingelse for tilskud, mens 51 pct. har sat et loft på antallet af deltagere på handicaphold, hvor det mest udbredte er en maksimumsgrænse på syv deltagere pr. hold. Der er en tendens til, at lidt færre kommuner end tidligere benytter handicaperklæringer og maksimale holdstørrelser. Kun få kommuner – 9 pct. – giver mulighed for befordringstilskud til deltagere med handicap.

Midler til debatskabende aktiviteter

Aftenskolerne har ifølge folkeoplysningsloven pligt til at afsætte 10 pct. af deres tilskudsramme til debatskabende aktiviteter. Hvis en aftenskole ikke bruger disse midler, skal de som udgangspunkt betales tilbage til kommunen. Undersøgelsen viser, at der i 79 pct. af kommunerne er aftenskoler, som betaler midler tilbage. I næsten halvdelen af kommunerne, gør det sig gældende for mere end halvdelen af aftenskolerne.

Størrelsen på de tilbagebetalte beløb varierer på tværs af kommunerne. I 37 pct. af kommunerne er det under 10.000 kr. mens det i 33 pct. af kommunerne er mere end 40.000 kr. Tallene tyder på, at det fortrinsvis er små aftenskoler, men over tid ses samtidig en tendens til,

at der er tale om lidt højere beløb. 30 pct. af kommunerne giver mulighed for, at aftenskolerne kan overføre mindre ikke-forbrugte beløb til det efterfølgende år, mens 21 pct. af kommunerne har overført ikke-forbrugte tilskud til debatskabende aktiviteter til næste års ramme på aftenskoleområdet.

Øvrige former for tilskud

Udover de ovenstående tilskud er der en række øvrige tilskudsmuligheder, som kommunerne kan anvende på aftenskoleområdet.

31 pct. af kommunerne giver tilskud til nedsat deltagerbetaling for særlige målgrupper, hvilket viser et lille fald over tid fra 39 pct. i 2014. Derudover viser resultaterne, at det især er ældre målgrupper som pensionister og efterlønsmodtagere, der prioriteres i den nedsatte deltagerbetaling.

9 pct. af kommunerne benytter muligheden for forhøjet tilskud til aftenskoleaktiviteter i tyndtbefolkede områder, hvilket er et fald siden 2018, hvor den tilsvarende andel var på 16 pct. Denne udvikling er interessant i lyset af, at der er et stigende skel i aktivitetsniveauet på aftenskoleområdet på tværs af land og by. Andelen, der benytter muligheden, svarer dog til niveauet i 2014, hvor den var på 10 pct.

Når det gælder muligheden for tilskud til partnerskaber omkring løsningen af særlige opgaver, er denne mulighed kun i brug på aftenskoleområdet i 7 pct. af kommunerne, hvilket er samme andel som i 2018. Det er samtidig markant lavere end på foreningsområdet, hvor 21 pct. af kommunerne giver tilskud til partnerskaber.

Som noget nyt er kommunerne blevet spurgt, om de på aftenskoleområdet giver mulighed for støtte til øvrige udgifter, som vedrører aftenskolernes daglige drift og aktiviteter. Her viser resultaterne, at 34 pct. af kommunerne giver støtte til materialer og udstyr, mens 21 pct. giver mulighed for støtte til kurser og efteruddannelse af undervisere.

Endelig er der i 72 pct. af kommunerne aftenskoler uden for de landsdækkende oplysningsforbund, som benytter sig af muligheden for, at kommunerne varetager administrationen i forbindelse med leder- og lærerløn. Samlet modtager 47 pct. af aftenskolerne uden for de landsdækkende oplysningsforbund denne form for indirekte støtte.

Mellemkommunal refusion

Langt de fleste kommuner opererer med mellemkommunale betalinger på aftenskoleområdet for økonomisk at udligne de bevægelser, der er blandt kursisterne på tværs af kommunegrænser. Resultater viser en tendens til, at balancen i den mellemkommunale refusion gennemsnitlig set er positiv blandt mellem- og bykommunerne, hvilket vil sige, at de modtager et større beløb i mellemkommunale refusion, end de betaler. Det modsatte er tilfældet blandt yder- og landkommunerne, hvor balancen er negativ. Det er samlet set et udtryk for, at der foregår en bevægelse fra land mod by i aftenskolekursisternes deltagelsesmønstre.

Der ses også et klart geografisk mønster, hvor større bykommuner tiltrækker kursister fra de omkringliggende kommuner. Det er samme mønster, som er fundet i de tidligere undersøgelser.

Mønstre i tilskudsniveauet tværs af kommuner

Tilskudsniveauet på tværs af kommuner kan belyses på flere måder, og der er store forskelle i mønstrene afhængigt af, om man ser på tilskudsniveauet pr. indbygger eller tilskudsniveauet pr. undervisningstime.

Det hænger sammen med, at der er stor variation i aktivitetsniveauet på aftenskoleområdet på tværs af kommuner. Det gennemsnitlige tilskudsbeløb pr. indbygger er således tre gange højere i bykommunerne end i yderkommunerne. Omvendt er der begrænset variation, når der ses på det gennemsnitlige tilskudsbeløb pr. undervisningstime, hvilket hænger sammen med, at det kommunale tilskud beregnes ud fra centralt fastsatte takster for leder- og lærerløn.

Der er en klar tendens til, at aktivitetsniveauet er betydeligt højere i de kommuner, der ikke udfylder tilskudsbrøkerne, end i de kommuner, der gør. Det kan tyde på, at den manglende opfyldelse af brøkerne i 18 pct. af kommunerne hænger sammen med et pres på rammen som følge af et højt aktivitetsniveau snarere end en kommunal nedprioritering. Omvendt er aktivitetsniveauet lavere i de kommuner, der har et overskud på rammen, end i de kommuner, der har brugt hele rammen. Samlet er der mange nuancer i tilskudsniveauet på tværs af kommuner, og det er væsentligt at se det i sammenhæng med mønstrene i aktivitetsniveauet.

Lokaler og lokaletilskud på aftenskoleområdet

Adgangen til lokaler er afgørende for aftenskolernes aktiviteter. Ifølge folkeoplysningsloven har kommuner pligt til at yde lokaletilskud, hvis der ikke kan stilles egnede lokaler til rådighed. Undersøgelsen viser, at der på tværs af kommuner gennemsnitligt er 29 pct. af aftenskolerne, som modtager lokaletilskud, hvilket er en lille smule lavere end i 2018, hvor andelen var på 33 pct. På tværs af kommunetyper er andelen af aftenskoler, der får lokaletilskud, lavest i bykommunerne og højest i yderkommunerne.

På tværs af kommuner er der dermed mange aftenskoler, der benytter kommunale lokaler. 35 pct. af kommunerne opkræver gebyr ved brugen kommunale lokaler, hvilket er en stigende andel sammenlignet med tidligere undersøgelser.

26 pct. af kommunerne har angivet, at de oplever udfordringer relateret til lokaletilskud eller lokaletildeling på aftenskoleområdet. De uddybende svar viser, at især lokalemangel og begrænsede midler til lokaletilskud giver udfordringer.

Kapitel 4

Kapitel 4 afslutter analysen med en række tematiske perspektiver, der går på tværs af flere af de ovenstående resultater på aftenskoleområdet. Det gælder temaerne 'Stabilitet i den kommunale forvaltning', '25 år med debatskabende midler' og 'Fortsat centralisering'.

Del 2: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde

Analysen af det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde består af fem kapitler. Nedenfor uddybes indhold og hovedresultater i hver af disse.

Kapitel 5

Kapitel 5 er en introduktion til det folkeoplysende foreningsliv, der sætter området ind i en historisk og samfundsmæssig kontekst og uddyber de overordnede lovmæssige og økonomiske rammer.

Kapitel 6

Kapitel 6 belyser de folkeoplysende foreningers udbredelse og aktivitetsniveau. På baggrund af kommunerne svar kan det samlede antal godkendte folkeoplysende foreninger, der har modtaget tilskud og/eller har fået anvist lokaler i 2023, estimeres til cirka 14.900 foreninger, hvilket indikerer et lille fald over tid.

Idrætsforeninger udgør 69 pct. af foreningerne, mens idébestemte og samfundsengagerende børne- og ungdomsforeninger udgør 13 pct. Denne gruppe omfatter især spejdere og religiøse og politiske ungdomsforeninger. De resterende foreninger er kategoriseret som 'andre folkeoplysende foreninger' og omfatter f.eks. kulturelle foreninger og etniske foreninger. Når det gælder udviklingen over tid, udgør idrætsforeninger en lidt større andel af de folkeoplysende foreninger end i 2018, mens de idébestemte og samfundsengagerende børne- og ungdomsforeninger udgør en lidt mindre andel.

Hvor antallet af foreninger kan ses som et udtryk for bredden i foreningslivet, kan antallet af medlemmer ses som et udtryk for foreningernes aktivitetsniveau.

Også når det gælder antallet af medlemmer under 25 år, udgør idrætsforeningerne ikke overraskende den største andel: Idrætsforeningerne udgør 79 pct., de idébestemte og samfundsengagerende børne- og ungdomsforeninger 13 pct. og 'andre folkeoplysende foreninger' 7 pct. Idrætsforeningernes andel er dog faldet lidt siden 2018, hvor den var på 84 pct.

Foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau på tværs af kommuner

Der er store forskelle på de folkeoplysende foreningers udbredelse og aktivitetsniveau på tværs af kommuner.

På tværs af kommunetyper viser analysen, at foreningstætheden er betydeligt lavere i mellem- og bykommuner end i yder- og landkommuner. Der er dermed relativt flere foreninger i landområder end i byområder, hvilket er samme mønster som i 2018.

Når det gælder medlemstætheden, er der mere begrænsede forskelle på tværs af kommunetyper. Der er nogle skel på tværs af land og by, men forskellene er små og ikke så tydelige som i tidligere undersøgelser.

Kapitel 7

Kapitel 7 sætter fokus på kommunernes tilskud til de folkeoplysende foreninger. Da folkeoplysningsloven sætter meget få begrænsninger på udformningen af de lokale retningslinjer, er der stor forskellighed på tværs af kommuner. Derfor spiller de kommunale tilskudsordninger en væsentlig rolle i analysens datagrundlag sammen med kommunernes svar i spørgeskemaundersøgelsen.

Tilskuddets omfang og fordeling

Kommunerne har ifølge folkeoplysningsloven pligt til at give tilskud til folkeoplysende aktiviteter for medlemmer under 25 år. Idrætsforeningerne modtager den største andel af det kommunale tilskud, hvilket er i god overensstemmelse med fordelingen af medlemmer på tværs af foreningstyper.

Loven sætter hverken minimums- eller maksimumsgrænser for støtteniveauet, og derfor er der naturligt store forskelle på tværs af kommuner. Det gælder både for tilskuddet pr. indbygger og for tilskuddet pr. foreningsmedlem under 25 år.

På tværs af kommunetyper ses en klar tendens til, at støtten pr. indbygger og pr. foreningsmedlem er betydeligt højere i bykommuner end i yder- og landkommuner. Det er samme mønster, som blev fundet i de tidligere undersøgelser.

Udformningen af medlems- og aktivitetstilskuddet

På tværs af kommunerne er der mange forskellige tilskudsmodeller i spil, når der ses på udformningen af det lovpligtige medlems- og aktivitetstilskud til medlemmer under 25 år.

Her viser analysen af de kommunale tilskudsordninger, at 46 pct. af kommunerne graduerer deres aktivitets- og medlemstilskud ud fra enten alder, aktivitetsniveau eller begge dele, mens 54 pct. ikke har nogen form for graduering. Flertallet af kommunerne beregner dermed tilskuddet alene ud fra antallet af medlemmer under 25 år.

Der er dermed store forskelle i kompleksiteten i beregningen af medlems- og aktivitetstilskuddet på tværs af kommuner. Blandt de kommuner, der graduerer, er graduering efter alder mest udbredt.

Ses der på udviklingen over tid, er der et lille fald i andelen af kommuner, som graduerer medlemstilskuddet, men generelt er der stor stabilitet over tid i udformningen af medlems- og aktivitetstilskuddet.

Udover de ovenstående beregninger af tilskudsniveauet arbejder 77 pct. af kommunerne med et loft på medlemstilskuddets størrelse. I de fleste af disse kommuner er loftet knyttet til medlemskontingentets størrelse – f.eks. at tilskuddet ikke må overstige kontingentets størrelse – men også flere andre modeller er i spil.

Medlemsbegreb og bopælskrav

For at kunne beregne tilskuddets størrelse er et centralt spørgsmål, hvornår et medlem tæller som et medlem. 75 pct. af kommunerne nævner eksplicit i deres tilskudsordninger, hvordan de tæller medlemmer, men der er store forskelle på i detaljeringsgraden, og hvilke kriterier der lægges vægt på.

Endelig er kommunernes brug af bopælskravet interessant. Kommunerne har ikke pligt til at give tilskud til medlemmer med bopæl i andre kommuner, og kodningen af tilskudsordningerne viser, at 23 pct. af kommunerne eksplicit angiver, at bopælskravet er i spil. Nogle af disse kommuner giver slet ikke tilskud til udenbys medlemmer, mens andre reducerer tilskuddet, hvis andelen af udenbys medlemmer overstiger en vis grænse. De fleste kommuner nævner dog slet ikke bopælskravet i deres tilskudsordning, og 10 pct. angiver eksplicit, at de giver tilskud til alle medlemmer uanset bopæl.

Brugen af grundtilskud

Som beskrevet ovenfor yder alle kommuner medlems- og aktivitetstilskud til foreningerne, men derudover har nogle kommuner valgt også at yde grundtilskud. Grundtilskud betragtes som et tilskud, der ydes til en forening uden at være knyttet op på det specifikke medlemstal eller bestemte udgifter. Ud fra denne definition yder i alt 15 pct. af kommunerne et grundtilskud til foreningerne, men der er forskel på, hvordan det beregnes, og hvor stort et beløb det omfatter. Samlet set fylder grundtilskud dog ikke meget i det samlede tilskudsbillede.

Tilskud til medlemmer over 25 år

Hvor tilskuddet til aktiviteter for børn og unge under 25 år er lovpligtigt, kan kommunerne vælge at give tilskud til medlemmer over 25 år. Analysen viser, at 11 pct. af kommunerne benytter sig af denne mulighed, hvilket er en lille stigning siden seneste undersøgelse, hvor andelen var på 6 pct. I de fleste tilfælde er der knyttet særlige betingelser til tilskuddet, og i de fleste tilfælde prioriteres ældre og idrætsaktiviteter. Der er dog også enkelte kommuner, som giver tilskud til alle medlemmer over 25 år.

Tilskud til specifikke udgifter

Som noget nyt er kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen blevet spurgt om, hvilke muligheder foreningerne har for at søge om tilskud til specifikke typer af udgifter. Resultaterne viser, at 94 pct. af kommunerne giver tilskud til kurser, 61 pct. til materialer og udstyr, 60 pct. til lejrture, og 22 pct. giver tilskud til transport til kampe eller turneringer.

Tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov

Kommunerne har ifølge folkeoplysningsloven mulighed for at øge forhøjet tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov. 37 pct. af kommunerne har angivet, at de benytter denne mulighed, hvilket er stort set samme billede som i 2018.

Tilskuddet bruges især til at tilgodese medlemmer med handicap i foreningslivet. En gennemgang af de kommunale tilskudsordninger viser dog, at andelen af kommuner, der støtter medlemmer med handicap – enten gennem ovenstående mulighed eller gennem andre

støtteformer – samlet set ligger på 52 pct. Andre former for støtte kan f.eks. omfatte forhøjet lokaletilskud, særlige puljer, fritagelse fra gebyrordninger mv.

Tilskud til partnerskaber

Kommunerne har ifølge folkeoplysningsloven mulighed for at yde støtte til partnerskaber omkring løsningen af særlige opgaver. Analysen viser, at 21 pct. af kommunerne benyttede denne mulighed på foreningsområdet i 2023, hvilket er tæt på andelen i 2018, som lå på 23 pct. Andelen er samtidig betydeligt højere end på aftenskoleområdet, hvor kun 7 pct. af kommunerne yder tilskud til partnerskaber. Set i lyset af kommunernes store opbakning til partnerskaber i de kommunale folkeoplysningspolitikker, er der dog – også på foreningsområdet – et skel mellem visioner og praksis.

Lokaler og lokaletilskud på foreningsområdet

Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at stille ledige offentlige lokaler til rådighed for foreningernes aktiviteter. Hvis der ikke kan stilles egnede lokaler til rådighed, har kommunerne pligt til at give lokaletilskud på mindst 65 pct. af driftsudgifterne til lokaler, der ejes eller lejes til aktiviteter for børn og unge under 25 år.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 41 pct. af det samlede antal af foreninger får tilskud til egne eller lejede lokaler. Den største andel af foreningerne, der modtager lokaletilskud, findes blandt yder- og landkommunerne, hvilket er i overensstemmelse med mønstrene i 2018.

Der er dog store forskelle på, hvordan kommunerne administrerer lokaler og lokaletilskud. Det gælder både i forhold til, hvor stor en andel af driftsudgifterne lokaletilskuddet dækker, om der anvendes gebyr på de kommunale lokaler, og om 25-årsreglen er i brug.

En gennemgang af de kommunale tilskudsordninger viser, at 31 pct. af kommunerne benytter lovens minimumsgrænse på 65 pct. af driftsudgifterne, mens 45 pct. giver mere end de 65 pct. Der er også andre modeller i spil – f.eks. med forskellige tilskudsprocenter på tværs af lokaletyper.

49 pct. af kommunerne opkræver gebyr ved brugen af kommunale lokaler, hvilket er på niveau med 2018. Brugen af gebyr er særligt udbredte blandt yder- og landkommuner, hvilket hænger sammen med, at der også er en overvægt af disse kommuner, der yder mere end de lovpligtige 65 pct. i lokaletilskud.

Kommunernes brug af 25-årsreglen

25-årsreglen giver kommunerne mulighed for at nedsætte lokaletilskuddet, hvis foreningen har medlemmer eller deltagere over 25 år. Undersøgelsen viser, at tre ud af fire kommuner fortsat bruger denne mulighed, hvilket er samme billede som i 2018. Der er dog store forskelle på, hvordan kommunerne nedsætter tilskuddet, og om det gør sig gældende for alle lokaletyper, eller om nogen er undtaget.

33 pct. af de kommuner, som benytter 25-årsreglen, nedsætter tilskuddet forholdsmæssigt i forhold til andelen af +25-årige, mens 39 pct. først nedsætter tilskuddet forholdsmæssigt, når andelen af medlemmer over 25 år overstiger 10 pct. af medlemmerne. I de resterende kommuner er der forskellige andre modeller i spil. Blandt de kommuner, der har skrevet, at de har ændret i deres lokalemæssige procedurer inden for de seneste fem år, omhandler fem af de uddybende svar forskellige aspekter af 25-årsreglen. I nogle tilfælde handler det om udfasning over tid, mens det i andre tilfælde handler om afskaffelse for bestemte lokaliteter.

Analysen viser samlet set, at der er mange forskellige måder at skruer 25-årsreglen sammen på, hvilket kan bidrage til at nuancere debatten, som ofte kun handler om at være 'for' eller 'imod' reglen. Der er mange mellemveje, og dermed er der også mange muligheder for at skruer op eller ned på risikoen for utilsigtede, uhensigtsmæssige konsekvenser af reglen.

Lokaler til selvorganiserede udøvere

60 pct. af kommunerne stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede udøvere. Det er en lille nedgang siden 2018, men samme andel som i 2014.

De uddybende svar viser, at kommunerne giver adgang til selvorganiserede udøvere på forskellige måder. Hvor nogle kommuner beskriver, at de selvorganiserede kan benytte lokaler på lige vilkår med foreningerne, er det i andre kommuner bestemte tidspunkter eller bestemte lokaler, som de selvorganiserede udøvere har mulighed for at booke. Der er også eksempler på kommuner, som stiller krav til typen af selvorganiserede udøvere. Dermed er der mange forskellige tilgange til, hvordan de selvorganiserede aktører prioriteres i lokale-tildelingen.

Ændringer i retningslinjer og oplevede udfordringer ved lokaler på foreningsområdet

28 pct. af kommunerne har i løbet af de seneste fem år gennemført større ændringer i deres retningslinjer i forhold til lokaletilskud og lokalefordeling. Flere fremhæver ændringer i tilskudsprocenter, og derudover nævner fem kommuner som nævnt ændringer i 25-årsreglen.

En tredjedel angiver, at de oplever udfordringer i forbindelse med lokaletilskud eller tildeling, hvilket er samme andel som i 2018. Kommunernes uddybende svar viser, at forskellige typer af udfordringer er i spil. Det gælder især mangel på faciliteter og kapacitet i primetime, en presset økonomi, og at det kan være svært at imødekomme foreningernes ønsker til lokalerne.

Kapitel 8

Kapitel 8 ser på sammenhængen mellem en række baggrundsfaktorer på kommuneniveau og foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau.

Analysen viser, at der på samlet kommunalt plan ikke er noget, der tyder på, at et højt økonomisk støtteniveau fører til flere foreninger og flere medlemmer. Tværtimod ses en tendens til, at jo højere støtteniveauet er, jo lavere er foreningstætheden og medlemstætheden.

Det tyder på, at der er brug for at se på andre baggrundsfaktorer i forklaringen af forskellene i de folkeoplysende foreningers udbredelse og aktivitetsniveau. Her viser analysen især en tæt sammenhæng mellem befolkningstætheden i kommunen og antallet af foreninger: Jo lavere befolkningstæthed, jo højere er foreningstætheden.

Der er ikke fundet tilsvarende signifikante sammenhænge, når det gælder de kommunale baggrundskaraktistika og medlemstætheden.

Kapitel 9

Kapitel 9 afrunder analysen af det frivillige folkeoplysende foreningsliv med fokus på tre tematiske perspektiver: 'Stor stabilitet over tid – men kommunale variationer', 'Tilskudsordningernes udformning' og 'Målgrupper i det folkeoplysende foreningsliv'.

Del 3: Tværgående temaer på folkeoplysningsområdet

Analysen af tværgående temaer på folkeoplysningsområdet består af otte kapitler, som både bygger på kommunernes besvarelser af spørgeskemaundersøgelsen og på en kodning af de lovpligtige kommunale folkeoplysningspolitikker, som er indsamlet i forbindelse med undersøgelsen.

Kapitel 10

Kapitel 10 giver en introduktion til de tværgående temaer og til folkeoplysningspolitikernes overordnede karakteristika. Analysen viser en stor forskellighed i de kommunale politikker i både form og indhold. De fleste politikker er selvstændige folkeoplysningspolitikker (61 pct.), mens knap en tredjedel er indlejret i bredere politik på kultur- og fritidsområdet.

Kapitel 11

Kapitel 11 belyser afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed, som er et af de temaer, kommunerne har pligt til at beskrive i deres folkeoplysningspolitikker. Temaet er interessant i lyset af de mange forskellige udbydere af aktiviteter på fritidsområdet og de mere flydende grænser mellem sektorer, forvaltningsområder og organiseringsformer. Samtidig er afgrænsningen af, hvad der er folkeoplysende aktiviteter, et emne, som mange kommuner oplever udfordringer med.

Analysen viser, at politikkerne især beskriver afgrænsningen med fokus på folkeoplysningsens værdier og organiseringsform. I disse beskrivelser fremhæves forpligtende fællesskaber, foreningen som organiseringsform samt folkeoplysningsens demokratiske potentialer. Det er dermed mange af begreberne fra folkeoplysningslovens formålsparagraf, som er i spil.

Derudover har flere kommuner i deres beskrivelser af afgrænsningen haft fokus på den konkurrenceproblematik, der kan opstå, når flere forskellige typer af aktører udbyder

aktiviteter, som minder om hinanden. Flere af disse kommuner understreger behovet for samarbejde og inspiration på tværs af forskellige aktørtyper frem for konkurrence.

Kapitel 12

Kapitel 12 har fokus på folkeoplysningens samspil med andre politikområder, hvilket ligeledes er et tema, kommunerne har pligt til at beskrive i politikkerne. Analysen viser, at et stigende antal kommuner i deres politikker forholder sig til, hvilke øvrige områder folkeoplysningspolitikken spiller sammen med. Analysen viser, at politikkerne især omtaler samspillet med sundhedsområdet, men også samspillet med børn og unge og uddannelsesområdet fylder.

Analysen viser også, at mange kommuner har fokus på partnerskaber i deres politikker, men der er fortrinsvis tale om overordnede beskrivelser, mens få politikker konkret uddyber, hvordan partnerskaberne kan se ud i praksis. Sammenholdt med den lave andel af kommunerne, der benytter folkeoplysningslovens mulighed for tilskud til partnerskaber, tyder resultaterne samlet set på, at partnerskaber fortsat fylder mere i hensigtserklæringer end i praksis.

Kapitel 13

Kapitel 13 undersøger udviklingsarbejde på folkeoplysningsområdet, og i hvilken udstrækning selvorganiserede grupper indgår i dette. Siden 2011 har det været lovpligtigt for kommunerne at afsætte en årlig beløbsramme til udviklingsarbejde på folkeoplysningsområdet, og et af formålene var at give mulighed for at støtte selvorganiserede grupper og aktiviteter.

Variationen i udviklingspuljens størrelse og omfang

Der er ikke nogen minimumskrav til udviklingspuljens størrelse, og derfor er der stor variation på tværs af kommunerne – men med et gennemsnitligt beløb på 6 kr. pr. indbygger. Det varierer også, i hvilken udstrækning alle midlerne i puljen bliver brugt. 64 pct. af kommunerne angiver således, at det ikke var hele det afsatte beløb til udviklingsarbejde, der blev brugt i 2023. Det er cirka samme andel som i 2018-undersøgelsen. På tværs af kommunerne er der i alt 5,7 mio. kr., som ikke blev brugt, hvilket svarer til cirka 27 pct. af det samlede afsatte beløb. Blandt de kommuner, hvor hele puljen ikke blev brugt, har en fjerdedel angivet, at restbeløbet – eller dele af det – overføres til næste års pulje, men det mest udbredte er, at det ikke sker.

Støtte til selvorganiserede grupper og aktiviteter

61 pct. af kommunerne har i undersøgelsen svaret, at selvorganiserede grupper har mulighed for at søge om støtte gennem udviklingspuljen. Det er en lille stigning siden 2018, hvor den tilsvarende andel lå på 56 pct. Muligheden for støtte til selvorganiserede grupper er især til stede i yder- og landkommuner. Resultaterne tyder dog på, at støtten til selvorganiserede grupper ikke fylder meget i det samlede billede, og 13 kommuner angiver eksplicit, at de ikke har modtaget nogen ansøgninger, selvom muligheden er der.

Omtalen af selvorganiserede grupper i folkeoplysningspolitikkerne

Ses der på omtalen af selvorganiserede grupper og aktiviteter i folkeoplysningspolitikkerne, er der stor forskel på, hvor detaljeret det beskrives. Hovedparten af politikkerne nævner blot, at folkeoplysningspolitikken også rummer selvorganiserede grupper uden at uddybe konkrete visioner. Men der er også politikker, som uddyber, hvilke potentialer der ser i selvorganiserede aktiviteter, og som understreger et behov for at styrke samarbejdet mellem foreningslivet og den selvorganiserede del af fritidslivet. Politikkerne nævner især udviklingspuljen, brugerinddragelsesstrukturer og fysiske rammer, som tiltag de selvorganiserede grupper og aktiviteter kan understøttes igennem.

Kapitel 14

Kapitel 14 belyser kommunernes praksis, når det gælder brugerinddragelse på folkeoplysningsområdet.

§ 35, stk. 2-udvalgets organisering og sammensætning

Siden 2011 har det været lovpligtigt for kommunerne at have et såkaldt § 35, stk. 2-udvalg for at sikre brugerinddragelsen på området. Det meste udbredte er ét udvalg, som 86 pct. af kommunerne har, men kommunerne har også mulighed for at fordele kompetencerne mellem flere udvalg – f.eks. til samråd på området.

I 55 pct. af kommunerne hedder udvalget stadig 'folkeoplysningsudvalget', som refererer til den tidligere lovgivning på området, men der er også mange andre navne i spil, hvor det mest udbredte er navne, der på forskellig vis refererer til 'fritid'.

Udvalgene har gennemsnitligt 11 medlemmer, hvilket er samme antal som i seneste undersøgelse, men der er stor variation i udvalgenes størrelse på tværs af kommuner. Idrætsforeninger er repræsenteret i alle udvalg, mens næsten alle har repræsentanter fra aftenskoleområdet, og 89 pct. fra spejderområdet. Handicaporganisationer er repræsenteret i halvdelen af udvalgene, mens lidt færre har repræsentanter fra kulturområdet, og 26 pct. af udvalgene har repræsentanter fra selvorganiserede grupper. Endelig er det interessant, at 79 pct. af kommunerne fortsat har politisk repræsentation i udvalget, selvom det ikke længere er lovpligtigt.

Når det gælder udvalgenes sammensætning, udgør idrætsforeninger 35 pct. af områderepræsentanterne i udvalgene og aftenskolerne 24 pct., mens spejdere og øvrige idébestemte og samfundsengagerende børne- og ungdomsforeninger sammenlagt udgør 22 pct. Handicapområdet og kulturområdet udgør hver især 6 pct. af medlemmerne, mens selvorganiserede grupper udgør 2 pct. Der er ingen større forskydninger i udvalgenes sammensætning over tid.

§ 35, stk. 2-udvalgenes kompetencer

Kommunerne har i dag friere rammer til at definere § 35, stk. 2-udvalgenes kompetencer, end det var tilfældet under den tidligere lovgivning, og derfor er der stor variation i udvalgets rolle på tværs af kommuner. Det kommer i undersøgelsen til udtryk ved variation i, hvor mange og hvilke kompetencer udvalgene har.

Resultaterne viser også, at der er sket nogle mindre forskydninger i udvalgenes kompetencer over tid: Tendensen er, at den formelle og sagsbehandlende del af udvalgenes rolle fylder mindre, mens udvalgene i højere grad end tidligere spiller en udviklingsorienteret rolle.

Samråd på folkeoplysningsområdet

Udover de lovpligtige § 35, stk. 2-udvalg spiller lokale foreningssamråd ofte en rolle i de lokale brugerinddragelsesstrukturer. Kun 9 pct. af kommunerne har slet ikke nogen samråd. Idrætssamråd er de mest udbredte og findes i 68 pct. af kommunerne, 55 pct. har et aftenskolesamråd, 53 pct. har et spejdersamråd og 41 pct. et kulturelt samråd. Der er stabilitet i samrådenes udbredelse over tid – dog er andelen af kommuner helt uden samråd faldet fra 16 pct. til 9 pct.

Nogle kommuner har uddelegeret opgaver til samrådene. Det gælder især på idræts- og kulturområdet, men også inden for de øvrige samrådstyper. De uddybende svar viser, at opgaverne især omfatter administration af puljer, men det kan også omfatte fordeling af lokaletider, uddeling af priser eller andre typer af aktiviteter. Resultaterne viser samlet en stor variation i samrådenes udbredelse og rolle på tværs af kommuner.

Kapitel 15

Kapitel 15 omfatter et nyt tema om tilsynsprocedurer på folkeoplysningsområdet, som ikke tidligere har været belyst i 'Folkeoplysningen i kommunerne'.

Ifølge folkeoplysningsloven har kommunerne pligt til at føre tilsyn med, at de foreninger, der modtager tilskud og benytter kommunale lokaler, overholder loven og de fastsatte tilskudsregler. Denne forpligtelse blev skærpet ved en lovændring i 2017.

Undersøgelsen viser, at kommunerne udfører deres tilsynspligt gennem mange forskellige tiltag.

De mest udbredte tilsynsprocedurer på tværs af forenings- og aftenskoleområdet er gennemgang af regnskaber og dialogbaseret tilsyn – f.eks. ved opstart af nye foreninger eller ved anden dialog om foreningernes og aftenskolernes aktiviteter. Derefter kommer gennemgang af medlemslister eller aktivitetsopgørelser samt revisionskrav. Beløbsgrænsen for, hvornår der stilles krav om ekstern revision, varierer på tværs af kommunerne, men med et gennemsnit på 380.000 kr./390.000 kr. på hhv. aftenskoleområdet og foreningsområdet.

Der er nogle forskelle i de kommunale tilsynsprocedurer på tværs af forenings- og aftenskoleområdet, hvor den største forskel er, at tilsynsbesøg er mere udbredte på foreningsområdet end på aftenskoleområdet. Samlet viser undersøgelsen en stor bredde i de forskellige dokumentations- og kontrolprocedurer, kommunerne anvender. Samtidig ses det, at det dialogbaserede fylder meget, hvilket tyder på en høj bevidsthed om balancen mellem tillid og kontrol.

Kapitel 16

Kapitel 16 undersøger kommunernes oplevede udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven.

64 pct. af kommunerne oplever udfordringer ved administrationen af loven, hvilket er næsten det samme som i seneste undersøgelse, hvor andelen var på 61 pct. Men når der ses på, hvilke udfordringer kommunerne oplever, er der sket nogle interessant forskydninger over tid: Andelen af kommuner, der oplever udfordringer med afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed, er steget fra 24 pct. til 45 pct. siden seneste undersøgelse. Også andelen, der oplever udfordringer med tilskudsreglerne på aftenskoleområdet, er steget, så det nu opleves af 35 pct. af kommunerne. Andelen, der oplever udfordringer med lokaler og lokaletildeling samt med tilskudsreglerne på foreningsområdet, har derimod ligget stabilt over tid, og opleves nu af hhv. 30 og 17 pct. af kommunerne.

Kapitel 17

Kapitel 17 afslutter den tværgående analyse ved at se på to udvalgte tematiske perspektiver, som går på tværs af analysens resultater. Det gælder 'Fremtidens brugerinddragelsesstrukturer' og 'Folkeoplysningsbegrebet og afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed'.

Undersøgelsens datagrundlag

Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner

Det primære datagrundlag for undersøgelsen er en spørgeskemaundersøgelse, som blev sendt ud pr. mail til kultur- og fritidsforvaltningerne i alle landets 98 kommuner. Kommunerne blev bedt om at svare med udgangspunkt i regnskabstal og aktivitetsindberetninger for 2023, som var det seneste afsluttede regnskabsår på undersøgelsestidspunktet. Spørgeskemaet kan ses i sin fulde længde på Vifos hjemmeside¹.

Dataindsamlingen foregik i perioden juni-december 2024, men allerede i oktober 2023 blev der udsendt en informationsmail til kommunerne med det opdaterede spørgeskema, så de havde mulighed for at se, hvilke oplysninger der ville blive efterspurgt.

Der var dermed tale om en lang dataindsamlingsperiode, hvilket var et bevidst valg ud fra ønsket om at sikre en så høj svarprocent for muligt, samtidig med ønsket om at give kommunerne noget fleksibilitet i forhold til besvarelsen af det meget tidskrævende spørgeskema. Derudover afspejler den lange dataindsamlingsperiode også hensynet til, at der er forskel på, hvornår regnskaberne afsluttes rundt omkring i kommunerne.

Ved dataindsamlingens afslutning i december 2024 havde i alt 94 kommuner bidraget til undersøgelsen ved at besvare helt eller delvist. Langt de fleste kommuner har besvaret skemaet grundigt, og dermed repræsenterer svarene i undersøgelsen en meget stor del af det samlede folkeoplysningsområde på landsplan.

Der er dog store forskelle på svarprocenten på tværs af de enkelte spørgsmål i spørgeskemaet. Det skyldes blandt andet, at der er forskel på, hvor tidskrævende det er at besvare de enkelte spørgsmål i skemaet. Derudover er der forskel på, hvilke oplysninger kommunerne selv indsamler fra foreninger og aftenskoler og dermed er i besiddelse af. Det gælder især i forhold til opgørelser af undervisningstimer og tilskud på aftenskoleområdet og i forhold til antallet af foreninger og medlemmer inden for forskellige foreningstyper. Endelig er der enkelte kommuner, der kun har besvaret de første spørgsmål i skemaet om antallet af aftenskoler. I rapporten er det synligt, hvor mange kommuners svar de respektive analyser bygger på.

Efter afslutningen af dataindsamlingen blev datasættet gennemgået, og i nogle tilfælde blev der taget kontakt til kommunerne for at afklare eventuelle tvivlsspørgsmål og uklarheder. Disse afklaringer førte i nogle tilfælde til justeringer i datasættet.

For at belyse mønstre på tværs af forskellige typer af kommuner anvendes i rapporten Landdistriktsredegørelsens opdeling i yder-, land-, mellem- og bykommuner (se tabel 1), som også er anvendt i de to første udgaver af 'Folkeoplysningen i kommunerne'.

¹ Find spørgeskemaet her: https://www.vifo.dk/media/me4hgtgt/folkeoplysningen-i-kommunerne_2024_final.pdf

Kategoriseringen er foretaget på baggrund af 14 forskellige indikatorer, som blandt andet omfatter urbanisering, socioøkonomi, afstand til infrastruktur mv. (Indenrigsministeriet og Fødevareministeriet 2011, 31).

Tabel 1: Oversigt over kommunetyper

Kommunetype	Kommuner
Yderkommuner	Bornholm, Langeland, Lemvig, Lolland, Læsø, Morsø, Norddjurs, Ringkøbing-Skjern, Samsø, Skive, Struer, Thisted, Tønder, Varde, Vesthimmerland, Ærø.
Landkommuner	Assens, Billund, Brønderslev, Esbjerg, Fanø, Frederikshavn, Faaborg-Midtfyn, Guldborgsund, Haderslev, Hedensted, Herning, Hjørring, Holstebro, Ikast-Brande, Jammerbugt, Kalundborg, Kerteminde, Mariagerfjord, Nordfyns, Nyborg, Odsherred, Randers, Rebild, Svendborg, Syddjurs, Sønderborg, Vejen, Viborg, Vordingborg, Aabenraa.
Mellemkommuner	Favrskov, Faxe, Fredericia, Halsnæs, Holbæk, Horsens, Ishøj, Middelfart, Næstved, Odder, Ringsted, Silkeborg, Slagelse, Sorø, Stevns, Tårnby, Vejle.
Bykommuner	Albertslund, Allerød, Ballerup, Brøndby, Dragør, Egedal, Fredensborg, Frederiksberg, Frederikssund, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Greve, Gribskov, Helsingør, Herlev, Hillerød, Hvidovre, Høje-Taastrup, Hørsholm, Kolding, København, Køge, Lejre, Lyngby-Taarbæk, Odense, Roskilde, Rudersdal, Rødovre, Skanderborg, Solrød, Vallensbæk, Aalborg, Aarhus.

Landdistriktsredegørelsen 2011 (Indenrigs- og Fødevareministeriet 2011, 31).

Siden den første undersøgelse af 'Folkeoplysningen i kommunerne' er der kommet flere andre opdelinger af kommuner i spil. Det gælder f.eks. Danmarks Statistiks opdeling i fem kommunetyper ud fra antallet af indbyggere i kommunens største by og tilgængeligheden af arbejdspladser² samt den opdeling i fire kommunetyper, som anvendes i Indenrigsministeriets kommunale nøgletal³.

Her er det dog valgt at fortsætte brugen af Landdistriktsredegørelsens kategorisering, så der er mulighed for at sammenligne mønstrene over tid. Derudover er der tale om en nuanceret opdeling, som medtager mange forskellige baggrundsfaktorer.

Ud over kommunernes besvarelse af spørgeskemaet er både kommunale tilskudsretningslinjer og folkeoplysningspolitikker anvendt som supplerende materiale. Datagrundlaget og fremgangsmåden for analysen af disse supplerende kilder er uddybet nedenfor.

Kommunale tilskudsordninger

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen blev kommunerne bedt om at medsende de gældende retningslinjer for tilskud på både aftenskoleområdet og foreningsområdet. I de tilfælde, hvor retningslinjerne ikke blev medsendt, blev der søgt efter dem på kommunernes hjemmesider, og i nogle tilfælde blev kommunerne kontaktet igen. Denne proces

² Hovedstadskommuner, storbykommuner, provinsbykommuner, oplandskommuner og landkommuner <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/nomenklaturer/kommunegrupper>

³ Opdelt efter 'by/land og lokalt arbejdsmarked, 2017': <https://www.noegletal.dk/noegletal/ntStart.html>

resulterede i, at der blevet fundet tilskudsretningslinjer for 90 kommuner på aftenskoleområdet og 98 kommuner på foreningsområdet. Processen med indsamling af materialet blev afsluttet i foråret 2025.

De kommunale tilskudsordninger er efterfølgende kodet og anvendt i forskellige dele af analysen. Kodeprocessen har omfattet en systematisk gennemgang af tilskudsordningerne, hvor forskellige måder at yde tilskud på har fået tildelt hver deres kode. Ud fra disse kodninger kan der gives et samlet billede af, hvordan kommunerne støtter og hvilke forskellige modeller, der er i spil.

Kodningerne er benyttet både i selvstændige analyser og som supplement til kommunernes besvarelser af spørgeskemaet. For at mindske subjektivitet i kodningen af tilskudsordningerne blev fem tilfældigt udvalgt tilskudsordninger indledningsvist kodet af to kodere for at sammenligne og skabe enighed om definitionerne, inden resten af kodearbejdet blev gennemført.

I nogle tilfælde var der tale om retningslinjer med meget sparsomme oplysninger, hvor det kan diskuteres, om der er tale om egentlig tilskudsordninger. De er dog medtaget i analysen alligevel, hvis det ikke var muligt at finde mere uddybende information. Generelt ses en stigende tendens til, at kommuner har information om tilskudsmuligheder på deres hjemmesider, og at der ikke nødvendigvis findes et separat dokument, hvor alle retningslinjer findes i samlet form.

Kommunale folkeoplysningspolitikker

I forbindelse med besvarelsen af spørgeskemaundersøgelsen blev kommunerne ligeledes bedt om at medsende deres folkeoplysningspolitikker. I de tilfælde, hvor kommunerne ikke medsendte politikkerne, er der efterfølgende søgt efter dem på de kommunale hjemmesider, og i enkelte tilfælde er kommunerne kontaktet igen. I tre kommuner var det ikke muligt at finde en relevant politik på området.

Indsamlingen af politikkerne blev afsluttet i foråret 2025. Det kan ikke udelukkes, at nye politikker er kommet til siden, eller at der er nyere politikker, som ikke har været tilgængelige på kommunernes hjemmesider. I alt 16 politikker var i princippet udløbet ved dataindsamlingens afslutning, hvis man ser på det årstal, der angivet i politikkerne. Da det ikke har været muligt at finde nyere politikker, er det dog antaget, at disse politikker stadig er gældende, hvorved de indgår i analysen på lige fod med de øvrige politikker.

Nogle kommuner har deciderede folkeoplysningspolitikker, mens andre kommuner har en bredere politik, der både dækker folkeoplysning, kultur, fritid, idræt etc. For hver kommune er folkeoplysningspolitikken udvalgt, hvis der er en sådan, og dernæst er den mest relevante politik udvalgt til kodningen. Analysen skelner derfor mellem, om folkeoplysningspolitikken er en selvstændig politik, eller om den er indlejret i andre politikker. Både selvstændige og indlejrede politikker er medtaget i kodningen. Tabel 2 viser politikernes fordeling på disse typer.

Tabel 2: Typer af politikker

	Antal politikker	Andel i pct.
Selvstændige folkeoplysningspolitikker	58	61
Indlejrede politikker	29	31
Andet	8	8
I alt	95	100

Kategorien 'andet' omfatter de få tilfælde, hvor det har været svært at afgøre, om der var tale om en folkeoplysningspolitik, da folkeoplysning ikke nævnes direkte i politikken, men hvor det har været den eneste politik, der kunne findes på kultur- og fritidsområdet.

Ifølge folkeoplysningslovens § 34 har kommunerne pligt til at forholde sig til de følgende seks temaer i deres folkeoplysningspolitikker:

- **Tema 1:** Målsætning for borgernes deltagelse i den folkeoplysende voksenundervisning og det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.
- **Tema 2:** Rammer for den folkeoplysende voksenundervisning og det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde – herunder de fysiske rammer.
- **Tema 3:** Samspil og sammenhæng mellem den støtteberettigede folkeoplysningsvirksomhed og selvorganiserede grupper herunder for så vidt angår de økonomiske rammer for det folkeoplysende udviklingsarbejde.
- **Tema 4:** Samspil mellem den folkeoplysende virksomhed og øvrige politikområder, herunder muligheder for indgåelse af partnerskaber om løsningen af konkrete opgaver.
- **Tema 5:** Afgrænsning af aktiviteter inden for den folkeoplysende virksomhed i forhold til andre tilgrænsende aktiviteter.
- **Tema 6:** Omfanget og karakteren af brugerinddragelsen af den folkeoplysende virksomhed i kommunen

I bearbejdningen og analysen af politikkerne er det valgt at fokusere på tre af de seks temaer⁴: Tema 3 om selvorganiserede grupper, tema 4 om partnerskaber og samspillet mellem folkeoplysningsområdet og øvrige politikområder samt tema 5 om afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed. De dele af politikkerne, som omhandler de pågældende

⁴ I den seneste undersøgelse af 'Folkeoplysningen i kommunerne' blev alle temaer inddraget i kodningen, men da tema 1 og 2 i de fleste politikker beskrives på meget overordnet niveau, er de udeladt i denne omgang. Det samme gælder tema 6 om omfanget og karakteren af brugerinddragelsen, som er detaljeret beskrevet gennem kommunernes besvarelser af spørgeskemaet.

temaer, blev kopieret ind i kodeskemaet og kategoriseret i forskellige indholdsmæssige temaer.

Nogle kommuner har en politik, der er bygget op efter de lovpligtige temaer, mens andre belyser dem mere indirekte. I kodningsarbejdet er de udvalgte temaer inddraget, uanset om de er nævnt eksplicit via en overskrift, eller om temaerne belyses på mere indirekte vis.

I sammenligningen med analysen af folkeoplysningspolitikkerne i de to seneste undersøgelser er det vigtigt at være opmærksom på, at en del af de politikker, der blev indsamlet i disse undersøgelser, også indgår i denne analyse. Det skyldes, at mange kommuner ikke har revideret deres politikker siden dataindsamlingen ved disse undersøgelser. I alt er 49 af de politikker, der indgår i analysen, blevet revideret siden den seneste indsamling blev afsluttet i 2019.

DEL 1: DEN FOLKEOPLYSENDE VOKSENUNDERSVISING



Kapitel 1: Introduktion til del 1

Rapportens første del sætter fokus på den folkeoplysende voksenundervisning – i daglig tale aftenskoleområdet – og belyser økonomi, aktiviteter og kommunale procedurer inden for dette område på baggrund af kommunernes svar på spørgeskemaundersøgelsen.

For at sætte analysen ind i en kontekst indledes med en kort karakteristik af aftenskoleområdet, de overordnede tilskudsregler på området og udviklingen i de kommunale udgifter på området.

Aftenskoleområdet har en lang historik, og i rapportens bilagsmateriale kan ses et kort historisk rids over aftenskolernes udvikling⁵. Fokus her vil være på aftenskoleområdet i dag og aktuelle rammer og retningslinjer på området. Dele af den nedenstående kontekstbeskrivelse er en opdateret og lettere revideret udgave af samme beskrivelse i den forrige af-rapportering af 'Folkeoplysningen i kommunerne' (Thøgersen 2021a).

Siden 1991 har folkeoplysningsloven været den centrale lov, der definerer rammerne for kommunernes tilskud til den folkeoplysende voksenundervisning. Loven er dog blevet ændret mange gange siden. I dag danner den nedenstående formålsparagraf grundlag for den kommunale støtte til den folkeoplysende voksenundervisning:

"Formålet med den folkeoplysende voksenundervisning er at fremme demokratiforståelse og aktivt medborgerskab og med udgangspunkt i undervisningen at øge deltagernes almene og faglige indsigt og færdigheder. Sigtet er at styrke den enkeltes evne og lyst til at tage ansvar for eget liv og til at deltage aktivt og engageret i samfundslivet."

Folkeoplysningsloven § 7

Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at yde tilskud til den folkeoplysende voksenundervisning. Forpligtelsen gælder både direkte støtte til undervisning, adgang til kommunale lokaler og – hvis der ikke kan stilles egnede lokaler til rådighed – lokaletilskud til aftenskolernes egne og lejede lokaler.

Et grundlæggende krav for at modtage støtte er, at undervisningen udbydes af en folkeoplysende forening⁶. Der er dog stor variation i karakteren af de foreninger, der udbyder folkeoplysende voksenundervisning. Aftenskoleområdet omfatter både store oplysningsinstitutioner, der drives professionelt med lønnet ledelse og administration, men også små aftenskoler, der drives uden lønnet ledelse, og som har et mere snævert fagudbud (Nordentoft & Løvgreen 1998; Bjerrum & Thøgersen 2018a).

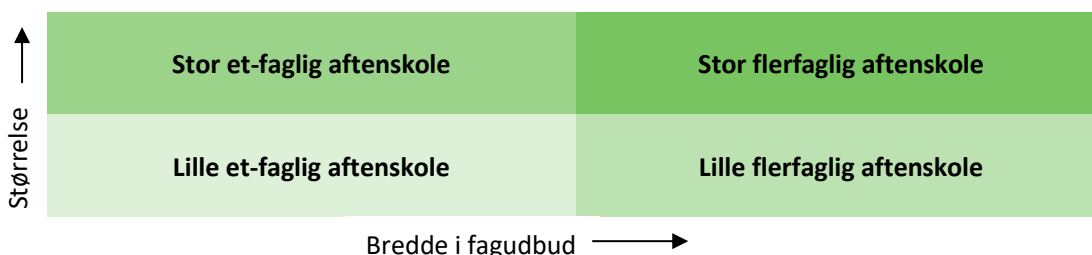
I en tidligere landsdækkende undersøgelse af området blev aftenskolerne inddelt i fire aftenskoletyper ud fra skolernes størrelse og bredden i fagudbuddet (figur 1): Små et-faglige

⁵ Det historiske rids er taget direkte fra den tidligere rapport om aftenskoleområdet (Thøgersen 2021a).

⁶ Det har været et krav siden 2000, hvor en lovændring medførte, at foreningsbegrebet afløste det tidligere kredsbegreb (Bemærkninger til lovforslag 1999/1 LSF 189).

aftenskoler, store et-faglige aftenskoler, små flerfaglige aftenskoler og store flerfaglige aftenskoler (Bjerrum & Thøgersen 2018a).

Figur 1: Fire typer af aftenskoler



Kilde: Bjerrum & Thøgersen 2018a.

De små et-faglige aftenskoler omfatter blandt andet mindre foredragsforeninger, kor og små husflidsforeninger, mens de store et-faglige ligeledes er fagligt specialiserede, men blot er større. Sidstnævnte kan f.eks. være aftenskoler specialiseret inden for bevægelse, sprog eller musik samt de lidt større husflidsforeninger. De flerfaglige skoler har et bredere fagudbud – og særligt de store flerfaglige har typisk en meget bred vifte af fag. De store flerfaglige aftenskoler står for en meget stor andel af de samlede aktiviteter på aftenskoleområdet, og det er i denne kategori, at de store oplysningsinstitutioner i byerne findes (Bjerrum & Thøgersen 2018a).

Siden 2018 ser der ud til at være sket en yderligere udvikling på området, hvor flere oplysningsforbund har arbejdet hen mod større enheder⁷. Nogle skoler har etableret fælles administration, mens andre har gennemgået reelle sammenlægninger. Der kan således være skoletyper i dag, som ikke rummes i den ovenstående kategorisering. Der mangler her mere viden om antallet af aftenskoler inden for hvert af de landsdækkende oplysningsforbund, deres interne organisering og udviklingen over tid. Men de nye tendenser på området understreger pointen om, at der er stor variation i, hvad det vil sige at være en aftenskole.

Tilskudsreglerne på aftenskoleområdet – et overblik

Selvom både det frivillige folkeoplysende foreningsområde og aftenskoleområdet er foreningsbaseret, er der forskel på kravene til foreningsdannelsen. På foreningsområdet er det et krav, at foreningen har kontingentbetalende medlemmer. Dette krav om medlemmer findes ikke på aftenskoleområdet, men der skal være en bestyrelse, som er valgt eller udpeget af medlemmer eller medlemsorganisationen, som står bag foreningen. Derudover er der krav om deltagerbetaling⁸. I forhold til den kommunale støtte til undervisningen er der ikke nogen lovbestemt minimumsgrænse for niveauet. Derimod er der et tilskudsloft, som

⁷ Se f.eks. <https://www.fof.dk/da/kbh/om-os/presse/fof-koebenhavn-fusionerer-med-fof-nordsjaelland?srsId=AfmBOopEm2ssLDzb3YEtpVS3OcYm5eli0J5M-O98Y5FUG4WnTw3rn8iT>, <https://amtsavisen.dk/randers/aof-sikrer-sig-med-fusion-stoerre-styrke-i-randers>, <https://bornholm.nu/nyheder/aof-bornholm-i-fusion-med-aof-syddjylland/115275>

⁸ Kommunalbestyrelsen kan dog – hvor særlige forhold gør sig gældende – beslutte at fravige kravet om deltagerbetaling (§ 7, stk. 5).

kommunen ikke må overskride, og som varierer på tværs af tilrettelæggelsesformer. Tilskudsreglerne er således forholdsvis detaljerede og komplekse, og derfor følger nedenfor et kort overblik.

Tilskuddet til undervisning er karakteriseret ved, at det i udgangspunktet er øremærket til aflønning af ledere og lærere i aftenskolen (§ 8)⁹. Inden for de lovmæssige rammer har aftenskolerne frihed til selv at træffe beslutninger om ansættelser, deltagerbetaling, emner, tilrettelæggelsesformer, deltagerantal og øvrige aktiviteter (§ 9). Aflønningen af lærere og ledere på aftenskoleområdet er reguleret af en lønbekendtgørelse (Folkeoplysningscirkulæret) (se boks 1).

Boks 1: Regler for løn på aftenskoleområdet

Lønbekendtgørelsen omfatter lønsatser og øvrige arbejdsvilkår for ledere og lærere i aftenskolerne.

Den gældende lønsats (pr. 1. april 2025) er på 320,32 kr. for en lektion i aftenskolen (+ 12,5 pct. feriegodtgørelse). Den tilsvarende sats i 2023, som undersøgelsens tal omfatter, var på 301,13 kr.

Løn til ledere er reguleret af taksterne i statens tjenestemandsskala, hvor lederne skal aflønnes ml. trin 36 og 48. I aflæggelsen af regnskab til kommunen kan der højst afregnes et samlet beløb til ledelse svarende til 13 pct. af foreningens samlede udgifter til løn til lærere.

Kilder: Bek. Nr. 353 af 15.maj 2003, www.kl.dk

Derudover sonderer folkeoplysningsloven mellem forskellige typer af tilrettelæggelsesformer i aftenskoleundervisningen, hvortil der er knyttet særlige bestemmelser for den kommunale støtte. Tabel 3 viser en samlet beskrivelse af de respektive tilrettelæggelsesformer.

⁹ Gennemgående for rapporten er, at der blot henvises til de enkelte paragraffer, når det drejer sig om folkeoplysningsloven. Hvis der er tale om andre love eller bekendtgørelser henvises til titlen på disse.

Tabel 3: Oversigt over tilrettelæggelsesformer i aftenskoleundervisningen

Tilrettelæggelsesform	Beskrivelse
Almen undervisning og studiekredse	Almen undervisning, hvor kommunerne kan støtte med op til 1/3 af udgifterne til lærer- og lederløn.
Handicapundervisning	Undervisning for deltagere med handicap i relation til emnet. Kommunerne kan støtte med op til 8/9 af udgifterne til lærer- og lederløn (§ 8, stk. 2).
Undervisning på små hold	Undervisning, der forudsætter små hold. Omfatter typisk instrumentalhold eller hold i tyndt befolkede områder. Kommunerne kan yde forhøjede tilskud til disse hold. Der er ikke nævnt nogen maksimumsgrænse i loven (§ 8a).
Fleksibelt tilrettelagt undervisning	Aftenskolerne kan anvende op til 40 pct. af deres samlede tilskudsramme (fratrullet de 10 pct. til debatskabende aktiviteter) på fleksibelt tilrettelagt undervisning, som kan afregnes på andre typer af udgifter end lærer- og lederløn (§ 8, stk. 4). Undervisningsaktiviteterne skal adskille sig fra den traditionelle aftenskoleundervisning. Den maksimale timesats for fleksibel tilrettelæggelse er dog på 454,07 kr. (2025-sats) ¹⁰ .
Debatskabende aktiviteter	Aftenskolerne er forpligtet til at afsætte 10 pct. af deres samlede tilskudsramme til debatskabende aktiviteter, som kan afregnes på andre udgifter end lærer- og lederløn (§ 8, stk. 3). Der er ikke krav om deltagerbetaling ved debatskabende aktiviteter. I aktiviteterne skal der være mulighed for aktiv inddragelse af deltagerne. Hvis de debatskabende midler ikke anvendes, skal de tilbagebetales til kommunen. Det kan dog aftales, at de overføres til det efterfølgende år.
Foredrag	Aftenskolerne kan få tilskud til foredragsaktiviteter. I modsætning til lærer- og lederløn indgår løn til foredragsholdere ikke i løncirkulæret. Løndannelsen er derfor fri, og kommunerne kan selv vedtage regler for tilskud til foredrag. Ofte modtager aftenskolerne et tilskud pr. foredrag, der svarer til tilskud til seks almene undervisningstimer.

Kilde: Folkeoplysningsloven

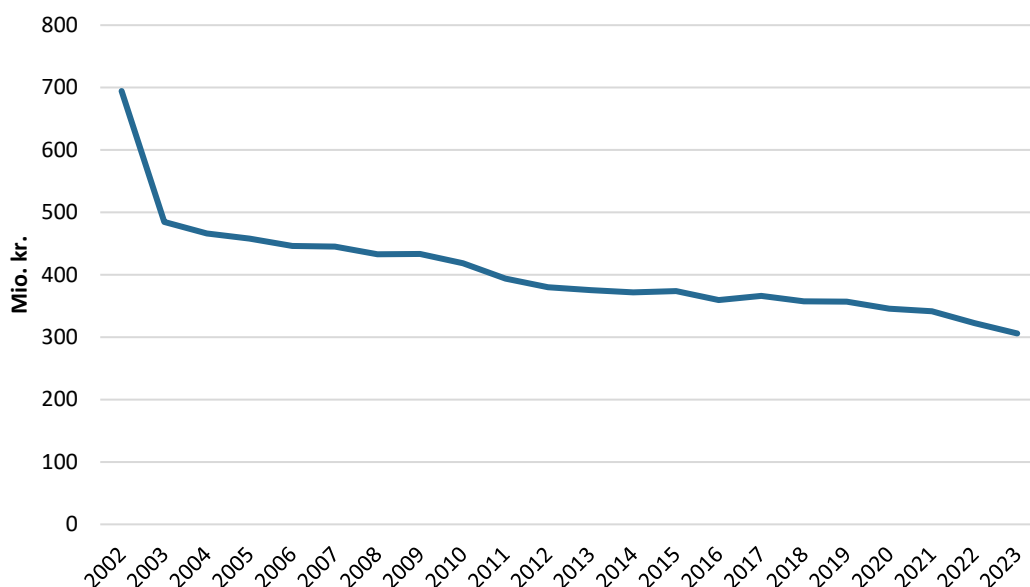
Spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne giver mulighed for en nærmere kortlægning af, hvordan aftenskoleområdet bliver forvaltet rundt omkring i kommunerne, og hvor stor en andel de respektive tilrettelæggelsesformer udgør af aftenskolernes aktiviteter og tilskuddet på området.

¹⁰ Satser fremgår på www.kl.dk

Udviklingen i den kommunale støtte og i aftenskolernes aktiviteter

Den samlede kommunale støtte til undervisning på aftenskoleområdet udgjorde i 2023 i alt 306 mio. kr. (Statistikbanken, tabel REGK31). Til sammenligning udgjorde aktivitetsstøtten på det folkeoplysende foreningsområde 432 mio. kr. (se rapportens del 2). Figur 2 viser udviklingen i den kommunale støtte til den folkeoplysende voksenundervisning i perioden 2002-2023¹¹.

Figur 2: Kommunale udgifter til folkeoplysende voksenundervisning 2002-2023



Kilde: Konto 3.72 og 3.38.72 i de kommunale regnskaber på www.statistikbanken.dk (hhv. tabel REG31 og REGK31). Alle beløb er korigeret for prisudviklingen via forbrugerprisindekset med 2023 som basisår. Figuren omfatter udelukkende tilskud til undervisning og ikke tilskud til lokaler.

Som det fremgår, har den kommunale støtte til undervisning været faldende over de senere år. Størst var faldet umiddelbart efter en lovændring i 2002, hvor kommunernes maksimale tilskud blev sænket fra to tredjedele til én tredjedel af aftenskolernes udgifter til leder- og lærerlønninger, når det gælder almen undervisning og studiekredse, som er den mest udbredte tilrettelæggelsesform.

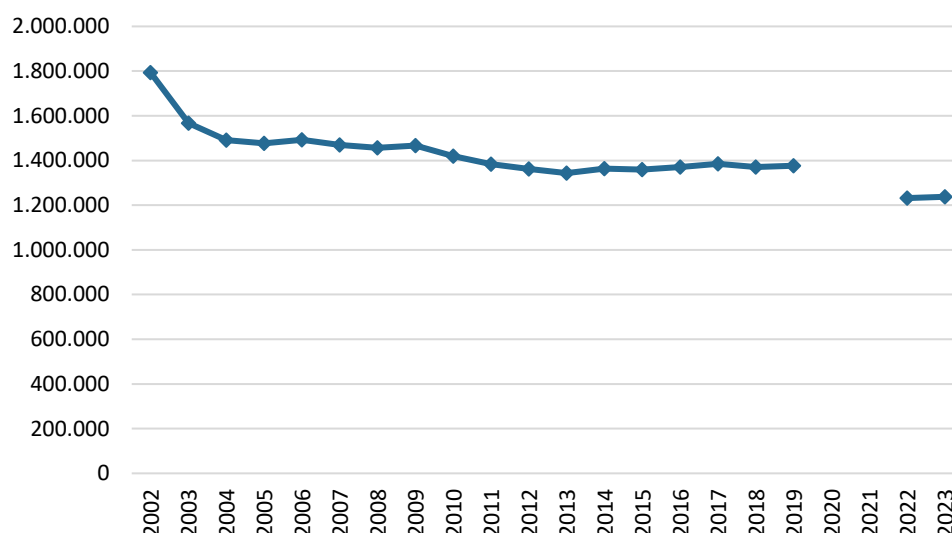
I perioden 2002-2023 er støtten samlet faldet med knap 56 pct. efter korrigering for prisudviklingen. Ses der bort fra faldet umiddelbart efter lovændringen, er støttens omfang faldet med 18 pct. i de seneste ti år (2013-2023). Faldet i den sidste del af perioden – og dermed siden den seneste undersøgelse i 2018 – kan hænge sammen med ændringer i aktivitetsniveauet som følge af coronanedlukningerne.

¹¹ Der kan være forskelle i kommunernes konteringspraksis i forhold til, hvilke udgifter der medtages i konto 3.38.72. Ikke desto mindre er det den bedste samlede oversigt over udgifterne på området, og den potentielle usikkerhed vedrørende konteringspraksissen er mindre væsentlig, når det handler om at beskrive udviklingen på landsplan over tid.

Til forskel fra foreningsområdet (se rapportens del 2) fylder lokaletilskuddet ikke meget i det samlede billede på aftenskoleområdet. Det skyldes, at mange aftenskoleaktiviteter foregår i kommunale lokaler – f.eks. på skoler, i gymnastiksale, på biblioteker mv. I 2023 udgjorde lokaletilskuddet på aftenskoleområdet 50,5 mio. kr. på landsplan¹². Det er samme niveau som i 2014, hvis der tages højde for prisudviklingen¹³.

Udviklingen i den kommunale støtte til området bør ses i sammenhæng med udviklingen i aktivitetsniveauet. Der findes ikke opgørelser over udviklingen i den samlede aftenskoleaktivitet over længere tid. De bedste tal for denne udvikling er Oplysningsforbundenes Fællesråds egne opgørelser over antallet af undervisningstimer¹⁴. Udviklingen fremgår af figur 3. Tallene omfatter ikke den samlede aftenskoleaktivitet, men udelukkende antallet af undervisningstimer på de aftenskoler, der er medlem af ét af de fem landsdækkende oplysningsforbund, som dog udgør en meget stor del af den samlede aftenskoleaktivitet.

Figur 3: Undervisningstimer i de fem landsdækkende oplysningsforbund 2002-2023 (timer)



Kilde: Tal stillet til rådighed af Oplysningsforbundenes Fællesråd. Tallene omfatter det samlede antal tilskudsberettigede undervisningstimer under folkeoplysningsloven i perioden 2002-2023 på tværs af tilrettelæggelsesformer.

¹² Beløbet er beregnet på baggrund af de kommunale regnskaber i Statistikbanken (REGK100). De følgende underkonti indgår i beregningen: 3.38.74, gruppe 1 (lokaletilskud til folkeoplysende voksenundervisning); 3.38.74, gruppe 92 (gebyrindtægter vedrørende lokaler til den folkeoplysende voksenundervisning); 5,8 pct. af det samlede beløb på underkonti 3.38.74, gruppe 999 (uautoriserede grupperinger), hvilket svarer til aftenskoleområdets andel af det samlede lokaletilskud (konto 3.38.74 gruppe 1, gruppe 2, gruppe 92 og 93).

¹³ I 2014 var lokaletilskudsbeløbet på 50,3 mio. kr., området til faste 2023-priser via forbrugerindekset. I den mellemliggende periode har der dog været relativt store udsving i niveauet. I særdeleshed var der et højt niveau i 2019 (knap 100 mio. kr. i 2023-priser), hvilket ser ud til at hænge sammen med et højt niveau i Københavns Kommune. Udviklingen over tid bør dog tages med det forbehold, at opgørelsesmetoden for regnskaberne kan variere over tid (Statistikdokumentation REG100).

¹⁴ En undervisningslektion er på 45 minutter. For hver undervisningslektion ydes betaling for 1,6 arbejds-timer.

Set over hele perioden har faldet i antallet af undervisningstimer ikke været så drastisk som faldet i den økonomiske støtte. Det samlede fald i undervisningstimerne i perioden 2002-2023 er på 31 pct. Som nævnt ovenfor faldt den kommunale støtte i samme periode med knap 56 pct. Ses der udelukkende på den seneste tiårige periode, er antallet af undervisningstimer i de landsdækkende oplysningsforbund faldet med 8 pct. i perioden 2013-2023. Frem til den første coronanedlukning i 2020 lå antallet af undervisningstimer relativt stabilt med mindre udsving op og ned på tværs af de enkelte år. Denne relative stabilitet i aktivitetsniveauet ses også i resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, som vil blive belyst senere. Som det også vil fremgå af analysen, er der dog store forskelle i både aktivitetsniveauet og tilskudsniveauet på tværs af kommunerne.

Kapitel 2: Omfanget og karakteren af aftenskoleområdet

Formålet med den følgende analyse er at skabe overblik over omfanget og karakteren af aftenskoleområdet med udgangspunkt i kommunernes besvarelser af spørgeskemaet. Analysen har fokus på de følgende tre temaer:

- Antallet af aftenskoler og udviklingen over tid
- Aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau
- Aftenskolernes aktiviteter og tilrettelæggelsesformer

Antallet af aftenskoler og udviklingen over tid

Tidligere undersøgelser viser, at der har været et drastisk fald i antallet af aftenskoler over tid. I 1996 registrerede det daværende Udviklingscenter for folkeoplysning og voksenundervisning mere end 2.600 aftenskoler i forbindelse med deres landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt landets aftenskoler (Løvgreen et al 1998). Det tilsvarende tal var på 1.080 aftenskoler i Vifos registrering i 2017 (Bjerrum & Thøgersen 2018a, 19). Antallet af aftenskoler er dermed mere end halveret i den periode.

Det antal aftenskoler, som er registreret i forbindelse med denne og tidligere udgaver af 'Folkeoplysningen i kommunerne', kan ikke sammenlignes én til én med ovenstående tal. Det skyldes, at hver enkelt kommune er blevet bedt om at angive antallet af tilskudsberettigede aftenskoler med aktivitet i kommunen. Større aftenskoler kan have aktiviteter på tværs af kommunegrænserne, og disse kan derfor tælle med flere gange. Antallet af aftenskoler i denne undersøgelse skal dermed tages med det forbehold.

Tabel 4 viser, at nedgangen i antallet af aftenskoler ser ud til at fortsætte. I denne undersøgelse er der optegnet 981 aftenskoler i de 94 kommuner, som har besvaret spørgsmålet. Der er således registreret mere end 100 færre aftenskoler end i 2018. Da større aftenskoler som nævnt kan have aktiviteter på tværs af flere kommuner, kan det faktiske antal aftenskoler dog forventes at være noget lavere.

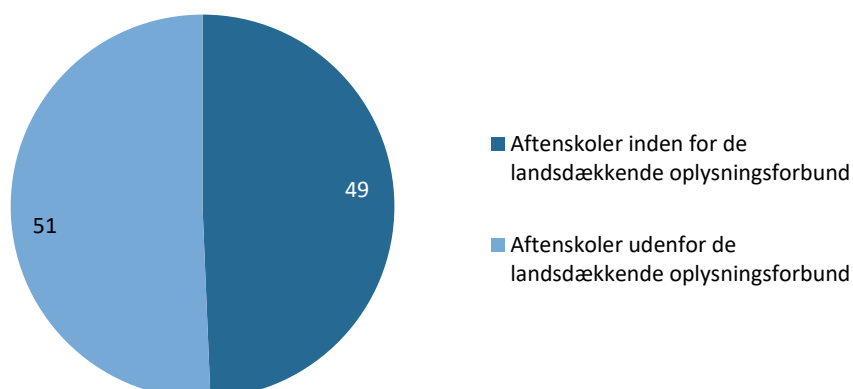
Tabel 4: Udviklingen i antal aftenskoler

	2014	2018	2023
Antal aftenskoler med aktivitet i kommunerne	Cirka 1.200	Cirka 1.100	Cirka 1.000
Antal kommuner	91	91	94

Tabellen viser udviklingen i antal aftenskoler over tid og antal kommuner, der har svaret på spørgsmålet i den pågældende undersøgelse.

Som figur 4 viser, er der cirka lige mange aftenskoler, der er medlem af ét af de fem landsdækkende forbund (AOF, DOF, FOF, Fora og LOF), og aftenskoler, der ikke er. Aftenskolerne uden for de landsdækkende oplysningsforbund er oftere små og med færre undervisningstimer, og figuren viser dermed ikke noget om aktivitetsniveauet, der i denne undersøgelse ikke kan opgøres på organisatorisk tilknytning.

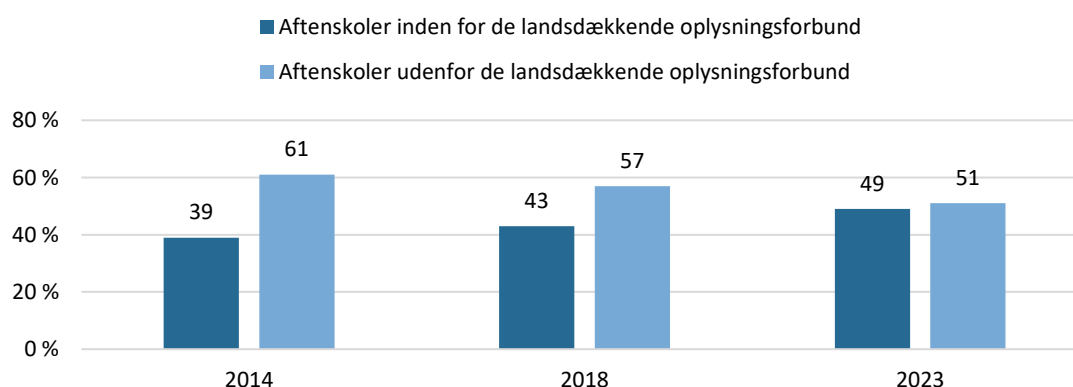
Figur 4: Fordelingen af aftenskoler i og uden for de landsdækkende oplysningsforbund (pct.)



Figuren viser, hvor stor en andel af aftenskolerne med aktivitet i kommunen i 2023 der er i eller uden for de fem landsdækkende oplysningsforbund. Figuren bygger på svar fra 91 kommuner. Tre besvarelser er således sorteret fra grundet uoverensstemmelse mellem det samlede antal aftenskoler og aftenskoler i og uden for de landsdækkende oplysningsforbund. Det antages, at det skyldes, at disse kommuner ikke kender alle aftenskolers tilhørsforhold (n=449 aftenskoler inden for de landsdækkende oplysningsforbund, n=461 aftenskoler udenfor de landsdækkende oplysningsforbund).

Andelene indikerer en fortsat udvikling i retning af, at færre og færre aftenskoler står uden for de landsdækkende forbund. I 2018 udgjorde de aftenskoler, der er medlem af et landsdækkende oplysningsforbund, 43 pct., og i 2014 var det 39 pct. (figur 5). Ud fra disse tal er det ikke muligt at afgøre, om udviklingen skyldes, at aftenskoler uden for oplysningsforbundene er nedlagte, er blevet en del af en større aftenskole, eller om flere har meldt sig ind i et oplysningsforbund.

Figur 5: Fordelingen af aftenskoler i og uden for de landsdækkende oplysningsforbund (pct.)



Figuren viser udvikling i andel af aftenskoler, der er i eller uden for de fem landsdækkende oplysningsforbund.

Generelt er der i de fleste kommuner sket et fald i antallet af aftenskoler. Som tabel 5 viser, er der siden 2018 sket et fald i antallet af aftenskoler i 66 pct. af de 87 kommuner, der har besvaret undersøgelsen i både 2018 og 2023. I de fleste af disse kommuner er der dog tale om et relativt lille fald. 16 pct. af kommunerne har samme antal aftenskoler, mens 18 pct. har oplevet en stigning.

Tabel 5: Udviklingen i antallet af aftenskoler med aktivitet i kommunerne fra 2018-2023 (pct.)

	Andel kommuner	n
Uændret antal	16	14
Stigende antal	18	16
Faldende antal	66	57
I alt	100	87

Tabellen viser udviklingen i antallet af aftenskoler med aktivitet i kommunerne på baggrund af spørgsmålet: 'Skriv antallet af aftenskoler, som har haft aktivitet i kommunen i 2023 (2018)'. Kun de kommuner, der har besvaret spørgsmålet for både 2018 og 2023, indgår i tabellen (n=87 kommuner).

På tværs af kommunetyper er der begrænsede forskelle på andelen af kommuner, som har oplevet fald eller stigning i antallet af aftenskoler (se tabel B1 i bilagsmaterialet). Dog har en lidt større andel af bykommunerne oplevet ændringer i antallet end i de øvrige kommunetyper, mens der omvendt er størst stabilitet i antallet af aftenskoler i yderkommunerne.

Aftenskolernes aktivitetsniveau og mønstre på tværs af kommuner

Omfanget af aftenskolernes aktiviteter bliver i både kommuner og oplysningsforbund målt på antallet af undervisningstimer. I dette afsnit belyses det samlede antal tilskudsberettigede undervisningstimer samt mønstre i aktivitetsniveauet på tværs af kommunetyper. Sammen med mønstre i aktivitetsniveauet belyses også variationen i aftenskolernes antalmæssige udbredelse på tværs af kommuner.

I de 76 kommuner, som har angivet antallet af undervisningstimer i spørgeskemaet, er der i alt 1.196.223 tilskudsberettigede undervisningstimer¹⁵. Det svarer til, at der på landsplan blev gennemført 1,40 mio. undervisningstimer i 2023. Sammenlignes det med de estimerede tal i 2014 og 2018, som var på hhv. 1,5 mio. og 1,44 mio. viser det stor stabilitet – dog med et svagt fald over tid.

Samme tendens ses i tal fra oplysningsforbundene, hvor der var et fald på cirka 200.000 undervisningstimer mellem 2019 og 2023¹⁶, som kan hænge sammen med eftervirkninger af coronanedlukningerne i den mellemliggende periode. Tallene viser desuden, at aftenskolerne i de fem landsdækkende oplysningsforbund står for en meget stor andel af den samlede aktivitet på aftenskoleområdet. Ifølge tal fra Oplysningsforbundenes Fællesråd, blev der i 2023 gennemført 1.238.181 tilskudsberettigede undervisningstimer i oplysningsforbundenes medlemsskoler¹⁷.

¹⁵ En del kommuner indsamler ikke oplysninger om antallet af undervisningstimer. To af de 76 kommuner har derudover angivet, at de ikke har modtaget tal fra alle aftenskoler med aktivitet i kommunen, hvorfor deres angivne undervisningstimal er lavere end det reelle tal. Foredrag indgår ikke i opgørelsen, da de typisk ikke opgøres på timebasis.

¹⁶ Tal stillet til rådighed af Oplysningsforbundenes Fællesråd, afrapporteret på www.vifo.dk.

¹⁷ Disse tal inkluderer dog også foredrag, der ikke er medregnet i estimatet på de 1,40 mio. undervisningstimer i 2023, som er nævnt ovenfor.

Der er stor forskel på aftenskolernes samlede aktivitetsniveau på tværs af kommuner. Tabel 6 viser variationen i både den relative udbredelse af aftenskoler (antal indbyggere pr. aftenskole) samt det relative omfang af undervisningstimer (antal indbyggere pr. undervisningstime). Antallet af indbyggere pr. aftenskole varierer mellem 596 indbyggere pr. aftenskole i den kommune, der har relativt flest aftenskoler, og 16.567 i den kommune, som har relativt færrest aftenskoler. Aktivitetsniveauet varierer mellem 1,5 og 48,2 indbyggere pr. undervisningstime.

Tabel 6: Variationen i aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau

	Kommune med færrest indbyggere pr. enhed	Kommune med flest indbyggere pr. enhed	Gennemsnit	Antal kommuner (n)
Antal indbyggere pr. aftenskole	596	16.567	5.989	94
Antal indbyggere pr. undervisningstime	1,5	48,2	9,4	76

Tabellen viser variationen i udbredelsen af aftenskoler (indbyggere pr. aftenskole, n=94 kommuner) og aktivitetsniveauet (indbyggere pr. undervisningstime), n=76 kommuner. Som følge af måleenhederne, er et lavt antal indbyggere pr. aftenskole/undervisningstime udtryk for en høj udbredelse/et højt aktivitetsniveau og omvendt. To kommuner har angivet, at de angivne undervisningstimer ikke omfatter alle aftenskoler i kommuner. Da det ikke har nævneværdig betydning for gennemsnitstallene, indgår de alligevel i opgørelsen.

Ses der i stedet på variationen på tværs af kommunetyper, viser tabel 7, at den relative udbredelse af aftenskoler er størst i yder- og landkommuner, hvor der er cirka 4.600 indbyggere for hver aftenskole, mens antallet er betydeligt højere i mellem- og bykommuner. Som tabellen viser, blev samme tendens fundet i de tidligere undersøgelsesår, men forskellene i aftenskolernes udbredelse på tværs af land og by er blevet større.

Tabel 7: Aftenskolernes udbredelse 2014-2023 – fordelt på kommunetyper

Kommunetype	2014: Gennemsnitligt antal indbyggere pr. aftenskole	2018: Gennemsnitligt antal indbyggere pr. aftenskole	2023: Gennemsnitligt antal indbyggere pr. aftenskole
Yderkommune	3.775	4.041	4.639
Landkommune	3.671	3.894	4.644
Mellemkommune	5.721	6.622	7.649
Bykommune	5.245	5.797	7.021
I alt	4.591	5.086	5.989

Tabellen viser antal indbyggere pr. aftenskole – fordelt på kommunetyper (2014: n=91, 2018: n=91, 2023: n=94). Som følge af måleenhederne er et lavt antal indbyggere pr. aftenskole udtryk for en høj udbredelse og omvendt. To kommuner har angivet, at de angivne undervisningstimer ikke omfatter alle aftenskoler i kommuner. Da det ikke har nævneværdig betydning for gennemsnitstallene, indgår de alligevel i opgørelsen.

Når det gælder aktivitetsniveauet, viser tabel 8 det modsatte mønster: Her er det relative aktivitetsniveau betydeligt højere i bykommunerne end i de øvrige kommuner. Mens der

er syv indbyggere pr. undervisningstime i bykommunerne, er antallet af indbyggere pr. undervisningstime dobbelt så højt i yderkommunerne. Også denne forskel mellem land og by er forøget siden den seneste undersøgelse.

Tabel 8: Aftenskolernes aktivitetsniveau 2014-2023 – fordelt på kommunetyper

Kommunetype	2014: Gennemsnitligt antal indbyggere pr. under- visningstime	2018: Gennemsnitligt antal indbyggere pr. under- visningstime	2023: Gennemsnitligt antal indbyggere pr. under- visningstime
Yderkommune	9	12	14
Landkommune	8	9	10
Mellemkommune	6	7	10
Bykommune	5	7	7
I alt	7	8	9

Tabellen viser antal indbyggere pr. undervisningstime (2014: n=77 kommuner, 2018: n=83 kommuner, 2023: n=76 kommuner) – fordelt på kommunetyper. Sammenligningen på tværs af år skal tages med det forbehold, at indbyggertallet har været stigende i langt de fleste by- og mellemkommuner i perioden 2018-2023, mens det har været faldende i størstedelen af yderkommunerne¹⁸.

De ovenstående mønstre på tværs af kommunetyper viser, at der stadig er relativt mange aftenskoler i landets yderområder, men at antallet af aftenskoler ikke afspejler sig i aktivitetsniveauet. Aftenskoleområdet i yderområderne er dermed karakteriseret ved mange mindre aftenskoler med et begrænset timetal, mens aftenskoleaktiviteterne i de større bykommuner er koncentreret på færre skoler med et højt aktivitetsniveau. Udviklingen over tid tyder på en fortsat øget centralisering af aftenskolernes aktiviteter i færre og større enheder, som især har aktiviteter i bykommunerne.

Aftenskolernes aktiviteter og tilrettelæggelsesformer

Som beskrevet tidligere foregår aftenskolernes aktiviteter inden for en række forskellige tilrettelæggelsesformer, hvortil der knytter sig forskellige tilskudsmuligheder inden for folkeoplysningsloven.

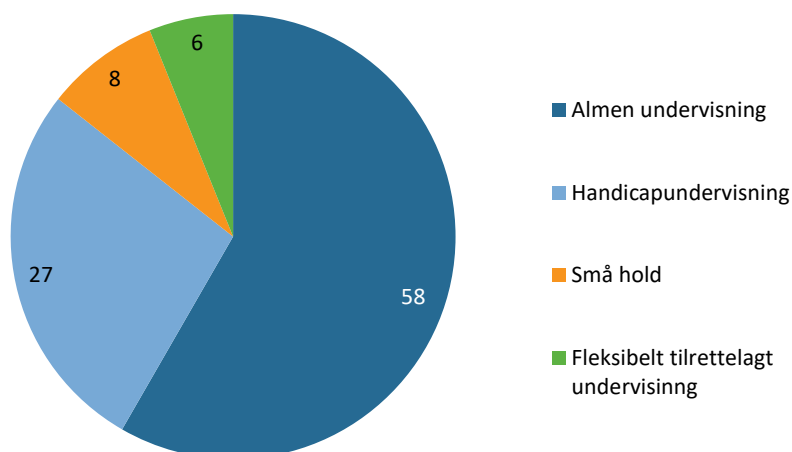
I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at angive, hvordan aftenskolerne tilskudsberettigede undervisningstimer fordeles sig på tværs af disse forskellige tilrettelæggelsesformer, og timernes fordeling er afleveret i figur 6. Figuren omfatter kun de aktiviteter, som kan opgøres på timer, hvorfor foredrag og debatskabende aktiviteter ikke indgår¹⁹.

¹⁸ Se tabel B2 i bilagsmaterialet, som viser andelen af kommuner med hhv. tilvækst og tilbagegang i indbyggertallet på tværs af kommunetyper.

¹⁹ Det varierer desuden på tværs af kommuner, hvordan foredrag opgøres, og derfor kan der indgå enkelte foredragstimer i kategorien 'almen undervisning'.

Som figuren viser, udgør almen undervisning med 58 pct. den største andel af undervisningstimerne²⁰. Handicapundervisningen udgør 27 pct., mens fleksibelt tilrettelagt undervisning og undervisning på små hold fylder mindre i det samlede billede. Undervisningstimer på små hold kan dog fylde lidt mere i det samlede billede, end figuren viser, da nogle kommuner medtæller denne tilrettelæggelsesform under 'almen undervisning'.

Figur 6: Undervisningstimernes fordeling på tilrettelæggelsesformer 2023 (pct.)

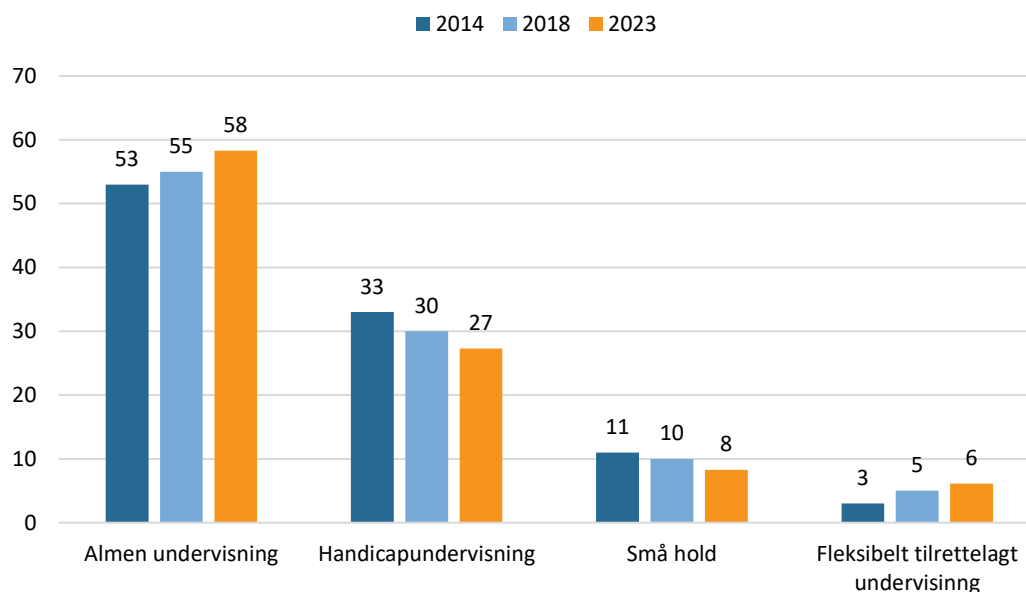


Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Angiv ANTAL UNDERVISNINGSTIMER fordelt på de følgende typer af undervisning.' (n=75 kommuner, 1.174.036 undervisningstimer). Foredrag indgår ikke i opgørelsen, da de ikke opgøres i timer, men i antallet af foredrag. En enkelt kommune har dog angivet, at timer til foredrag indgår i 'almen undervisning'. Tre kommuner har angivet eksplicit, at undervisningstimer på små hold ikke opgøres separat, men indgår i kategorien 'almen undervisning', og yderligere tre kommuner har ikke angivet antallet af undervisningstimer på små hold, selvom de giver tilskud i denne kategori, hvorfor det samme forventes at gøre sig gældende i disse kommuner. Andelen af undervisningstimer på små hold kan dermed formodes at være lidt højere end andelen i figuren. Derudover har en enkelt kommune angivet, at fleksibelt tilrettelagt undervisning ikke opgøres på timebasis.

Figur 7 viser udviklingen i undervisningstimernes fordeling på tilrettelæggelsesform over tid. Som det fremgår, er der sket mindre forskydninger over tid: Handicapundervisningens andel af det samlede timetal er faldet, mens almen undervisning og fleksibelt tilrettelagt undervisning fylder lidt mere i det samlede billede. Nedenfor uddybes de enkelte tilrettelæggelsesformer yderligere.

²⁰ I spørgeskemaet er formuleringen 'undervisning og studiekredse', men i daglig tale omtales kategorien typisk som 'almen undervisning'.

Figur 7: Undervisningstimernes fordeling på tilrettelæggelsesformer 2014-2023 (pct.)



2014: n=77 kommuner, 2018: n=82 kommuner, 2023: n=75 kommuner.

Almen undervisning

Almen undervisning er den kategori, som fylder mest i aftenskolernes undervisningstimer. I spørgeskemaet går kategorien under betegnelsen 'undervisning og studiekredse', hvilket er den betegnelse, der benyttes i folkeoplysningsloven²¹. Som figuren viser, har den andel, almen undervisning udgør, været svagt stigende fra 53 pct. i 2014 til 58 pct. i 2023.

Handicapundervisning

Den næststørste kategori er handicapundervisning, som i 2023 udgjorde 27 pct. af aftenskolernes undervisningstimer, hvilket er en lidt lavere andel end i de tidligere undersøgelser. Undersøgelsen viser samtidig, at rigtig mange aftenskoler har modtaget tilskud til handicapundervisning. Det gør sig gældende for 35 pct. af det samlede antal aftenskoler i undersøgelsen²². 8 pct. af aftenskolerne i undersøgelsen er skoler, som udelukkende har handicapundervisning²³.

Handicapundervisning fylder dermed fortsat meget i det samlede billede – både i almene aftenskoler og i aftenskoler, der har specialiseret sig på området. Senere i rapporten vil der

²¹ Betegnelsen skyldes den tidligere lovgivning på området, hvor undervisningen foregik i kredse. Omfanget af deciderede studiekredse inden for den almene undervisning kendes ikke, men må antages at være begrænset, da støtten beregnes ud fra aftenskolernes udgifter til leder- og lærerløn. I dag kan studiekredse uden underviser være tilskudsberettiget inden for rammerne af fleksibelt tilrettelagt undervisning, hvor der kan afregnes på andre udgifter end udgifter til leder- og lærerløn.

²² Andelen er i praksis lidt højere, da ikke alle de kommuner, der har angivet det samlede antal aftenskoler, har angivet antallet af aftenskoler med handicapundervisning. Andelen er dermed beregnet ud fra de 86 kommuner, der har angivet antallet af aftenskoler med handicapundervisning (i alt 339 aftenskoler).

²³ Beregningen bygger på svar fra 44 ud af de 47 kommuner, som har angivet, at de har skoler, som udelukkende har handicapundervisning.

blive set nærmere på tilskud, retningslinjer og procedurer i forhold til handicapundervisningen (kapitel 3).

Små hold

8 pct. af undervisningstimerne er undervisning, der forudsætter små hold. Den tilsvarende andel var på 11 pct. i 2014. Små hold omfatter typisk instrumentalundervisning, hvor få deltagere på holdet er en forudsætning for undervisningens kvalitet, og hvor kommunerne derfor har mulighed for at yde særlige tilskud. Små hold kan dog også omfatte undervisning i tyndt befolkede områder (§ 8a, stk. 2), som 9 pct. af kommunerne giver forhøjet tilskud til (se kapitel 3). Kommunernes svar viser, at 186 aftenskoler i de 71 kommuner, der har besvaret spørgsmålet, har modtaget tilskud til undervisning på små hold.

Fleksibelt tilrettelagt undervisning

Fleksibelt tilrettelagt undervisning udgjorde 6 pct. af undervisningstimerne i 2023. I 2014 var den tilsvarende andel på 3 pct., så selvom tilrettelæggelsesformen stadig udgør en begrænset del af det samlede billede, er der sket en lille stigning i omfanget. 26 kommuner i undersøgelsen har angivet, at de har en eller flere aftenskoler, som har fleksibelt tilrettelagt undervisning. I 2018 gjorde det sig gældende for 21 kommuner. Det ser dermed ud til, at brugen af fleksible tilrettelæggelsesformer lige så stille har spredt sig til lidt flere kommuner. Spredningen omfatter dog kun et meget begrænset antal timer, da det er fortsat to kommuner – Aarhus og Aalborg – som står for hovedparten (96 pct.) af det samlede antal undervisningstimer inden for fleksibel tilrettelæggelse.

Foredrag

Ud over de ovenstående tilrettelæggelsesformer udbyder mange aftenskoler også foredrag, som typisk opgøres på antallet af foredrag og ikke på antallet af timer, og derfor indgår de ikke i figur 7 over undervisningstimerne fordeling.

Reglerne for foredrag er ikke uddybet i den gældende folkeoplysningslov. Derfor varierer det på tværs af kommunerne, hvordan foredrag afregnes. Kommunernes svar viser dog, at den mest udbredte beregningsmodel er, at hvert foredrag tæller for seks undervisningstimer i tilskudsberegningen. Dermed følger mange kommuner en tidligere lovbestemmelse, hvor tilskudsreglerne for foredrag var udspecificeret (Lov nr. 480 af 31/05/2000).

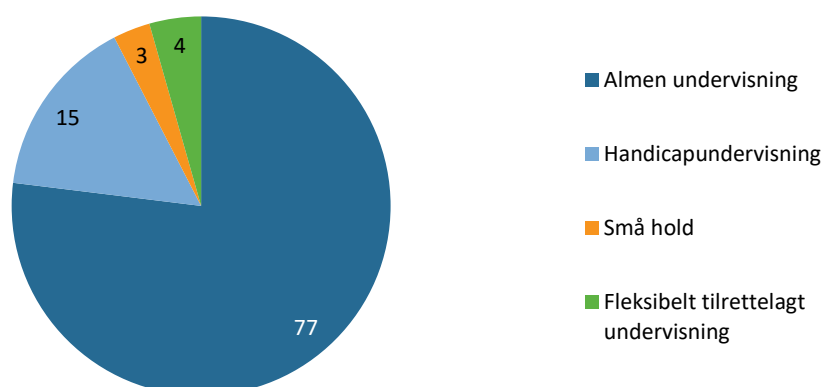
I de 69 kommuner, der har angivet antallet af foredrag, blev der sammenlagt gennemført 12.715 foredrag i 2023. Det er færre end i 2018, hvor antallet var på knap 17.000 foredrag (76 kommuner) og i 2014, hvor der blev gennemført lidt over 20.000 foredrag (74 kommuner) (Thøgersen 2021a, 22). Sammenligningen over tid skal dog tages med forbehold. Dels har lidt færre kommuner besvaret spørgsmålet for 2023, og derudover er der generelt store forskelle på antallet af foredrag på tværs af kommunerne, hvorfor det samlede antal er præget af, hvilke kommuner der indgår i beregningen. Tallene tyder dog på, at der er sket et reelt fald i antallet af foredrag over tid.

Deltagernes fordeling på tilrettelæggelsesformer

Kommunernes svar på spørgeskemaundersøgelsen viser, at der kun i begrænset grad indsamles oplysninger om antallet af deltagere i aftenskoleundervisningen. Over halvdelen af kommunerne har således eksplicit angivet, at de ikke indsamler oplysninger om antallet af deltagere fordelt på tilrettelæggelsesformer. Derfor er deltagernes fordeling i figur 8 baseret på svar fra en tredjedel af landets kommuner, som samlet har angivet 227.817 deltagere. Da der er mange store kommuner, som opgør deltagerantallet, repræsenterer de 29 kommuner dog 45 pct. af indbyggertallet²⁴.

Som figuren viser, udgør deltagere i almen undervisning 77 pct. af det samlede antal deltagere, deltagere i handicapundervisning udgør 15 pct., mens deltagere på små hold og fleksibelt tilrettelagt undervisning udgør henholdsvis 3 og 4 pct. Fordelingen adskiller sig dermed væsentlig fra undervisningstimmernes fordeling, hvilket er en naturlig følge af, at der typisk er færre deltagere på handicap hold end på almene hold, ligesom der ved nogle typer af handicapundervisning kan være tale om intensive forløb med mange undervisningsgange. Også undervisning på små hold har – som navnet siger – færre deltagere på holdene end det er tilfældet ved almen undervisning.

Figur 8: Deltagernes fordeling på tilrettelæggelsesformer (pct.)



Figuren viser deltagernes fordeling på tilrettelæggelsesformer baseret på spørgsmålet: 'Angiv antallet af registrerede deltagere fordelt på de følgende tilrettelæggelsesformer'. Mange kommuner opgør ikke deltagerantallet, og figuren er derfor baseret på svar fra 29 kommuner, der samlet set repræsenterer 45 pct. af indbyggertallet. Svarene omfatter i alt 227.817 deltagere. Syv kommuner har angivet at, deltagerne ikke opgøres på fleksibelt tilrettelagt undervisning, mens seks har angivet, at deltagerne på små hold ikke opgøres. De reelle andele ved disse to tilrettelæggelsesformer er derfor lidt højere, end figuren viser. Der er ikke tale om unikke deltagere, hvorved samme borger kan tælle med flere gange, hvis vedkommende har gået på flere forskellige hold hen over året.

²⁴ På grund af det begrænsede antal kommuner, som har svaret, er der mange usikkerheder ved at estimere et samlet deltagerantal på landsplan og derfor skal det følgende estimat tages med forbehold. Men med 227.817 deltagere i kommuner, der samlet set repræsenterer 45 pct. af landets samlede indbyggertal, kan det forsigtigt estimeres, at der er lidt over 500.000 deltagere på landsplan. Da estimatet bygger på en overvægt af større kommuner, hvor der typisk er et højt aktivitetsniveau, kan det dog forventes, at det reelle deltagerantal er lidt lavere.

Deltagernes fordeling på tilrettelæggelsesformer adskiller sig stort set ikke fra den tilsvarende fordeling i 2018 (Thøgersen 2021a, 23). Det er dog vigtigt at understrege, at fordelingen er forbundet med en vis usikkerhed, da figuren bygger på relativt få kommuner, hvorfor også sammenligningen over tid bør tages med det forbehold.

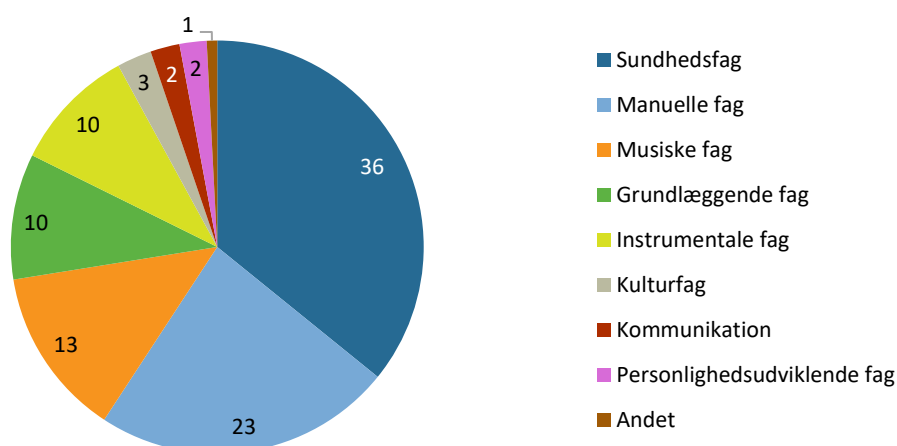
Undervisningstimer fordelt på fag

Aftenskolerne har igennem mange år haft frit emnevalg, og deres aktiviteter fordeler sig på mange forskellige typer af fag, som spænder over f.eks. bevægelsesfag, kreative fag, musik og sprogfag

Der findes ingen landsdækkende opgørelser over udviklingen i aftenskolernes fag, og blandt kommunerne er det heller ikke en udbredt praksis at indsamle oplysningerne. Således har blot 22 pct. af kommunerne i undersøgelsen – svarende til 19 kommuner – angivet, at de har opgørelser over antallet af undervisningstimer fordelt på fag. Heraf har 11 kommuner medsendt opgørelser, som ligger til grund for fagfordelingen i figur 9, der bygger på 288.095 undervisningstimer. Selvom det er få kommuner, repræsenterer figuren dermed lidt over en femtedel af det estimerede antal undervisningstimer på landsplan, hvilket skyldes, at der indgår oplysninger fra flere store kommuner. Derfor kan fordelingen antages at give et godt indblik i tendenserne på området, selvom tallene også viser, at der kan være store variationer i fagsammensætningen på tværs af forskellige kommuner.

Som figuren viser, udgør sundhedsfag, som især omfatter bevægelsesfag, den største faggruppe i de kommuner, der har indberettet tallene. 36 pct. af undervisningstimerne er således sundhedsfag. Den næststørste faggruppe er manuelle fag (kreative og håndværksmæssige fag), mens musiske fag (kor, drama mv.) og instrumentale fag (undervisning i ét musikinstrument, stemmetræning mv.) udgør hhv. 13 og 10 pct. Grundlæggende fag (f.eks. sprog, dansk og regning) udgør ligeledes 10 pct. af undervisningstimerne.

Figur 9: Undervisningstimernes fordeling på fag (pct.)



Figuren er baseret på oplysninger fra 11 kommuner, som omfatter i alt 288.095 undervisningstimer. En enkelt mindre kommune har angivet, at opgørelsen ikke omfatter alle aftenskoler med aktiviteter i kommunen. De indberettede timer er dog medtaget alligevel.

På grund af det begrænsede antal kommuner, som har medsendt oplysninger om fagfordelingen, er det vanskeligt at sammenligne med resultaterne fra den seneste undersøgelse, der ligeledes byggede på fagfordelinger fra relativt få kommuner. Det stemmer dog fint overens med det billede, der ses i andre undersøgelser.

Over en længere tidsperiode ser det ud til, at bevægelsesfagene, fylder mere i aftenskolerne fag end tidligere. I en opgørelse fra Undervisningsministeriet i 1996 udgjorde motions- og bevægelsesgymnastik 21 pct. af undervisningstimerne (Undervisningsministeriet 1999). I et casestudie af fagudbuddet i 28 aftenskoler over en 10-årig periode fra 2007 til 2017 steg bevægelsesfagenes andel af fagudbuddet fra 30 til 42 pct. (Bjerrum 2020, 13). Udviklingen skal ses i lyset af en generel stigning i danskernes deltagelse i sport og motion: I 1975 dyrkede kun 29 pct. af den voksne befolkning sport og motion i fritiden, mens andelen i 2024 var oppe på 63 pct. (Pilgaard & Rask 2016, 10; Pilgaard et al. 2025, 45).

Kapitel 3: Kommunernes tilskud til aftenskoleområdet

Dette kapitel sætter fokus på kommunernes tilskud til undervisning på aftenskoleområdet. Når det gælder tilskuddet til undervisning, sætter loven som tidligere nævnt nogle maksimumsgrænser for støtteniveauet alt efter tilrettelæggelsesform, som kommunerne skal holde sig indenfor, men inden for disse grænser kan kommunerne selv fastlægge niveauet.

Derudover er der relativt mange bestemmelser i loven, som retter sig mod tilskuddet til aftenskoleundervisning. Der er derfor også mange interessante aspekter at belyse, når det gælder kommunernes praksis på området. I analysen vil der være fokus på de følgende temaer:

- De anvendte tilskudsbrøker
- Udfylder kommunerne tilskudsbrøkerne?
- Bliver den afsatte tilskudsramme brugt?
- Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer
- Rammer og procedurer for handicaptilskud
- Tilskud til debatskabende aktiviteter
- Øvrige former for tilskud
- Mellemkommunal refusion
- Tilskudsniveauet på tværs af kommuner
- Lokaler og lokaletilskud på aftenskoleområdet

De anvendte tilskudsbrøker

Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at fastsætte nogle retningslinjer for den kommunale støtte til aftenskoleundervisning:

”Kommunalbestyrelsen fastsætter en tilskudsmodel på baggrund af lokale forhold. Grundlaget for beregningen af tilskuddet skal fremgå af modellen. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte en vægtning mellem fag og emner.”

Folkeoplysningsloven § 11

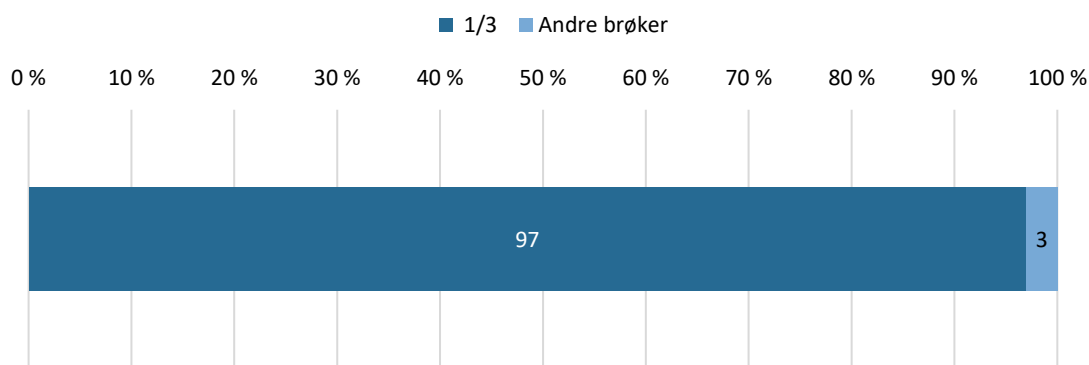
Det centrale i paragraffen er, at der skal være gennemsigtighed omkring beregningen af tilskuddet. Kommunen har dog mulighed for at vægte forskellige fag og emner i tilskudsberegningen, så længe der er tale om objektive kriterier. I praksis har kun en enkelt kommune i undersøgelsen angivet, at de benytter denne mulighed for prioritering²⁵.

Tilskudsbrøker spiller derimod en afgørende rolle i kommunernes retningslinjer. Det skyldes, at loven fastlægger nogle maksimumsgrænser for kommunernes tilskud til de respektive tilrettelæggelsesformer. I det følgende belyses det, hvilke tilskudsbrøker kommunerne anvender.

²⁵ Prioriteringen omfatter, at der ikke kan søges tilskud til faget svømning i aftenskoleregi, og at der ikke kan søges om tilskud til holdstørrelser på mindre end fire deltagere ved instrumentalundervisning (Aftenskoler - Tilskudsordning | Frederikshavn Kommune, Fritid og Folkeoplysningen).

Når det gælder **tilskudsbrøker til almen undervisning**, må kommunerne maksimalt yde tilskud på 1/3 af aftenskolernes udgifter til leder- og lærerløn. Som figur 10 viser, anvender stort set alle kommuner – 97 pct. – denne maksimumsbrøk, mens kun 3 pct. anvender andre brøker. Det er fuldstændig den samme fordeling, som blev fundet i 2018-undersøgelsen (Thøgersen 2021a, 27).

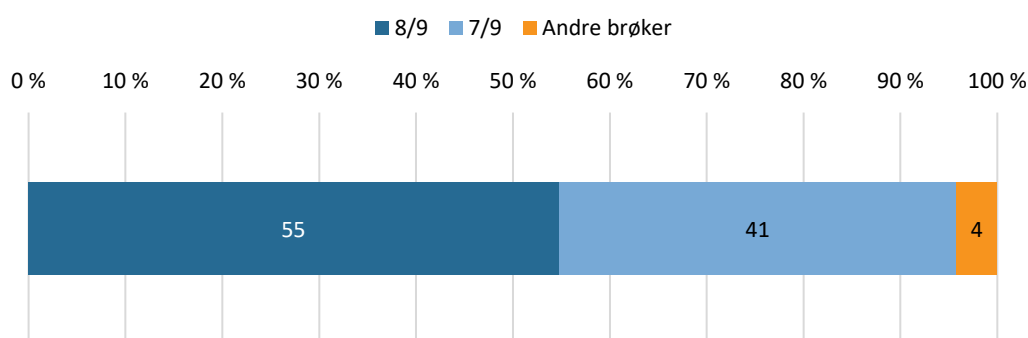
Figur 10: Anvendte tilskudsbrøker – almen undervisning (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilken tilskudsbrøk anvendes ved almindelig undervisning og studiekredse?' I de tilfælde, hvor kommunen ikke har besvaret spørgsmålet, er oplysningerne fundet i de kommunale tilskudsretningslinjer (syv kommuner). I fire kommuner var det ikke muligt at finde oplysningerne (n=94 kommuner).

Ses der i stedet på **tilskudsbrøker til handicapundervisning**, er der en lovmæssig maksimumsgrænse på 8/9 af aftenskolernes udgifter til leder- og lærerløn (Folkeoplysningsloven § 11, stk. 4). Som figur 11 viser, anvender 56 pct. af kommunerne denne maksimumsbrøk, mens 42 pct. anvender 7/9, som i en kort periode tidligere har været lovens maksimumsgrænse²⁶.

Figur 11: Anvendte tilskudsbrøker – handicapundervisning (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilken tilskudsbrøk anvendes ved handicapundervisning?' I de tilfælde, hvor kommunen ikke har besvaret spørgsmålet, er oplysningerne fundet i de kommunale tilskudsretningslinjer (otte kommuner). I tre kommuner var det ikke muligt at finde oplysningerne (n=95 kommuner).

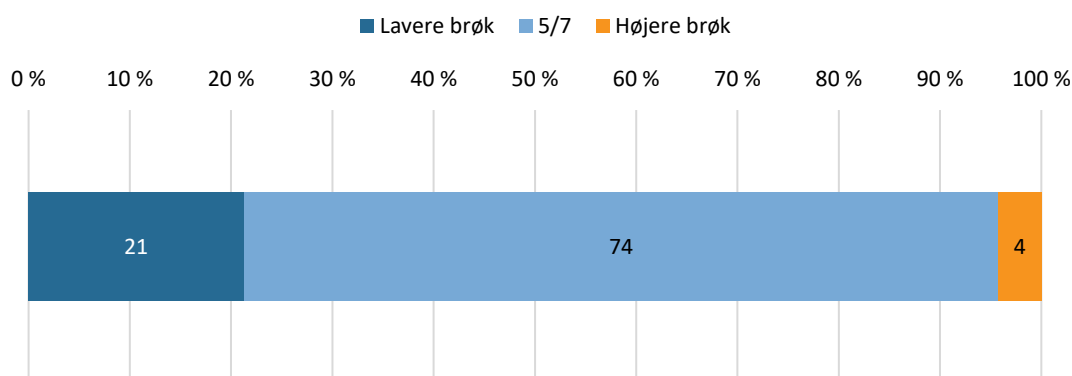
²⁶ Ved en lovændring i 2002 blev maksimumsgrænsen sænket fra 8/9 til 7/9, men denne ændring blev rullet tilbage igen i 2004, og siden da har maksimumsgrænsen været på 8/9 (2003/1 LSF 83).

Den ovenstående fordeling er næsten identisk med fordelingen i 2018-undersøgelsen, hvor 57 pct. af kommunerne anvendte 8/9, og 38 pct. anvendte 7/9. De 4 pct. der har angivet 'andre brøker', omfatter både to kommuner, som har lavere brøker, og to kommuner, som arbejder med to forskellige brøker alt efter aktiviteterne/ målgruppens karakter – f.eks. som i det følgende uddybende svar: "7/9 til øvrige handicap og 5/9 til bevægelsesfag/afspænding" (uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen).

Når det gælder **tilskudsbrøker til små hold**, er der i dag ikke nogen maksimumsgrænse i loven. Loven understreger blot, at der kan ydes særlige tilskud til "undervisning mv., der forudsætter små hold" (Folkeoplysningsloven § 8a, stk. 2). Små hold omfatter typisk instrumentalundervisning, men kan også omfatte forhøjet tilskud til aftenskoleundervisning i tyndt befolkede områder.

Som figur 12 viser, anvender størstedelen af kommunerne – 74 pct. – en tilskudsbrøk på 5/7, mens 21 pct. anvender en lavere brøk, og ganske få en højere. Også dette billede er stort set uændret siden forrige undersøgelse, hvor 71 pct. anvendte 5/7.

Figur 12: Anvendte tilskudsbrøker – små hold (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilken tilskudsbrøk anvendes ved små hold?' I de tilfælde, hvor kommunen ikke har besvaret spørgsmålet, er oplysningerne fundet i de kommunale tilskudsretningslinjer (ti kommuner). I fire kommuner var det ikke muligt at finde oplysningerne (n=94 kommuner).

Samlet set viser analysen en stor stabilitet i de anvendte tilskudsbrøker over tid. Størstedelen af kommunerne læner sig op ad lovens maksimumsgrænser – dog med nogen variation, når det gælder handicapundervisning, hvor der også er mange, der anvender en lidt lavere brøk. Når det gælder små hold, er der udbredt konsensus omkring en tilskudsbrøk på 5/7 trods fraværet af maksimumsbrøker i lovgivningen.

Udfylder kommunerne tilskudsbrøkerne?

Tilskudsbrøkerne kan imidlertid ikke stå alene i belysningen af kommunernes tilskud på aftenskoleområdet. Beregningen af tilskuddet sker også inden for den økonomiske ramme, der i kommunen er afsat til at støtte aftenskolernes undervisningsaktiviteter. I nogle kommuner er der flere aftenskoleaktiviteter end rammen på området kan bære, og i de tilfælde bliver aftenskolernes tilskud nedskrevet forholdsmæssigt (se boks 2).

Boks 2: Den kommunale tilskudsramme og de vedtagne tilskudsbrøker

Hvis den afsatte økonomiske ramme på området kan dække 90 pct. af det tilskud, aftenskolerne er berettiget til ud fra de kommunalt vedtagne tilskudsbrøker, ville en aftenskoles tilskud blive beregnet på følgende vis i en kommune, der anvender lovens maksimumsgrænser:

1/3 af aftenskolernes udgifter til leder- og lærerløn ved almen undervisning * 0,90

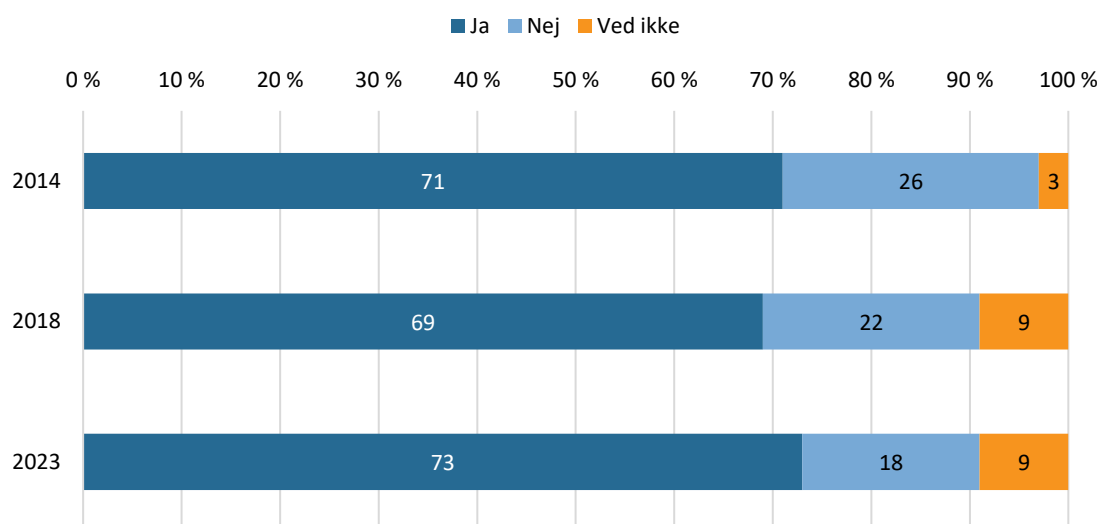
8/9 af aftenskolernes udgifter til leder- og lærerløn ved handicapundervisning * 0,90

I analysen af det kommunale tilskud til aftenskoleundervisning er det derfor interessant at belyse, i hvilken grad de vedtagne tilskudsbrøker også afspejler det faktiske tilskudsniveau. I spørgeskemaet er kommunerne blevet spurgt om, hvorvidt der er ydet maksimalt tilskud i forhold til de vedtagne tilskudsbrøker.

Som figur 13 viser, bliver tilskudsbrøkerne udfyldt i næsten tre fjerdedele af kommunerne, men der er samtidig 18 pct. af kommunerne, hvor brøkerne ikke bliver udfyldt, og hvor tilskudsrammen dermed ikke er stor nok til, at aftenskolerne kan få det beløb, tilskudsbrøkerne foreskriver. Som det vil blive uddybet senere, er det især kommuner med et højt aktivitetsniveau, der ikke udfylder brøkerne.

Ses der på udviklingen over tid, har der været stabilitet i andelen, der svarer 'ja', mens der har været et lille fald i andelen, der ikke udfylder brøkerne. Udviklingen skal dog tages med det forbehold, at 9 pct. af kommunerne har svaret 'ved ikke' i både 2018 og 2023.

Figur 13: Udfylder kommunen de vedtagne tilskudsbrøker? 2014-2023 (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der ydet maksimalt tilskud i forhold til de kommunalt vedtagne tilskudsbrøker?' (2014: n=88, 2018: n=88 kommuner, 2023: n=89 kommuner).

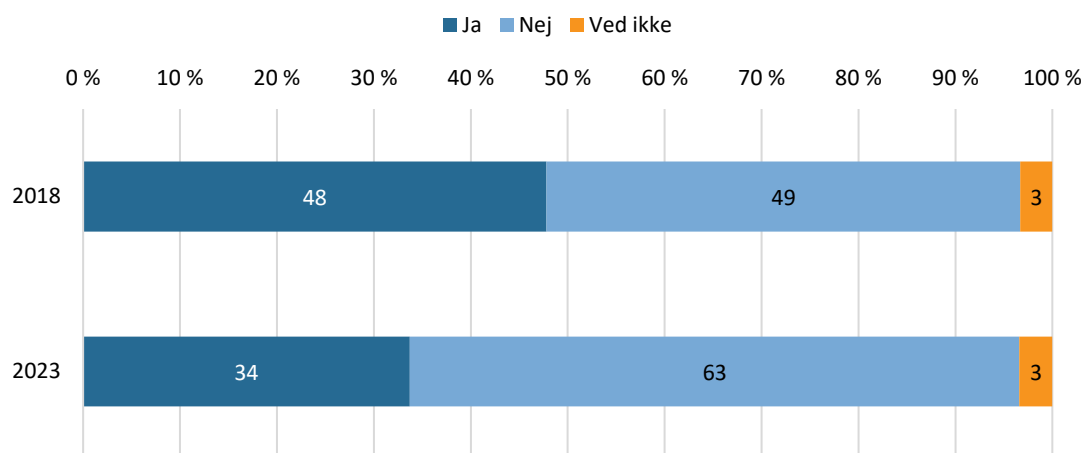
12 ud af de 16 kommuner, som har svaret, at de ikke udfylder brøkerne, har uddybet, hvor stor en andel af det maksimale tilskud i forhold til de kommunalt vedtagne tilskudsregler kommunen har ydet. Andelen ligger gennemsnitligt på 87,6 pct., men varierer mellem 79,8 og 98 pct.

Andelen af kommuner, der ikke yder maksimalt tilskud, er lidt højere i mellem- og bykommuner (hhv. 21 og 22 pct.), end i yder- og landkommuner (14 pct.), men forskellene på tværs af kommunetyper er betydeligt mindre end i 2018-undersøgelsen (Thøgersen 2021a, 31)²⁷.

Bliver den afsatte tilskudsramme brugt?

Som vist ovenfor er der kommuner, hvor den afsatte ramme ikke er stor nok til at udfylde de vedtagne tilskudsbrøker. På den anden side er der også kommuner, hvor hele rammen ikke bliver brugt. Som figur 14 viser, var det tilfældet i hele 63 pct. af kommunerne i 2023. Det er en stor stigning siden 2018, hvor den tilsvarende andel var på 49 pct.

Figur 14: Blev hele tilskudsrammen brugt? 2018-2023 (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Blev hele beløbet i den afsatte tilskudsramme på aftenskoleområdet anvendt i 2018/2023?' (2018: n=90 kommuner, 2023: n=89 kommuner. Spørgsmålet indgik ikke i 2014-undersøgelsen.

På tværs af kommunetyper er der færrest mellemkommuner med overskud på rammen, men derudover er der ikke klare mønstre på tværs af land og by (se tabel B3 i bilagsmaterialet).

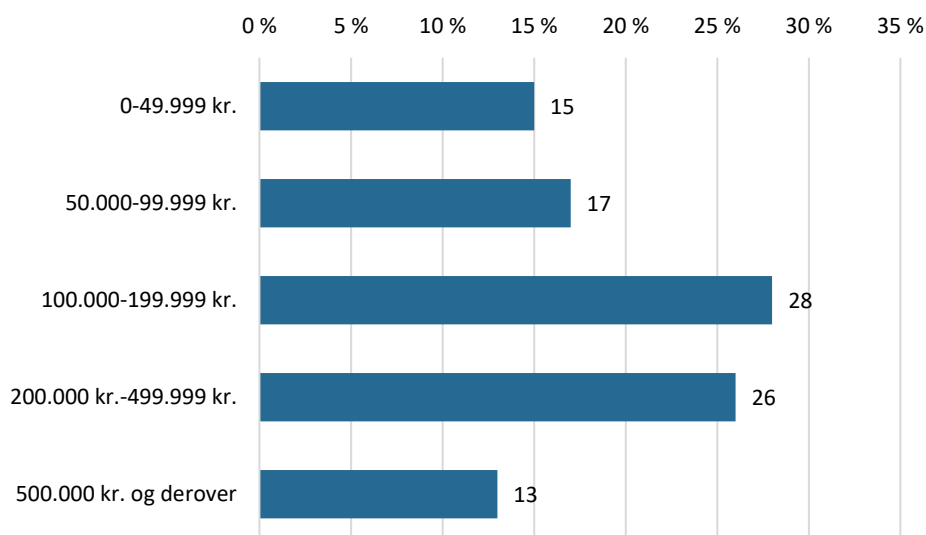
Ses der på størrelsen af det overskydende beløb, er der store forskelle på tværs af kommuner. I nogle tilfælde er der mindre beløb i overskud – det kan f.eks. være på grund af tilbagebetalinger af midler til debatskabende aktiviteter, som ikke er blevet sat i spil. I andre

²⁷ Udfyldelsen af tilskudsbrøkerne skal ses i lyset af, at der også er forskelle på brøkernes størrelse – især når det gælder tilskud til handicapundervisning. Der er dog ingen klare forskelle i andelen af kommuner, der udfylder tilskudsbrøkerne, på tværs af kommuner med en tilskudsbrøk på 8/9 og kommuner med en lavere tilskudsbrøk.

tilfælde er der tale om større beløb. Figur 15 viser fordelingen for de 46 kommuner, der har angivet størrelsen på det overskydende beløb²⁸.

Som figuren viser, er der i to tredjedele af de kommuner, der har overskud på rammen, tale om et sekscifret beløb. I 13 pct. af kommunerne – svarende til seks kommuner – er beløbet på minimum 0,5 mio. kr.

Figur 15: Overskydende beløb i kommuner med overskud på rammen (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvis nej, skriv gerne størrelsen på det overskydende beløb.' Figuren bygger på svar fra de 46 kommuner, som har midler i overskud, og som har angivet størrelsen på det overskydende beløb.

Samlet set er der blandt de 46 kommuner, som har angivet et beløb, et overskud på rammen på lidt over 17 mio. kr. Det beløb skal ses i lyset af, at det samlede kommunale tilskud i 2023, lå på 306 mio. kr. ifølge de kommunale regnskaber (se kapitel 1).

Seks kommuner har angivet, at de ikke udfylder tilskudsbrøkerne, men har samtidig angivet, at hele rammen ikke er brugt. Ud fra kommunernes svar er det ikke muligt at oplyse, hvad det skyldes. En mulig forklaring kan være, at der gemmes en buffer – f.eks. i tilfælde af, at nye aftenskoler kommer til (se f.eks. Thøgersen & Bjerrum 2018, 30).

Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer

I spørgeskemaet har kommunerne angivet, hvordan tilskuddet til aftenskoleundervisning fordeler sig på de forskellige tilrettelæggelsesformer. Figur 16 viser fordelingen i de 61 kommuner, der har angivet tilskudsbeløbets fordeling.

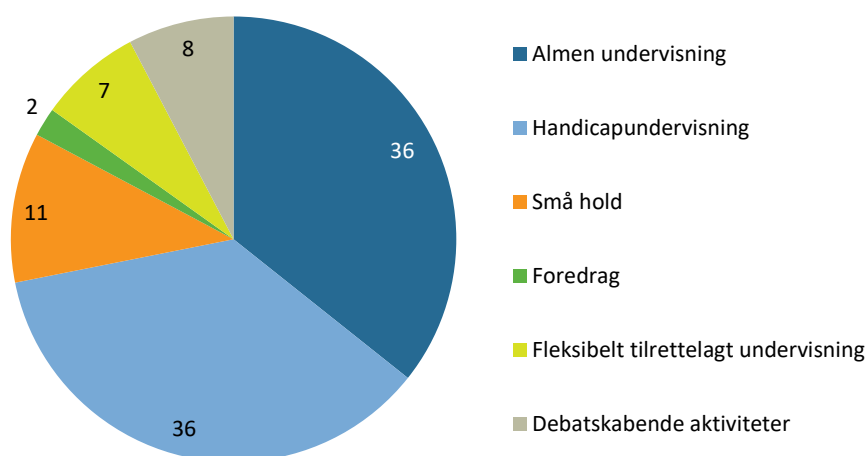
²⁸ To af de kommuner, der har angivet et overskydende beløb, har svaret 'ved ikke' til spørgsmålet om, hvorvidt hele rammen er brugt. Der er således 12 kommuner, som har svaret 'nej' til spørgsmålet, som ikke har angivet størrelsen på det overskydende beløb.

Som det fremgår, udgør både almen undervisning og handicapundervisning hver 36 pct. af det samlede tilskud til undervisning. Selvom handicapundervisning kun udgør 27 pct. af undervisningstimerne, udgør det en større del af tilskuddet på grund af den højere brøk i tilskudsberegningen.

Små hold udgør 11 pct. af tilskuddet og fleksibel tilrettelagt undervisning 7 pct., hvilket er i nogenlunde overensstemmelse med undervisningstimerne fordeling. Sammenligningen mellem undervisningstimerne fordeling og tilskuddets fordeling skal tages med det forbehold, at debatskabende aktiviteter og foredrag ikke indgår i undervisningstimerne fordeling, da de ikke opgøres på timebasis.

Som figur 16 viser, udgør de debatskabende aktiviteter 8 pct. af tilskuddet, mens foredrag udgør 2 pct. I forhold til foredrag er der fem kommuner, som eksplicit nævner, at tilskud til foredrag indgår i almen undervisning. Det kan gøre sig gældende i flere kommuner, da der er flere tilfælde, hvor tilskuddet til foredrag ikke fremgår. Derfor kan det antages, at den reelle andel af tilskuddet, som går til foredrag, er lidt højere end de 2 pct.

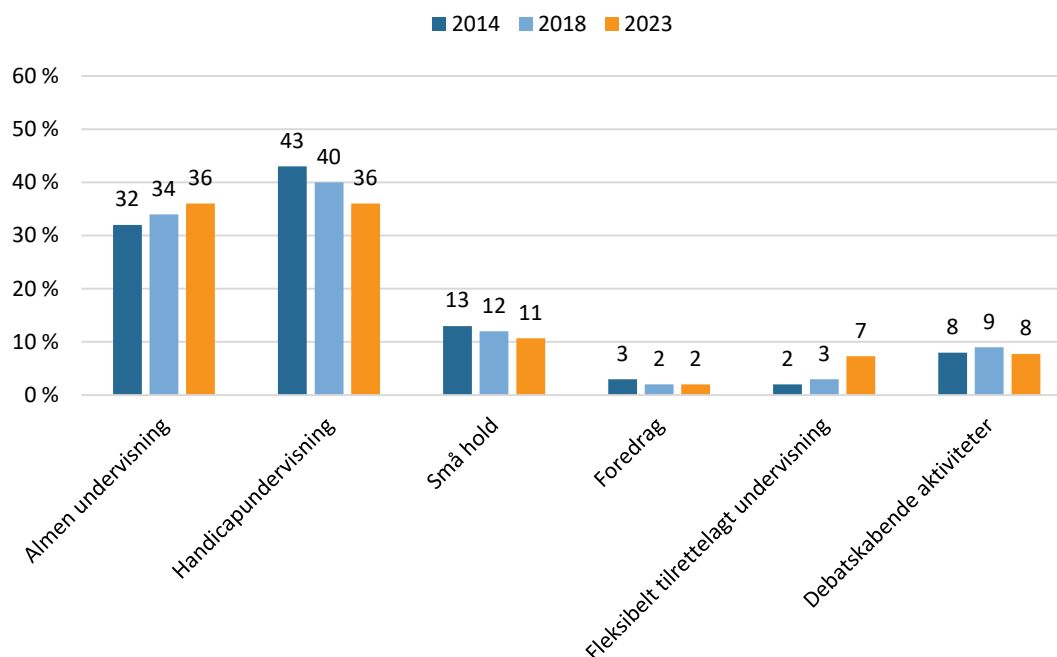
Figur 16: Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Angiv kommunens samlede tilskud til undervisning (løn mv.) fordelt på forskellige tilrettelæggelsesformer. Angiv beløb i kroner (Angiv regnskabstal for 2023 efter eventuelle efterreguleringer. Vær desuden opmærksom på, at tilskud til debatskabende aktiviteter angives i et separat felt.)' 14 kommuner har kun angivet det samlede tilskudsbeløb og indgår derfor ikke i figuren, hvor det kun er de kommuner, der har angivet tilskudsbeløbet opdelt på tilrettelæggelsesformer, som indgår (n=62 kommuner).

Ses der på udviklingen over tid, viser figur 17, at der er sket nogle forskydninger i tilskuddets fordeling. Almen undervisning udgør over tid en let stigende andel af det samlede tilskud, mens andelen til handicapundervisning har været faldende fra 43 pct. i 2014 til 36 pct. i 2023. En anden interessant tendens er, at tilskuddet til fleksibelt tilrettelagt undervisning er steget fra 2 til 7 pct. i løbet af perioden 2014-2023.

Figur 17: Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer 2014-2023 (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Angiv kommunens samlede tilskud til undervisning (løn mv.) fordelt på forskellige tilrettelæggelsesformer [...] (2014: n=73 kommuner, 2018: n=65 kommuner, 2023: n=62 kommuner).

Rammer og procedurer for handicaptilskud

Tilskud til aftenskolernes handicapundervisning er den tilrettelæggelsesform, hvor kommunerne har mulighed for at støtte med den største andel af de samlede leder- og lærerlønninger. Da tilskudsbrøken til almen undervisning i sin tid blev sat ned til 1/3, blev det fastholdt, at der kunne være en undtagelse på dette område, da der kunne være brug for at etablere mindre hold for målgruppen. Kommunerne har mulighed for at støtte med op til 8/9 af leder- og lærerlønninger til disse hold. Langt de fleste kommuner udbetaler handicaptilskud som en del af deres støtte til aftenskolerne. Kun fire kommuner svarer, at det ikke er aktuelt, da ingen af deres aftenskoler har søgt om det. For alle andre kommuner i undersøgelsen er handicaptilskud en del af støttestrukturen.

Tilskuddet til handicapundervisning har været omdiskuteret. Blandt andet vakte det en del debat, da 'Folkeoplysning i Kommunerne' blev udgivet første gang og viste, at 43 pct. af kommunernes samlede tilskud til aftenskoleområdet blev brugt til handicapundervisning (Thøgersen 2017, 42).

Handicapundervisningens andel af det samlede tilskud var faldet lidt ved den seneste undersøgelse, og som afsnittet ovenfor viser, er andelen faldet yderligere, og i 2023 udgjorde det 36 pct. af det samlede tilskud.

Der er stor variation på tværs af kommuner og kommunetyper i, hvor stor andel af det samlede tilskud der går til handicapundervisning. Ser man på tværs af kommunetyperne, er det samme mønster som i både 2014 og 2018. Landkommunerne er den kommunetype,

hvor den laveste andel (28 pct.) af det samlede tilskud går til handicapundervisning. Andelen er ovenikøbet faldet en smule fra sidste undersøgelsesgang. Mønstret er også forstærket, når man ser på mellemkommunerne, der er den kommunetype, der bruger den største andel af deres tilskud til handicapundervisning. Her er der sket en stigning, og med 43 pct. af tilskuddet til handicapundervisning er det den største andel, der er registreret på tværs af de tre undersøgelser.

Tabel 9: Handicapundervisningens gennemsnitlige tilskudsandel – kommunetyper (pct.)

	Gennemsnitlig andel til handicapundervisning 2014	Gennemsnitlig andel til handicapundervisning 2018	Gennemsnitlig andel til handicapundervisning 2023	n 2023
Yderkommuner	27	27	34	11
Landkommuner	29	32	28	21
Mellemkommuner	42	37	43	9
Bykommuner	37	34	38	20
I alt	34	33	35	61

Tabellen viser handicaptilskuddets gennemsnitlige andel af det samlede tilskud til aftenskoleundervisning (2014: n=73; 2018: n=65, 2023: n=61 kommuner) – fordelt på kommunetyper. Der er tale om relative andele, som ikke tager højde for tilskudsbeløbs størrelse. Derfor er den gennemsnitlige andel, handicaptilskuddet udgør på tværs af kommuner, ikke den samme andel, som handicaptilskuddet udgør af det totale kommunale tilskudsbeløb.

Der er også forskel på, hvor mange aftenskoler i kommunerne der modtager tilskud til handicapundervisning. Som nævnt svarer fire kommuner, at der ikke er handicapundervisning på deres aftenskoler. 65 pct. af kommunerne har mellem to og fem aftenskoler, der anvender handicaptilskud. I den kommune, der har flest skoler med handicaptilbud, er der 17 skoler med handicaptilbud.

I over halvdelen af kommunerne (53 pct.) er der skoler, der kun tilbyder handicapundervisning. I 56 pct. af de kommuner drejer det sig om en enkelt skole, og 25 pct. af kommunerne har to aftenskoler, der kun tilbyder handicapundervisning. Aarhus og Københavns Kommuner har med hhv. fem og otte skoler flest aftenskoler, der udelukkende har handicapundervisning på programmet.

I 2018-undersøgelsen viste der sig for første gang tendens til, at de kommuner, der ikke yder maksimalt tilskud i forhold til de vedtagne brøker, bruger en lidt større andel af deres samlede midler til handicapområdet, end de kommuner, der gør. Dette mønster er stadig gældende. Som tabel 10 viser, bruger de gennemsnitligt 39 pct. af det samlede tilskud til området på handicapundervisning, hvor landsgennemsnittet på tværs af kommuner som nævnt er 35 pct.

Tabel 10: Handicapundervisningens gennemsnitlige tilskudsandel – fordelt på om kommunen yder maksimalt tilskud (pct.)

	Gennemsnitlig tilskudsandel til handicapundervisning	Antal kommuner (n)
Ja, der ydes maksimalt tilskud	35	48
Nej, der ydes ikke maksimalt tilskud	39	8
Ved ikke	23	5
I alt	35	61

Tabellen viser kommunernes gennemsnitlige tilskudsandel til handicapundervisning fordelt på kommunernes svar på spørgsmålet 'Er der ydet maksimalt tilskud i forhold til de kommunalt vedtagne tilskudsbrøker?' (n=61).

Da handicaptilskuddet har en vis bevågenhed, har både Oplysningsforbundenes Fællesråd og flere kommuner udarbejdet særlige retningslinjer for området. For kommuner er der ofte fokus på:

- særlige procedurer/handicaperklæringer
- retningslinjer i forhold til antal deltagere på aftenskoleholdene
- mulighed for blandede hold.

De næste afsnit ser nærmere på kommunernes brug af de tre muligheder²⁹.

Særlige procedurer i forhold til deltagere med handicap

Kommunerne er blevet spurgt helt åbent 'Hvilke procedurer har kommunen i forhold til godkendelsen af deltagere med handicap i relation til emnet?' og havde mulighed for at uddybe deres svar.

Frem til 2002 var det lovpligtigt for aftenskoler, der søgte handicaptilskud, at den enkelte deltager skulle udfylde en handicaperklæring (Thøgersen 2021a, 38). Det er stadig den mest brugte procedure. Over halvdelen af kommunerne stiller således krav til deres aftenskoler om, at deltagere med handicap i relation til et emne skal udfylde en handicaperklæring. Andelen af kommuner, der gør det, har ligget stabilt på 60 pct. ved de to første undersøgelsesgange. Denne gang ligger andelen lidt lavere på 56 pct.

Selvom kommunerne stiller krav til aftenskolerne om, at deltagerne skal udfylde en erklæring, er det dog de færreste kommuner, der forventer, at erklæringerne fremsendes i forbindelse med ansøgning om støtte. 20 kommuner skriver direkte, at aftenskolerne blot skal kunne fremvise erklæringerne eller dokumentation ved stikprøvekontrol, og mange fremhæver, at det er en tillidsbaseret ordning.

²⁹ For et eksempel på oplysningsforbundenes arbejde med handicaptilskud se notatet 'Ethiske overvejelser om voksenundervisning' fra 2018: <https://www.vifo.dk/media/gv3j4ozv/etiske-overvejelser-om-voksenundervisning-of.pdf>

Fire kommuner, som stiller krav om handicaperklæringer, har samtidig en mulighed for, at folkeoplysningsudvalget kan give dispensation for udvalgte deltagere:

"Folkeoplysningsudvalget kan fravige kravet om en handicaperklæring, hvor det er åbenbart, at deltagerne er handicappede i forhold til undervisningen i det konkrete emne."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Der kan imidlertid være flere kommuner, der har denne mulighed, da det er stort set samme formulering som i den tidligere folkeoplysningsbekendtgørelse (stk. 3).

18 kommuner svarer, at de ikke har nogen procedurer i forbindelse med godkendelse af deltagere med handicap. En kommune skriver endda, at indhentning af handicaperklæringer er ophørt. En anden kommune svarer, at de ikke har procedurer, men at aftenskolerne alligevel indhenter erklæringer. Resten af kommunerne svarer, at det er tillidsbaseret, at aftenskolerne er ansvarlige, eller at de følger lovens generelle retningslinjer:

"Aftenskolerne er ansvarlige – på tro og love overfor kommunen – for at godkende handicapdeltagelsen."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

En enkelt kommune svarer, at de ikke arbejder med handicaperklæringer, men i stedet får tilsendt deltagerlister. Her er det således aftenskolelederen, der udfylder et skema på tro og love:

"På lederens ansvar indsendes der, sammen med årsopgørelsen, en deltagerliste over deltagere i handicapundervisning."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

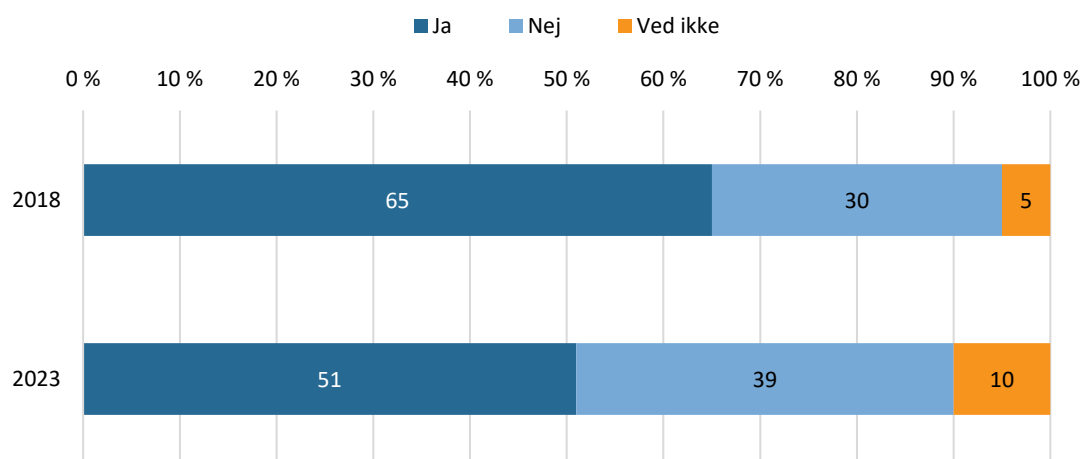
Svarene peger på, at kommunerne gennemgår dette område ved stikprøvekontroller, og at aftenskolernes revision af tilskudsregnskabet forventes at have blik for tilskudsreglerne samlet set.

Antal deltagere på hold for deltagere med handicap

Som nævnt er det forhøjede tilskud til undervisning af deltagere, der har et handicap i forhold til et emne, fastholdt for at gøre det muligt at have mindre hold for målgruppen. Det kan derfor være interessant at følge, hvor mange deltagere der er på disse hold, og hvor mange kommuner der har valgt at have supplerende retningslinjer i forhold til holdstørrelsen.

Der er dog sket et markant fald i andelen af kommuner, der har fastsat et maksimalt deltagerantal for disse hold. Som figur 18 viser, var der ved seneste undersøgelsesgang 65 pct. af kommunerne, mens det blot er 51 pct. der denne gang tilkendegiver, at de har sat et loft for antallet af deltagere.

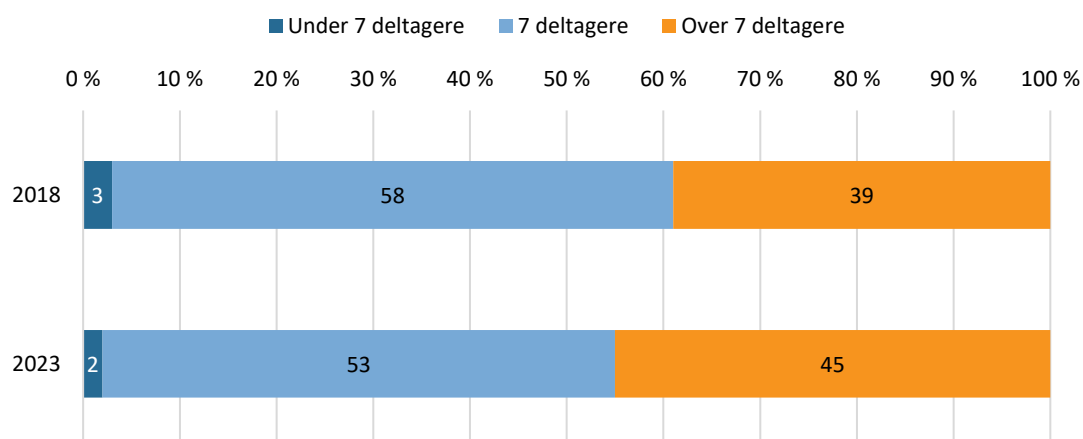
Figur 18: Kommuner med maksimalt antal deltagere på handicaphold 2018-2023 (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der fastsat et maksimalt antal deltagere på handicaphold?' (2018: n=91 kommuner, 2023: n=88 kommuner).

Blandt de kommuner, der har deltagerloft på handicapholdene, angiver langt de fleste et maksimum på syv deltagere (53 pct. af kommunerne med loft) eller otte deltagere (45 pct. af kommunerne med loft). En enkelt kommune svarer, at de har et maksimum på seks deltagere. De kommuner, der har over syv deltagere, har næsten alle otte deltagere som maks. Der ser således ud til at være en lille forskydning mod at tillade lidt større hold.

Figur 19: Det maksimale antal deltagere på handicaphold 2018-2023 (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Skriv det maksimale antal deltagere på handicaphold her'. Kommunernes svar er derefter samlet i de kategorier, der fremgår af figuren. Kun de kommuner, der har svaret, at de har et maksimalt deltagerantal, har besvaret spørgsmålet (n= 2018: 59 kommuner; 2023: 45 kommuner).

Der er også kommuner, der angiver et minimums-deltagerantal for handicaphold. Med 13 pct. af kommunerne er det dog kun en lille andel, hvilket er på linje med de to forrige undersøgelser. Af de otte kommuner, der har beskrevet deres minimumsantal, har fire kommuner to deltagere som det mindste, og fire kommuner har tre deltagere som det mindste. De kommuner, der har fastsat et minimum for antallet af deltagere på

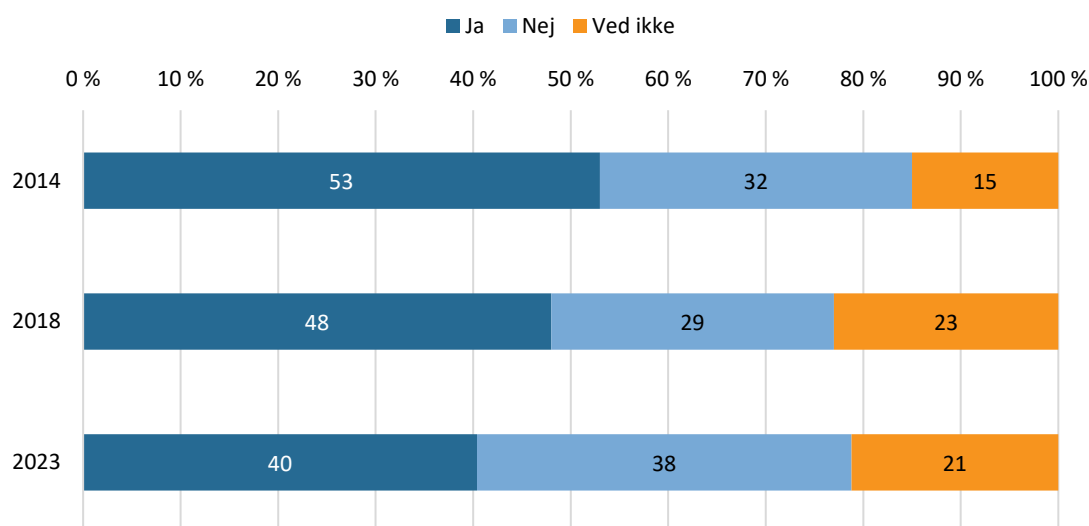
handicaphold, har gennemsnitligt set en højere tilskudsandel til handicapundervisning (42 pct.) end de øvrige kommuner (33 pct.) (se tabel B4 i bilagsmaterialet). Der er dog tale om så få kommuner, at forskellene skal tages med det forbehold.

Mulighed for undervisning på blandede hold

Afsnittene ovenfor har fokus på hold, hvor alle deltagerne har et handicap i forhold til emnet. Folkeoplysningsloven åbner imidlertid også for mulighed for, at aftenskolerne kan få øget tilskud til hold, hvor der er deltagere både med og uden handicap i forhold til emnet. I forhold til at fremme almen adgang til fritidslivet for mennesker med handicap, kan dette være en rigtig god mulighed. Det er dog langt mindre udbredt end hold særligt for målgruppen med handicap.

Siden 2014, hvor undersøgelsen blev gennemført første gang, er der sket et fald i andelen af kommuner, der giver aftenskolerne mulighed for at få tilskud til blandede hold. Figur 20 viser, at 40 pct. af landets kommuner giver muligheden, mens næsten lige så mange (39 pct.) ikke gør.

Figur 20: Mulighed for tilskud til blandede hold 2014-2023 (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der mulighed for at få tilskud til deltagere med handicap i relation til emnet på blandede hold? (hold hvor der både er deltagere med og uden handicap)' (2014: n=90 kommuner, 2018: n=90 kommuner, 2023: n=89 kommuner).

Af de 36 kommuner, der har mulighed for blandede hold, uddyber 33, hvordan de beregner tilskuddet til holdene. Langt de fleste af disse (17 kommuner) svarer, at det beregnes forholdsmæssigt:

"Hvis der på et hold deltager fem handicappede og tre ikke-handicappede, afregnes leder- og lærerlønnen med 5/8 som handicapundervisning med 8/9 af lønsummen og med 3/8 af lønsummen med 1/3 af lønsummen."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Enkelte kommuner understreger, at der er retningslinjer for holdets sammensætning. F.eks. nævner en enkelt kommune, at der skal være en meningsfuld fordeling af deltagere med og uden handicap, så alle får mest muligt ud af undervisningen. Andre er mere specifikke:

”Ved blandede hold (undervisning af handicappede og ikke-handicappede sammen) kan deltagerantallet på et hold maks. være ti deltagere, hvoraf højst halvdelen er handicappede. Ved blandede hold opgøres lønsumstilskuddet forholdsmæssigt mellem antal ikke-handicappede deltagere og antal deltagere med handicap i relation til et konkret emne.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Ni kommuner svarer, at blandede hold afregnes efter brøken for handicaptilskud, mens tre blot giver en samlet takst til holdene, der er højere end de almene hold. Som eksempel svarer den ene, at de bruger 2/3 som tilskudsbrøk til denne type hold.

Endelig svarer tre af de kommuner, der giver mulighed for blandede hold, at ingen aftenskoler har benyttet muligheden. En enkelt uddyber i forlængelse heraf, at de endnu ikke har en beregningsmodel:

”Det har endnu ikke været relevant, men muligheden er der, og så finder vi ud af det, hvis det bliver relevant.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

For nogle af de 19 kommuner, der svarer, at de ikke ved, om det er muligt med blandede hold, kan det skyldes, at der ikke er aftenskoler, der har søgt til det, og der derfor ikke er en afklaring. Det svarer i hvert fald én af kommunerne:

”Vi har ikke en afgørelse herom, da vi ikke har haft ansøgninger hertil.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

En anden svarer i samme spor, at de ikke har nogen regler om, hvorvidt det kan lade sig gøre eller ej.

Ud fra kommunernes svar er det ikke muligt at give et samlet billede af, hvor udbredt brugen af blandede hold er. Kun fire kommuner har angivet, at de opgør antallet af deltagere på blandede hold, og kun én af disse har angivet antallet. Meget tyder dog på, at det ikke fylder meget: I flertallet af kommunerne er muligheden ikke til stede, i en femtedel af kommunerne er der uklarhed om, hvorvidt muligheden er der, og endelig angiver flere, at muligheden ikke bliver brugt.

Tilskud til transport

I flere tidligere undersøgelser har aftenskoler, som er specialiserede i undervisning for deltagere med handicap eller har mange deltagere i målgruppen, peget på, at transporten kan være en stor udfordring for deltagerne (Bjerrum & Thøgersen 2018a, Bjerrum & Thøgersen 2018b, Thøgersen et al. 2023 samt Jensen, Zahle og Bjerrum 2023). Derfor er kommunerne i

denne undersøgelse blevet spurgt, om de giver kommunalt tilskud til befordring, eller om deltagerne modtager tilskud fra en statslig pulje.

Langt de fleste kommuner giver ikke deltagere med handicap tilskud til transport til og fra aftenskolerne. Som tabel 11 viser, er det kun ni kommuner, der svarer ja.

Tabel 11: Kommunalt tilskud til befordring (pct.)

	Andel kommuner	Antal kommuner
Ja, fra kultur- og fritidsforvaltningen	6	5
Ja, fra en anden forvaltning	5	4
Nej, kommunen giver ikke befordringstilskud	64	57
Ved ikke	25	23
I alt	100	89

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Modtager aftenskoledeltagere med handicap kommunalt tilskud til befordring?'.

I fem af kommunerne er det en mulighed under kultur- og fritidsforvaltningen. Der er én jysk kommune, der svarer ja, men samtidigt svarer, at de aldrig har nogen, der søger. De fire øvrige er sjællandske kommuner – heraf to hovedstadskommuner. Den ene kommune uddyber:

"Der ydes 50 pct. af udgiften under forudsætning af, at den anden halvdel finansieres fra anden side."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

De fire kommuner, hvor det er muligt at få tilskud fra en anden forvaltning, er også sjællandske. Heraf to hovedstadskommuner.

En af kommunerne uddyber, at der tages stilling fra deltager til deltager alt efter vedkommendes økonomiske situation. En anden kommune beskriver, at aftenskolerne/kommunens foreninger kan søge tilskud:

"Foreninger, der etablerer undervisning for personer med handicap, kan ansøge Center for Voksne og Velfærd om dækning af befordringsudgifter ved personernes deltagelse i undervisning. Der ydes ikke tilskud til den del af udgifterne der dækkes af Undervisningsministeriet i henhold til folkeoplysningslovens § 44, stk. 2."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Når det gælder tilskud til befordring fra statslige puljer, svarer 73 pct. af kommunerne, at de ikke ved, om deltagere med handicap får tilskud. Det tyder på, at tilskuddet fra statslige puljer de fleste steder ikke er noget, kommunerne er involveret i eller har kendskab til. Det skyldes givetvis, at det er aftenskolerne selv, som skal søge puljen. 25 pct. svarer, at deltagerne ikke får tilskud til befordring fra en statslig pulje, mens kun 2 pct. – svarende til to kommuner – svarer 'ja'.

Tabel 12: Tilskud til befordring fra en statslig pulje (pct.)

	Andel kommuner	Antal kommuner
Ja	2	2
Nej	25	22
Ved ikke	73	65
I alt	100	89

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Modtager aftenskoledeltagere med handicap tilskud til befordring fra en statslig pulje?'.

Midler til debatskabende aktiviteter

Siden ændringen af folkeoplysningsloven i 2000 har aftenskolerne haft pligt til at afsætte 10 pct. af deres tilskud til debatskabende aktiviteter. Idéen bag var, at de debatskabende aktiviteter skulle understrege aftenskolernes samfundsmæssige rolle og demokratiske bidrag.

"Formålet er at understøtte ønsket om at gøre væsentlige emner, der har interesse for fællesskabet, til samtalestof mellem mennesker. Virksomheden skal henvende sig til et bredt udsnit af befolkningen og skal være debatskabende."

Bemærkninger til lovforslag 1999/1 LSF 189

I modsætning til øvrige aktiviteter i aftenskolen kan debatskabende aktiviteter tilbydes gratis til deltagerne, og midlerne skal ikke nødvendigvis bruges til leder- og lærerlønninger. Til gengæld indskrænkes den ellers så karakteristiske metodefrihed en smule, og der er krav om, at en deltagerinddragende debat skal være en integreret del af aktiviteterne (Folkeoplysningsbekendtgørelsen § 7).

Brugen af debatskabende midler skal dokumenteres, og hvis aftenskolerne ikke får dem brugt, skal midlerne tilbagebetales til kommunen. Kommunerne har dog mulighed for at give aftenskolerne lov til at overføre mindre ubrugte beløb til debatskabende aktiviteter året efter.

Flere undersøgelser viser, at det for mange aftenskoler kan være svært at få brugt de debatskabende midler efter formålet (Bjerrum & Thøgersen 2018a, 46). Da denne undersøgelse første gang blev gennemført, blev der i 84 pct. af kommunerne tilbagebetalt debatskabende midler (Thøgersen 2017, 52). Det tilsvarende tal i 2018 var på 82 pct. (Thøgersen 2021a, 42), og i 2023 er der sket en tilbagebetaling af debatskabende midler i 79 pct. af kommunerne.

Alle kommunetyper ligger højt, men i yderkommunerne er det hele 86 pct, der har fået debatskabende midler retur fra aftenskoler (tabel 13).

Tabel 13: Tilbagebetaling af midler til debatskabende aktiviteter – fordelt på kommunetyper (pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	Antal kommuner (n)
Yderkommune	86	0	14	14
Landkommune	72	24	3	29
Mellemkommune	79	21	0	14
Bykommune	81	13	6	32
I alt	79	16	6	89

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet 'Er der sket en tilbagebetaling af ikke-forbrugte midler til debatskabende aktiviteter?' fordelt på kommunetyper (n=89).

En mulig forklaring på dette mønster, hvor aftenskoler i yderkommunerne i højere grad tilbagebetaler de debatskabende midler, er, at det i høj grad er de mindre skoler, der kan have svært ved at få brugt midlerne. I rapporten 'Aftenskolerne, hvordan har de det?' er det tydeligt, at især aftenskoler med færre end 200 tilskudsberettigede undervisningstimer tilbagebetaler midlerne. Kun godt en fjerdedel af disse aftenskoler tilbagebetalte ingen af deres debatskabende midler (Bjerrum & Thøgersen 2028, 46-47). Samtidig har en stor andel af de mindre aftenskoler deres aktiviteter i landdistrikter eller mindre byer (ibid., 23).

Kommunerne er også blevet spurgt, om de bruger bekendtgørelsens mulighed for at lade aftenskolerne overføre midler til næste års debatskabende aktiviteter (tabel 14). Resultaterne viser, at en tredjedel af kommunerne – svarende til 27 kommuner – har den mulighed. Alligevel er der kun 14 kommuner, hvor der ikke er sket en tilbagebetaling af debatskabende midler. Og blandt de 14 kommuner, hvor ingen aftenskoler har tilbagebetalt, er det kun fem af kommunerne, der samtidig har muligheden for, at aftenskolerne kan overføre midler til året efter. Der er således ikke en klar sammenhæng mellem, hvorvidt aftenskolerne kan 'spare op', og om de tilbagefører debatskabende midler til kommunen.

Tabel 14: Mulighed for overførelse af midler til debatskabende aktiviteter (pct.)

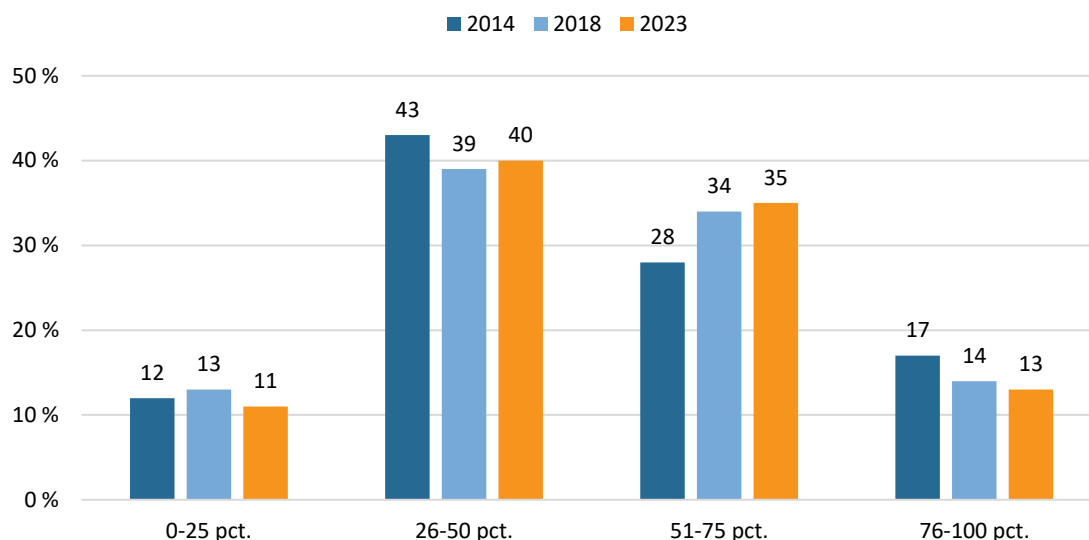
	Antal kommuner (n)	Andel kommuner
Ja	27	30
Nej	59	66
Ved ikke	3	3
I alt	89	100

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet 'Har aftenskolerne mulighed for at overføre mindre, ikke-forbrugte tilskud til debatskabende aktiviteter til deres egen debatpulje i det efterfølgende år?' (n=89).

Det billede understreges af de kommuner, som både har muligheden for at overføre midler til året efter, og som har uddybet, hvor mange af deres aftenskoler der har brugt muligheden. 27 pct. (seks kommuner) svarer, at ingen af deres aftenskoler har benyttet ordningen. I den anden ende af skalaen er der to kommuner, hvor alle deres aftenskoler bruger ordningen, men ellers fordeler andelen sig over hele skalaen.

Ser man på det samlede billede i alle de kommuner, hvor der tilbagebetales debatskabende midler, er der også stor forskel, på hvor stor andel af deres aftenskoler der betaler tilbage. Samlet set er det 38 pct. af aftenskolerne i de pågældende kommuner, der tilbagebetaler midler til puljen. I de fleste af kommunerne er det mellem 26 og 75 pct. af aftenskolerne. Figur 21 viser, at det er stort set samme mønster som ved de sidste to undersøgelsesgange.

Figur 21: Andel af kommunens aftenskoler, som tilbagebetaler debatskabende midler (pct.)



Figuren viser andelen af de respektive kommuners aftenskoler, som tilbagebetaler debatskabende midler helt eller delvist, og bygger på spørgsmålet: 'Er der sket en tilbagebetaling af ikke-forbrugte midler til debatskabende aktiviteter?'. Figuren omfatter kun de kommuner, som har angivet, at de har aftenskoler, der tilbagebetaler midler, og samtidig har angivet antallet af aftenskoler, der gør det (2014: n=60, 2018: n=62, 2023: n=60)

Ud over at se på, hvor mange skoler der betaler debatskabende midler tilbage, kan beløbene størrelse sige noget om ordningens omfang og betydning. 57 kommuner har angivet det beløb, som de samlet set har fået tilbage fra aftenskolerne. Igen er variationen stor, og hvor én kommune har fået 825 kr. tilbage, har den kommune, der har fået det største beløb tilbage, modtaget 833.348 kr.³⁰.

Tabel 15 viser, at 33 pct. af kommunerne har fået mere end 40.000 kr. tilbage. Det er dog kun fem kommuner, hvor aftenskolerne samlet set har betalt mere end 100.000 kr. tilbage. I de øvrige kommuner i kategorien ligger beløbet således mellem 40.000 og 100.000 kr. Tabellen viser også, at der over tid er en tendens til, at beløbene overordnet set er blevet lidt større.

³⁰ Det høje beløb afspejler, at det er en stor bykommune med mange aftenskoler.

Tabel 15: Omfanget af tilbagebetalte debatskabende midler (pct.)

Samlet tilbagebetaling (kr.)	Andel kommuner 2014	Andel kommuner 2018	Andel kommuner 2023
Under 10.000 kr.	33	45	37
10.001-20.000 kr.	24	11	12
20.001-40.000 kr.	26	23	18
Over 40.000 kr.	17	21	33
I alt	100	100	100

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Angiv hvis muligt størrelse på det samlede tilbagebetalte beløb til debatskabende aktiviteter'. Kun de kommuner, der har angivet, at de har aftenskoler, som tilbagebetaler midler, har besvaret spørgsmålet. (n 2014=63, n 2018=62, n 2023=57).

Samlet viser resultaterne, at det – efter 25 år med kravet om at afsætte 10 pct. af støttemidlerne til debatskabende aktiviteter – stadig er en udfordring for mange aftenskoler at få midlerne brugt. Det ses også ved, at det – som tidligere nævnt – kun er 8 pct. af det samlede tilskud, der går til debatskabende aktiviteter.

For mindre aftenskoler kan det skyldes, at 10 pct. er så små beløb, at det ikke kan finansiere aktiviteter. Andre aftenskoler oplever, at det ikke er relevant for deres målgruppe eller deres faglige profil (Bjerrum & Thøgersen 2018a, 49). Som resultaterne viser, har andelen, der betaler tilbage, været relativt konstant, men det kan alligevel være et opmærksomhedspunkt i fremtiden, hvis beløbene, der betales tilbage, fortsat stiger.

For det samlede aftenskoleområde er desuden interessant, hvorvidt kommunerne overfører de tilbagebetalte midler til næste års ramme for området. Som tabel 16 viser, anvender blot 21 pct. af de kommuner, der modtager tilbagebetaling, denne model.

Tabel 16: Overførsel af ikke-forbrugte tilskud til debatskabende aktiviteter

	Antal kommuner (n)	Pct.
Ja	15	21
Nej	55	79
I alt	70	100

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der på samlet kommunalt plan sket en overførsel af ikke forbrugte tilskud til debatskabende aktiviteter til næste års ramme på aftenskoleområdet?' (n=70).

12 af de 15 kommuner, der i 2023 overførte midler til 2024-rammen, har skrevet det overførte beløb eller uddybet deres procedurer. Seks af disse kommuner har blot overført det tilbagebetalte beløb direkte til næste års ramme. Fire har overført et mindre beløb end det, der blev tilbageført fra aftenskolerne. Resten har overført et større beløb til næste års ramme, end der er blevet tilbageført som debatskabende midler, hvilket muligvis skyldes, at beløbene samles med andre mindreforbrug. En af kommunerne uddyber:

”Der sker en samlet overførsel af mindreforbrug på folkeoplysningsrammen, som dernæst fordeles efter anbefaling fra folkeoplysningsudvalget til politisk udvalg.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

En anden kommune svarer, at de ikke overfører til rammen, men direkte til skolerne fordelt forholdsvis efter størrelse. Endelig nævner en kommune, som ikke overførte penge til næste års ramme, at de har givet aftenskolerne et alternativ til tilbagebetaling gennem en fælles indsats:

”Alle aftenskoler har fra start kunne give deres 10 pct. pulje til en samlet pulje i samarbejde med biblioteket.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Øvrige former for tilskud

Ud over de tilskudsformer, der er belyst ovenfor, er der en række øvrige former for tilskud, som kommunerne kan anvende på aftenskoleområdet. Afsnittet behandler de følgende støttemuligheder:

- Kommunens supplerende og særlige tilskud (§ 8a): Tilskud til nedsættelse af deltagerbetalingen for særlige målgrupper, til tyndt befolkede områder og til partnerskaber
- Kommunal varetagelse af aftenskolers administrative opgaver (§ 12)
- Øvrig støtte til materialer og udstyr, kurser og efteruddannelse af undervisere samt andre typer af udgifter relateret til aftenskolernes daglige drift og aktiviteter.

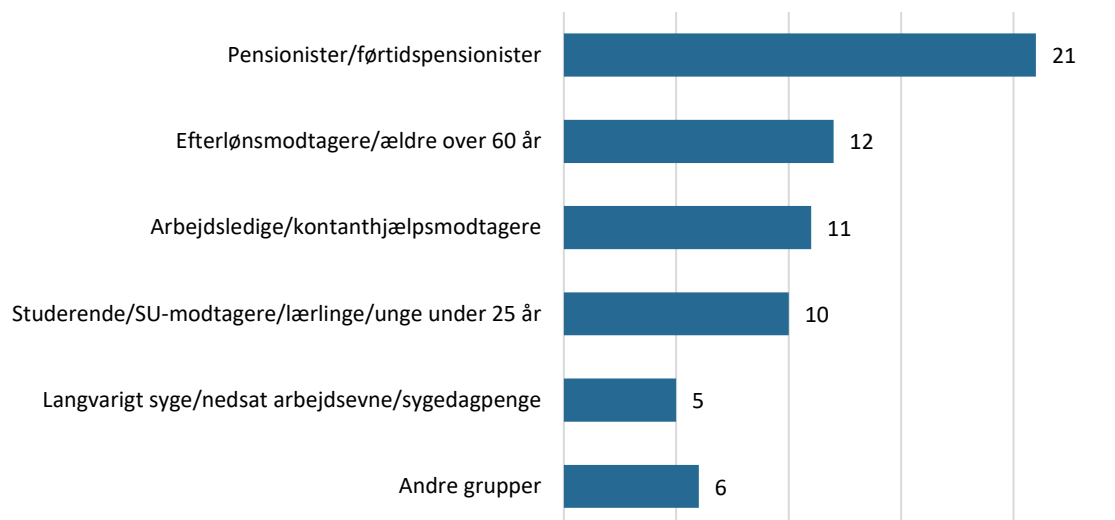
Tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling

Folkeoplysningslovens § 8a giver kommunerne mulighed for at yde tilskud til nedsættelse af deltagerbetalingen for særlige grupper. Knap hver tredje kommune (31 pct.) angiver, at de giver tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling til særlige grupper. Dermed er der sket et lille fald fra de foregående år, hvor andelen var på henholdsvis 34 pct. i 2018 og 39 pct. i 2014³¹. Andelen er højest i bykommunerne, hvor 47 pct. giver tilskud, mens andelen ligger på 21-23 pct. blandt de øvrige kommunetyper (se tabel B5 i bilagsmaterialet).

26 kommuner har angivet, hvilke forskellige målgrupper de giver mulighed for nedsat deltagerbetaling til. Besvarelserne fremgår af figur 22, der viser, at det især er pensionister og førtidspensionister, der kan få nedsat deltagerbetaling i kommunerne. Kun fem kommuner yder særligt tilskud til personer, der er langvarigt syge, har nedsat arbejdsevne og/eller er på sygedagpenge.

³¹ Andelene bygger på svar fra 89 kommuner i 2014, 89 i 2018 og 88 i 2023.

Figur 22: Hvilke særlige grupper ydes der tilskud til? (Antal kommuner)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilke grupper ydes der tilskud til?'. 26 af de 27 kommuner, der har svaret 'ja' til spørgsmålet: 'Gives der tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling til særlige grupper? (Ud over handicappede i relation til et konkret emne)', har uddybet, hvilke særlige grupper de yder tilskud til. To af disse har dog svaret små hold/tilskud til tynd befolkede områder. Disse svar er ikke talt med her, da disse tilskud er belyst i andre spørgsmål. Figuren er dermed baseret på uddybende svar fra 24 kommuner, hvoraf mange har angivet flere forskellige typer af særlige målgrupper.

De fleste kommuner har valgt flere målgrupper, men enkelte kommuner har prioriteret én. Variationen er stor, som nedenstående eksempler viser:

"Der tilbydes seniorpas, som udløser et tilskud på 280 kr. pr. deltager. Det gives til deltagere på 60 år + og modtagere af folkepension."

"Gigt- og brystopererede i varmtvandsbassin."

"a) Folkepensionister, b) Førtidspensionister, c) Modtagere af arbejdsløshedsdagpenge, d) Modtagere af revalideringsydelse, e) Modtagere af integrationsydelse, f) Kontanthjælpsmodtagere, g) Modtagere af kontantydelse, h) Efterlønsmodtagere, i) Lærlinge, der har en underskrevet uddannelsesaftale, j) Studerende, der kan dokumentere, at de modtager SU"

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Der er variation både i kommunernes tilskudsniveau og måden, tilskuddet til nedsat deltagerbetaling beregnes på. I nogle kommuner er der tale om et fast beløb pr. undervisningstime, mens andre kommuner refunderer en vis andel af kursusprisen. I mange kommuner er der tale om betydelige beløb: 71 pct. af de kommuner, der giver tilskud til nedsat deltagerbetaling, og som har angivet beløb (24 kommuner), bruger over 100.000 kr. på nedsat deltagerbetaling. I de fem kommuner, der bruger mest – hvoraf én er mellemkommune og de fire andre er bykommuner – er der tale om millionbeløb. Nedsættelsen af deltagerbetaling ser således ud til at have relativ høj prioritet i nogle kommuner.

Tilskud til undervisning i tyndt befolkede områder

§ 8a i folkeoplysningsloven giver også mulighed for særlige tilskud til små hold. Omfanget af undervisningstimer på små hold er belyst tidligere i rapporten, men de overordnede tal giver ikke mulighed for at se, hvor stor en del af undervisningen på 'små hold', der omfatter hhv. instrumentalundervisning og undervisning i tyndt befolkede områder.

Undersøgelsen har derfor specifikt spurgt kommunerne om, hvorvidt de giver særlige tilskud til undervisning i tyndt befolkede områder. Kommunernes svar viser, at det ikke er så udbredt: Kun otte kommuner (9 pct.) angiver, at de giver dette tilskud. Det er et fald siden 2018 (16 pct.) (Thøgersen 2021a, 46), men er tæt på andelen i 2014 (10 pct.) (Thøgersen 2017, 56). At få kommuner gør brug af muligheden er interessant i lyset af, at der samtidig er tegn på en centralisering af aftenskolernes aktiviteter i de større bykommuner (se kapitel 2 i denne rapport samt Bjerrum & Thøgersen 2018a, 22). Denne centralisering kan gøre det relevant at være særlig opmærksom på aftenskolernes udfordringer og behov i landets yderområder.

I den forbindelse er det interessant, at det især er blandt yderkommunerne, at færre kommuner giver det forhøjede tilskud sammenlignet med 2018. Mønstrene på tværs af kommuner skal dog tages med forbehold, da kun ganske få kommuner inden for hver kommunetype giver det forhøjede tilskud.

Tallene denne gang indikerer ikke større forskelle på tværs af kommunetyper: Tilskuddet gives i to yderkommuner, tre landkommuner, to mellemkommuner og én bykommune. Der er dermed både tale om kommuner med en generel lav befolkningstæthed og kommuner, der omfatter tyndt befolkede områder eller mindre øsamfund, men hvor det ikke karakteriserer hele kommunen.

Det er op til kommunerne selv at definere, hvilke geografiske områder der giver mulighed for særlige tilskud. En yderkommune angiver, at de har valgt at give forhøjet tilskud til alle i kommunen på 2/5 af udgifterne til leder- og lærerløn. Derudover er der kun angivet meget få konkrete beløb blandt de uddybende svar, når det gælder supplerende tilskud i tyndt befolkede områder, og de varierer fra 47.686 kr.-767.179 kr.

Tilskud til partnerskaber

Ved revisionen af folkeoplysningsloven i 2011 blev muligheden for partnerskaber skrevet eksplicit ind i lovteksten. I dag fremgår det af loven, at kommunen kan beslutte at yde særlige tilskud til 'indgåelse af partnerskaber til løsningen af konkrete opgaver' (§ 8a).

Som rapportens del 3 vil vise, er partnerskaber skrevet ind i rigtig mange kommuners folkeoplysningspolitikker, og 77 pct. af folkeoplysningspolitikkerne angiver forskellige policy- eller forvaltningsområder, som folkeoplysningspolitikken spiller sammen med (se kapitel 9). Alligevel viser resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, at kommunerne kun i meget begrænset omfang gør brug af muligheden for tilskud til partnerskaber på

aftenskoleområdet. I alt gælder det for 7 pct. af kommunerne – svarende til seks kommuner, hvoraf fire er bykommuner³².

I den seneste undersøgelse fra 2018 var der ligeledes 7 pct. af kommunerne, som gav tilskud til partnerskaber på aftenskoleområdet (Thøgersen 2021a, 47), mens andelen var lidt højere (12 pct.) i 2014 (Thøgersen 2017, 56). Det beløb, kommunerne angiver at have brugt på partnerskaber på aftenskoleområdet, varierer mellem 12.000 og 600.000 kr. Det er dog kun i en enkelt kommune, at beløbet overstiger 50.000 kr. Endelig har to kommuner angivet, at det er muligt at søge tilskud, men at de endnu ikke har modtaget ansøgninger.

Andelen af kommuner, der giver tilskud til partnerskaber på aftenskoleområdet, er markant lavere end den tilsvarende andel på foreningsområdet, hvor 21 pct. af kommunerne giver tilskud og samtidig anvender større beløb (se kapitel 7).

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at partnerskaber kan være støttet af midler uden for folkeoplysningsområdet, og derfor betyder den lave andel ikke nødvendigvis, at der ikke eksisterer flere partnerskaber på området. Alligevel kan det være værd at undersøge, hvad den begrænsede brug af tilskud til indgåelse af partnerskaber på aftenskoleområdet skyldes, og om der er barrierer, som kan afhjælpes. Dertil er det værd at se nærmere på erfaringerne fra de kommuner og aftenskoler, der har succes med partnerskaber – også dem, der formelt set er etableret uden for folkeoplysningslovens rammer.

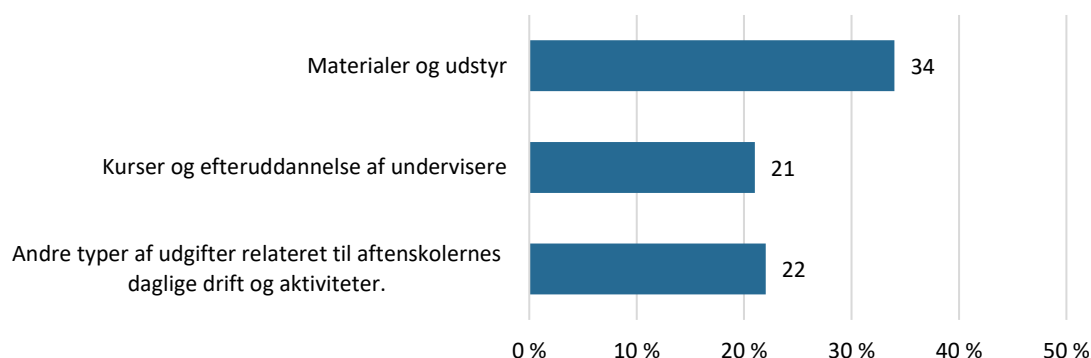
Øvrige støttemuligheder

I spørgeskemaet er kommunerne som noget nyt blevet spurgt om, hvorvidt aftenskolerne har øvrige støttemuligheder, når det gælder tilskud til specifikke udgifter, der knytter sig til aftenskolernes daglige aktiviteter og drift.

Som figur 23 viser, kan aftenskolerne søge om støtte til materialer og udstyr i hver tredje kommune. I hver femte kommune kan de søge om henholdsvis støtte til kurser og efteruddannelse af undervisere og til andre typer af udgifter relateret til aftenskolernes daglige drift og aktiviteter.

³² Andelen bygger på svar fra 88 kommuner.

Figur 23: Kommuner med øvrige støttemuligheder til specifikke udgifter (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Har aftenskolerne mulighed for at søge om kommunalt tilskud til nogle af de følgende særlige formål?' (n=87).

21 kommuner har uddybet, hvilke andre typer af udgifter de giver tilskud til, og hvordan aftenskolerne søger. De fleste af svarene omfatter forskellige typer af puljer, som aftenskolerne kan søge. I de fleste tilfælde drejer det sig om udviklingspuljen, som er separat belyst senere i rapporten (se kapitel 13). Andre kommuner henviser til aktivitetspuljer og andre puljer, som f.eks. de to svar nedenfor, der desuden har det til fælles, at puljerne sjældent søges af aftenskolerne:

"Der kan søges tilskud fra en aktivitetstilskudspulje til f.eks. arrangementer og materialer, der ligger ud over aftenskolens normale virke. Bruges meget sjældent af aftenskolerne. Der gives et tilskud til Aftenskolernes Samråd til administration – ca. 10.000 kr. årligt."

"Vi har en pulje til 'særlige formål' som alle godkendte folkeoplysende foreninger kan søge – det gælder større materiale anskaffelser og lign. Der er dog aldrig nogen aftenskoler, der har søgt den."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Blandt andre typer af aktiviteter, som kommunerne nævner, at aftenskolerne kan søge om tilskud til, er tilbud som tiltrækker og fastholder børn, unge og nye grupper, initiativer til rekruttering/fastholdelse af frivillige, trænere mv., netværksdannelse for ledere, trænere eller på tværs af aktiviteter/områder, foredrag, konferencer og workshops, kulturelle arrangementer, samt markedsføring via aftenskole.nu.

Undersøgelsens resultater viser, at der er nogle forskelle på tværs af kommunetyper, når det gælder aftenskolernes muligheder for at søge særlige former for tilskud (se figur 60 i bilagsmaterialet). Muligheden for at søge om støtte til materiale og udstyr er især udbredt blandt bykommunerne (47 pct.), mens andelen er lavere blandt de andre kommunetyper³³. Af de 18 kommuner, som angiver, at aftenskolerne kan søge om støtte til kurser og efteruddannelse af undervisere, er 17 af dem enten by- eller landkommuner, ligesom andelen, der

³³ En stor andel af yderkommunerne (23 pct.) har svaret 'ved ikke'

angiver, at aftenskolerne kan søge til andre typer af udgifter relateret til aftenskolernes daglige drift og aktiviteter, også er højest i bykommuner og landkommuner.

Samlet set er der således flest bykommuner, der gør brug af de forskellige muligheder for øvrig støtte, som er belyst i undersøgelsen, og det er især på tilskud til kurser og efteruddannelse, at der er forskel på kommunetyperne.

I forhold til de øvrige tilskud er det interessant, at der er store forskelle på tværs af lovens to hovedområder. Som analysens del 2 vil vise, er der på foreningsområdet langt flere kommuner, som anvender disse øvrige støtteformer. 94 pct. af kommunerne angiver, at foreningerne har mulighed for at søge om kommunalt tilskud til kurser og efteruddannelse af ledere og instruktører, 62 pct. at de kan søge tilskud til materialer og udstyr, mens 46 pct. angiver, at foreningerne kan søge tilskud til andre typer af specifikke udgifter, der vedrører foreningens daglige drift/aktiviteter (kapitel 7).

Administrativ hjælp

Ifølge folkeoplysningsloven er kommunerne forpligtet til at varetage administrationen i forbindelse med leder- og lærerlønninger for de aftenskoler, som ønsker det, og som ikke er medlem af ét af de fem landsdækkende oplysningsforbund (§ 12).

I 72 pct. af kommunerne er der aftenskoler, der benytter sig af denne mulighed. Andelene er lidt højere i yder- og landkommuner end i by- og mellemkommuner. Den højere andel i yder- og landkommuner skyldes formentlig, at der er mange små aftenskoler i disse kommuner.

Andelen af kommuner, der varetager denne opgave, svarer til andelen i 2018 (Thøgersen 2021, 47), mens andelen var betydeligt højere i 2014, hvor 87 pct. af kommunerne angav, at de stod for administrationen for en eller flere aftenskoler (Thøgersen 2017, 57).

Ses der i stedet på antallet af aftenskoler, som får administrativ hjælp, er der sket et stort fald mellem 2018 og 2023 fra 320 til 216 aftenskoler³⁴. Det kan hænge sammen med det generelle fald i antallet af aftenskoler (jf. kapitel 2). Men også blandt de eksisterende aftenskoler er der færre, som får administrativ hjælp – fra 57 pct. i 2018 til 47 pct. i 2023 af samtlige aftenskoler uden for de landsdækkende oplysningsforbund, som er registreret i undersøgelsen.

Trods dette fald er det alligevel en betydelig andel af aftenskolerne uden for de landsdækkende oplysningsforbund, som anvender muligheden for administrativ hjælp i forbindelse med udbetaling af leder- og lærerløn mv. Det kan tyde på, at der fortsat er et behov for denne form for støtte blandt aftenskoler med begrænset administrativ kapacitet.

³⁴ To af de kommuner, som har angivet, at der er aftenskoler, som har benyttet sig af muligheden for at få varetaget administrative opgaver, har dog ikke angivet antallet af aftenskoler. Antallet er derfor baseret på 61 ud af de 63 kommuner, som varetager administrative opgaver.

Mellemkommunal refusion

Kommunerne har på aftenskoleområdet mulighed for at opkræve betaling for de kursister, som deltager i aftenskoleaktiviteter i kommunen, men som bor i andre kommuner (§ 43). Denne såkaldte mellemkommunale refusion kan ses som et udtryk for, i hvilken udstrækning kursisterne pendler over kommunegrænser for at deltage i aftenskoleundervisning.

Reglen om mellemkommunal refusion findes ikke på samme måde på foreningsområdet. Her kan kommunen dog beslutte, at der kun gives tilskud til kommunens egne borgere (se rapportens del 2)³⁵.

I folkeoplysningsbekendtgørelsen er reglerne for de mellemkommunale betalinger uddybet. Som det fremgår af bekendtgørelsens § 20, kan kommunerne opkræve godtgørelse fra kursisternes hjemkommuner for udgifter til grundtilskud til aftenskoleundervisningen. Kommunerne kan indbyrdes aftale et konkret beløb pr. undervisningstime, og hvis der ikke er lavet en aftale, angiver bekendtgørelsen et konkret beløb pr. undervisningstime, som årligt reguleres af KL. For 2025 er satsen på 10,98 kr. for almen undervisning og fleksibelt tilrettelagt undervisning og 74,94 kr. for undervisning for deltagere med handicap i relation til emnet³⁶.

Kommunerne har også mulighed for at aftale indbyrdes, at de ikke betaler mellemkommunal refusion. Det kan f.eks. være aktuelt i tilfælde, hvor indtægter og udgifter er nogenlunde lige store på tværs af kommunerne, og hvor det derfor vil være en administrativ besparelse ikke at lave afregningerne. De uddybende svar viser, at sådanne aftaler især er udbredte blandt kommuner i hovedstadsområdet, hvor 18 kommuner har en særaftale:

"Der er indgået en særaftale med i alt 18 kommuner, herunder Albertslund, Ballerup, Brøndby, Dragør, Egedal, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Høje-Taastrup, Ishøj, Lyngby-Taarbæk, Rudersdal, Rødovre, Tårnby og Vallensbæk."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Flere nævner denne aftale mellem disse kommuner, der også omtales som de tidligere FKKA-kommuner (Foreningen af Kommuner i Københavns Amt). En anden kommune har en aftale, der omfatter hele Region Hovedstaden med undtagelse af Københavns og Frederiksberg Kommuner:

"Opkræver ikke fra Region Hovedstaden, bortset fra København og Frederiksberg, der ikke er med i aftalen."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Derudover er der enkelte eksempler på aftaler andre steder i landet:

³⁵ Se også KL's kommenterede udgave af folkeoplysningsloven, hvor det fremgår, at kommunen 'ikke i tilskudsmæssig henseende er forpligtet overfor udenbys borgere' (KL 2014, 28).

³⁶ <https://www.kl.dk/kultur-og-fritid/folkeoplysningsomraadet#satser-i-henhold-til-folkeoplysningsloven-7d>

”Har gensidig aftale med tre kommuner om ikke at opkræve: Silkeborg, Vesthimmerland og Favrskov.”

”Silkeborg Kommune har lavet en aftale med Viborg Kommune om ikke at opkræve hinanden.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Spørgeskemaundersøgelsen viser dog, at langt de fleste kommuner opererer med mellemkommunale betalinger i større eller mindre grad.

Som det fremgår af tabel 17, har 74 pct. af kommunerne en negativ balance (<1) på den mellemkommunale refusion, hvilket vil sige, at de betaler mere end de modtager, mens 24 pct. har en positiv balance (>1). I den seneste undersøgelse var den tilsvarende andel på 36 pct., og der er dermed en tendens til lidt færre kommuner med en positiv balance.

En positiv balance er et udtryk for, at pendlingen ind til aftenskoletilbud i kommunen er større end pendlingen ud. Det er dog ikke udelukkende antallet af kursister, der pendler ud og ind af kommunen, som afgør størrelsen på den mellemkommunale refusion. Det handler også om karakteren af den undervisning, de deltager i. Som nævnt ovenfor er den mellemkommunale refusion betydeligt højere ved handicapundervisning end ved almen undervisning.

Tabel 17: Balancen i den mellemkommunale refusion

	Andel kommuner	Antal kommuner (n)
Negativ balance (<1)	74	60
Positiv balance (>1)	25	20
Neutral	1	1
I alt	100	81

Tallene i tabellen er beregnet på baggrund af kommunernes svar på spørgsmålet: 'Nedenfor bedes angivet de mellemkommunale godtgørelser i forbindelse med tilskuddet til undervisning. Spørgsmålet omfatter de indtægter og udgifter, der er bogført i 2023, selvom aktiviteterne er foregået i 2022.' Kommunerne har angivet både det beløb, de har modtaget, og det beløb, de har betalt til andre kommuner. Balancen er således indtægter minus udgifter. En enkelt kommune har angivet, at mange midler ikke var modtaget endnu, da tallene blev indberettet. Denne kommune indgår derfor ikke i opgørelsen, da de manglende tal kunne rykke kommunen fra negativ til positiv balance. Fem kommuner har besvaret spørgsmålet, men har kun angivet det betalte beløb. I de tilfælde er det antaget, at det betyder '0 kr.' i modtaget beløb.

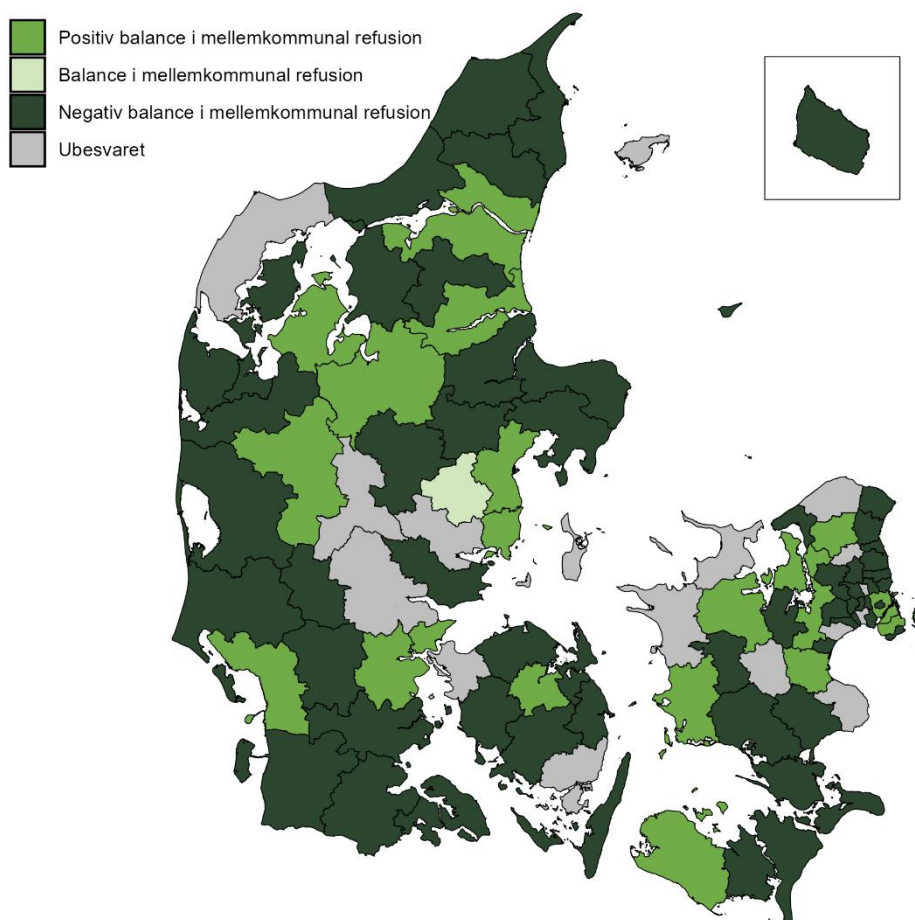
Ses der på balancen fordelt på kommunetyper, viser tabel 18 et klart billede af, at der foregår en bevægelse fra land mod by i aftenskolekursisternes deltagelsesmønstre. Balancen i den mellemkommunale refusion er betydeligt mere positiv i mellem- og bykommuner end i yder- og landkommuner.

Tabel 18: Mellemkommunal refusion – gennemsnitlig balance fordelt på kommunetyper

	Gennemsnitlig balance (indtægter/udgifter)	Antal kommuner (n)
Yderkommuner	0,75	13
Landkommuner	0,66	26
Mellemkommuner	1,44	12
Bykommuner	1,15	30
I alt	0,94	81

De geografiske mønstre er også tydelige, når balancen i den mellemkommunale refusion ses på et kort (figur 24). Som det fremgår af kortet, har mange kommuner med større byer en positiv balance, mens de omkringliggende kommuner har en negativ balance. Denne tendens er særlig tydelig på Fyn, hvor Odense Kommune har overskud på den mellemkommunale refusion, mens alle de omkringliggende kommuner har en negativ balance. Lignende tendenser ses omkring Esbjerg, Aalborg, Aarhus og København.

Figur 24: Kort over balancen i den mellemkommunale refusion



Graden af pendling ind og ud af kommunen kan både være påvirket af kommunens geografiske karakteristika samt afstanden til tilbuddene i og uden for kommunen. Mønstrene i

den mellemkommunale refusion hænger desuden godt sammen med undersøgelsens øvrige resultater, som viser, at aftenskolerne aktivitetsniveau er højest i bykommunerne, hvilket kan tiltrække deltagere fra de omkringliggende kommuner. Andre undersøgelser tyder derudover på, at det særligt er fagligt specialiserede tilbud, der kan tiltrække deltagere over større afstande (Bjerrum & Thøgersen 2018a, 63; Bjerrum & Thøgersen 2016, 76f). Karakteren af undervisningsudbuddet kan dermed også spille ind på omfanget af pendling på tværs af kommunegrænserne.

Mønstre i tilskudsniveauet på tværs af kommuner

Dette afsnit samler op på analysen af tilskud på aftenskoleområdet ved at se på mønstre i tilskudsniveauet på tværs af kommuner og på sammenhængene mellem tilskudsniveauet, aktivitetsniveauet og udfyldelse af tilskudsbrøkerne.

Resultaterne tyder samlet set på, at forskellene i tilskudsniveauet på tværs af kommuner ikke nødvendigvis skyldes forskelle i prioriteringen af området, men de store forskelle i aktivitetsniveauet, som hænger sammen med den tidligere nævnte centraliseringstendens.

Det er dog vigtigt at understrege, at tilskudsniveauet bør ses i sammenhæng med de vedtagne tilskudsbrøker og aftenskoleaktiviteternes fordeling på tilrettelæggelsesformer, og derfor er det komplekst at belyse mønstrene på tværs af kommuner. Samtidig er det vanskeligt at medtage alle parametre i den samme analyse. Formålet med den nedenstående analyse er derfor at give et nuanceret billede af mønstrene på tværs – men med ovenstående forbehold in mente.

Niveauet i det kommunale tilskud på området kan belyses på flere forskellige måder. I det følgende er det valgt at se på tilskud til undervisning pr. indbygger i kommunen samt tilskud til undervisning pr. undervisningstime (boks 3).

Boks 3: To mål for tilskudsniveauet

Tilskud til undervisning pr. indbygger: Udtryk for den samlede økonomiske prioritering af området set i forhold til indbyggertallet i kommunen.

Gennemsnitligt tilskud til undervisning pr. undervisningstime: Udtryk for, hvor meget tilskud kommunen gennemsnitligt giver pr. undervisningstime på tværs af tilrettelæggelsesformer.

Førstnævnte mål kan ses som et udtryk for, hvor meget kommunen bruger på området i forhold til kommunens indbyggertal, hvilket kan være et relevant mål for den samlede prioritering af området. Målet siger dog ikke noget om tilskuddets omfang i relation til aftenskolerne aktivitetsniveau. Derfor indgår det gennemsnitlige tilskud pr. undervisningstime også i analysen.

Tilskud til aftenskoleundervisning pr. indbygger

Der er stor variation på tværs af kommuner, når det gælder tilskuddet til aftenskoleundervisning pr. indbygger. Beløbet er på lidt over 4 kr. i den kommune, hvor tilskuddet er lavest, og 435 kr. pr. indbygger i den kommune, hvor tilskuddet er størst.

Tabel 19 viser det gennemsnitlige tilskud pr. indbygger fordelt på kommunetyper. Som det fremgår, er tilskuddet pr. indbygger lavest i yderkommunerne med gennemsnitligt 20 kr. pr. indbygger og højest i bykommunerne med gennemsnitligt 60 kr. pr. indbygger. Gennemsnittet i bykommunerne trækkes dog op af én kommune med et meget højt niveau. Udelades denne kommune fra beregningen, er gennemsnittet på 47 kr. og dermed stadig betydeligt højere end i de øvrige kommunetyper.

Tabel 19: Tilskud til aftenskoleundervisning pr. indbygger - fordelt på kommunetyper

	Gennemsnitligt beløb pr. indbygger (kr.)	Antal kommuner (n)
Yderkommuner	20	11
Landkommuner	28	24
Mellemkommuner	39	13
Bykommuner	60	30
I alt	41	78

Tabellen viser det gennemsnitlige tilskud til aftenskoleundervisning pr. indbygger – fordelt på kommunetyper. Beregningen er baseret på det samlede tilskudsbeløb til undervisning (alle tilrettelæggelsesformer) divideret med antallet af indbyggere i kommunen (2023)

Tilskud til aftenskoleundervisning pr. undervisningstime

Hvis der i stedet ses på tilskudsniveauet i sammenhæng med aktivitetsniveauet, er der ingen klare mønstre på tværs af kommunetyper. Tabel 20 viser det gennemsnitlige tilskud pr. undervisningstime (på tværs af tilrettelæggelsesformer) for de respektive kommunetyper.

Som det fremgår af tabellen, ses det højeste tilskud pr. undervisningstime i bykommuner. Det skyldes dog primært, at en enkelt kommune har et meget højt tilskud pr. time. Hvis der ses bort fra denne kommune, er forskellene på tværs af kommunetyper meget begrænsede (tal i parentes).

Tabel 20: Tilskud pr. undervisningstime – fordelt på kommunetyper

	Gennemsnitligt beløb pr. undervisningstime (kr.)	Antal kommuner (n)
Yderkommuner	235	10
Landkommuner	221	22
Mellemkommuner	204	10
Bykommuner	245 (218)	27 (26)
I alt	230 (219)	69 (68)

Tabellen viser den gennemsnitlige støtte pr. undervisningstime – fordelt på kommunetyper. Beregningen er baseret på det samlede tilskudsbeløb til undervisning (alle tilrettelæggelsesformer) divideret med det samlede antal undervisningstimer (eksklusive foredrag). To kommuner har angivet, at de ikke har undervisningstimer for alle aftenskoler, og deres tilskudsbeløb pr. undervisningstime indgår derfor ikke i beregningen. En enkelt bykommune afviger fra det generelle billede ved et højt tilskud pr. undervisningstime, og derfor trækkes gennemsnitsbeløbet for denne kommunetype op. Tallet i parentes viser det gennemsnitlige beløb, når denne kommune ikke medregnes.

Billedet på tværs af kommuner er dermed helt anderledes, end når der ses på tilskuddet pr. indbygger. Den begrænsede variation skyldes, at tilskuddet til leder- og lærerløn følger bestemte takster, samtidig med at de fleste kommuner anvender lovens maksimumsbrøker i deres tilskudsberegning.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at tilskuddet pr. undervisningstime i praksis varierer alt efter, hvilken tilrettelæggelsesform der er tale om. Det ovenstående billede er derfor en kraftig forenkling, som ikke tager højde for dette.

Sammenhænge mellem tilskuds- og aktivitetsniveau

Det ovenstående afsnit viser, at der er mange forhold, som bør tages i betragtning i en analyse af omfanget af og variationen i kommunernes tilskud til undervisning på aftenskoleområdet.

I kraft af de centralt fastsatte løntakster og det faktum, at mange kommuner følger lovens maksimumsbrøker, er der ikke overraskende en meget tæt sammenhæng mellem tilskudsniveauet og aktivitetsniveauet: Jo højere tilskud pr. indbygger, jo højere aktivitetsniveau (jo færre indbyggere pr. undervisningstime)³⁷. Derimod er der ikke nogen sammenhæng mellem tilskuddets størrelse pr. undervisningstime, og hvor mange undervisningstimer der gennemføres³⁸.

Et andet interessant aspekt er at belyse, om der er sammenhæng mellem aktivitetsniveauet på aftenskoleområdet i kommunen, og hvorvidt kommunen yder maksimalt tilskud i forhold til de vedtagne tilskudsbrøker.

³⁷ Pearsonkorrelation på -0,368 (sammenhængen er signifikant på 0,01-niveau).

³⁸ Pearsonkorrelation på 0,005 (ikke signifikant).

Som tabel 21 viser, har de kommuner, der udfylder tilskudsbrøkerne, gennemsnitligt set et lavere aktivitetsniveau på aftenskoleområdet (9,4 indbyggere pr. time) end de kommuner, der ikke udfylder tilskudsbrøkerne (6,3 indbyggere pr. time). Selvom andelen af kommuner, der ikke udfylder tilskudsbrøkerne, kun er på 18 pct., er andelen af aktiviteter, der gennemføres med en lavere tilskudsbrøk dermed noget højere³⁹.

Dette resultat kan på den ene side være en forklaring på, hvorfor disse kommuner ikke kan udfylde brøkerne. Det står alle frit for at skabe en forening og en aftenskole, ligesom aftenskolerne i mange tilfælde stræber efter at nå ud til flere borgere. Dermed stiger aktiviteten, og den afsatte ramme må fordeles på flere.

På den anden side kan det for det samlede område betyde, at de skoler, der er aktive i kommuner med meget aktivitet, på længere sigt kan få udhulet deres tilskud. Det kan især være et opmærksomhedspunkt, hvis der samtidig er et ønske om at udvikle nye tilbud til flere målgrupper. Ligeledes kan det særligt være udfordrende for økonomisk trængte aftenskoler. Her viser en tidligere undersøgelse, at særligt små flerstrengede aftenskoler kan være pressede (Bjerrum & Thøgersen 2018a).

Tabel 21: Gennemsnitligt aktivitetsniveau – fordelt på om tilskudsbrøkerne udfyldes

	Gennemsnitligt antal indbyggere pr. undervisningstime	Antal kommuner	Standardafvigelse
Ja, tilskudsbrøkerne udfyldes	9,4	55	7,0
Nej, tilskudsbrøkerne udfyldes ikke	6,3	14	3,9
Ved ikke	15,3	7	15,3
I alt	9,4	76	7,9

Tabellen viser det gennemsnitlige antal indbyggere pr. undervisningstimer fordelt på kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der ydet maksimalt tilskud i forhold til de kommunalt vedtagne tilskudsbrøker?'

Samlet set tyder det ovenstående billede på, at manglende opfyldelse af tilskudsbrøkerne skyldes et pres på rammen mere end en kommunal nedprioritering af aftenskoleområdet.

En analyse af sammenhængen mellem aktivitetsniveauet, og hvorvidt kommunerne har brugt hele den afsatte ramme på aftenskoleområdet, peger i den samme retning. Som tabel 22 viser, er aktivitetsniveauet betydeligt lavere i de kommuner, der ikke bruger hele rammen, end i de kommuner, der gør.

³⁹ Undervisningstimerne i de kommuner, der ikke udfylder brøkerne, udgør 32 pct. af det samlede antal undervisningstimer i de 76 kommuner, der har besvaret begge spørgsmål. Der er dog ti kommuner, som har svaret 'ja', og to kommuner, der har svaret 'nej', som ikke har angivet antallet af undervisningstimer, hvorfor denne andel skal tages med forbehold.

Tabel 22: Aktivitetsniveau – fordelt på om rammen blev brugt eller ej (pct.)

	Gennemsnitligt antal indbyggere pr. undervisningstime	Antal kommuner	Standardafvigelse
Ja, rammen bliver brugt	7,5	23	5,0
Nej, rammen bliver ikke brugt	10,2	51	8,9
Ved ikke	9,7	2	6,1
I alt	9,4	76	7,9

Tabellen viser aftenskolernes gennemsnitlige aktivitetsniveau, fordelt på kommunernes svar på spørgsmålet: 'Blev hele beløbet på den afsatte tilskudsramme på aftenskoleområdet brugt i 2023?'

Samlet set tyder de ovenstående tendenser på, at der er brug for nuancer, når der ses på tilskudsniveauet til aftenskoleundervisning på tværs af kommuner. Et lavt tilskud pr. indbygger skyldes ikke nødvendigvis, at kommunen ikke ønsker at prioritere området. Det kan også skyldes, at der er et begrænset udbud af aftenskoleaktiviteter, og at hele rammen derfor ikke kan bruges.

Det er dog et opmærksomhedspunkt, at der er så store forskelle i aktivitetsniveauet på tværs af kommuner. Derfor kan der være behov for at drøfte mulighederne for at understøtte udviklingen af flere aftenskoleaktiviteter i de kommuner, der har et lavt aktivitetsniveau.

Lokaler og lokaletilskud på aftenskoleområdet

Lokaler og adgangen hertil er centrale for, at aftenskolernes aktiviteter kan gennemføres. Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at stille kommunale lokaler til rådighed for den frie folkeoplysende virksomhed i foreninger, der er hjemmehørende i kommunen. Aktiviteter for børn og unge har ifølge loven førsteprioritet, og derefter kommer den folkeoplysende voksenundervisning, mens øvrige aktiviteter for voksne prioriteres sidst (§ 21). Lokaler, som er særligt velegnede til aktiviteter for deltagere med handicap, er dog undtaget, og anvisning til disse aktiviteter skal normalt ske før anvisning til andre aktiviteter (§ 21, stk. 4).

Derudover er kommunerne forpligtet til at give lokaletilskud til private lokaler, der ejes eller lejes af foreningerne. Her er minimumstilskuddet til aftenskoleområdet lidt højere end de folkeoplysende foreninger, der får dækket minimum 65 pct. af driftsudgifterne. På aftenskoleområdet er lokaletilskuddet på minimum 75 pct. af driftsudgifterne til almindelige lokaler uden særligt udstyr, mens det er op til kommunalbestyrelsen at fastsætte regler for tilskud, når det gælder faglokaler. Kommunalbestyrelsen kan undlade at yde lokaletilskud, hvis der kan anvises et egnet kommunalt lokale (§ 23).

Hvis kommunen yder mere end de lovpligtige 75 pct. af driftsudgifterne, har kommunen

derudover mulighed for at opkræve gebyr ved brugen af anviste lokaler. Gebyrindtægterne skal i så fald bruges til det supplerende lokaletilskud på området (§ 22, stk. 4), hvilket også er gældende på foreningsområdet.

Vifos undersøgelse 'Aftenskolerne – hvordan har de det?' (Bjerrum & Thøgersen 2018a) viste, at de fleste af landets aftenskoler (73 pct.) benytter kommunale lokaler til deres undervisning i et eller andet omfang. 54 pct. benytter lejede lokaler, mens 17 pct. har angivet, at de har egne lokaler. Mange aftenskoler benytter således flere forskellige lokaliteter til deres undervisning og dermed også ofte en blanding af kommunale og egne eller lejede lokaler.

I nærværende undersøgelse er kommunerne blevet bedt om at angive beløbet for kommunens samlede tilskud til private og lejede lokaler (jf. § 23). Her har 15 kommuner svaret 0 kr., og det må antages, at aftenskoleaktiviteterne i disse kommuner udelukkende foregår i kommunale lokaler, eller at aftenskolerne selv afholder deres udgifter.

Hertil har kommunerne angivet, hvor mange aftenskoler der får tildelt lokaletilskud. Når dette sammenholdes med antallet af aftenskoler i hver kommune, giver det et indblik i, hvor stor en andel af aftenskolerne der får lokaletilskud.

Gennemsnittet for alle kommuner er 29 pct., hvilket er en lidt lavere andel end de foregående undersøgelser i 2014 og 2018, hvor andelen begge gange var 33 pct.⁴⁰. Samtidig er det en lav andel i lyset af andelen af aftenskoler, som benytter egne og lejede lokaler (Bjerrum & Thøgersen 2018a).

Der er store forskelle på tværs af kommuner, når det gælder andelen af aftenskoler, som modtager lokaletilskud. Inddelt i forskellige kommunetyper viser tabel 23, at der i bykommunerne gennemsnitligt set er en lavere andel af aftenskolerne, der får lokaletilskud, end i de øvrige kommunetyper. Omvendt er andelen højest i yderkommunerne. Inden for hver kommunetype er der dog stor variation.

Tabel 23: Aftenskoler som får lokaletilskud – fordelt på kommunetyper (pct.)

	Gennemsnitlig andel af aftenskolerne, der får lokaletilskud (pct.)	Antal kommuner (n)
Yderkommune	40	12
Landkommune	37	29
Mellemkommune	35	14
Bykommune	25	32
I alt	29	87

Tallene i tabellen er beregnet ved at se på forholdet mellem antallet af aftenskoler med aktivitet i kommunen og antallet af aftenskoler, som modtager lokaletilskud (n=87 kommuner).

⁴⁰ Andelene bygger på svar fra 87 kommuner i 2014, 85 i 2018 og 85 i 2023.

Tallene indikerer således, at en større andel af aftenskoler i yderkommuner enten ejer eller lejer egne lokaler. En mulig forklaring kan være, at der i bykommuner kan formodes at være flere forskellige typer af kommunale lokaler til rådighed, som aftenskolerne kan anvende, hvorved de i mindre grad har behov for egne lokaler. Forskelle i faciliteternes ejerform kan dog også spille ind.

Forskelle på tværs af land og by er ikke ensbetydende med, at udgifterne til lokaletilskud er større i yderområderne end i byerne. Som det fremgår af tabel B6 i bilagsmaterialet, er lokaletilskudsbeløbet pr. indbygger større i mellem- og bykommunerne end i de øvrige kommuner. Det kan skyldes, at bykommunerne ofte vil have mange store flerfaglige aftenskoler, som har et højt forbrug af lokaler.

Vifos landsdækkende aftenskoleundersøgelse viste, at andelen af aftenskoler med egne lokaler er særligt høj blandt de store flerfaglige aftenskoler, hvoraf størstedelen overvejende har deres aktiviteter i de større byer (Bjerrum & Thøgersen 2018a, 89). De aftenskoler, som har egne lokaler i yderområderne, vil typisk være mindre skoler.

På trods af kommunernes frihed til at fastsætte egne regler for tilskud, når det gælder faglokaler, så viser undersøgelsen, at 82 pct. af kommunerne har samme procedurer for lokaletilskud til faglokaler, som de har til almene lokaler (se tabel B7 i bilagsmaterialet)⁴¹.

De kommuner, som har forskellige procedurer, har uddybet deres praksis. Nedenstående svar viser nogle eksempler på, hvordan kommunernes procedurer ser ud.

"75 pct. til alm. lokaler og 10 kr. pr. godkendt time til særlige lokaler (faglokaler, f.eks. svømmehaller)."

"Ansøgning om tilskud til faglokaler behandles af det stående politiske udvalg."

"50 pct. til faglokaler og 75 pct. til almene."

"Til andre lokaler (faglokaler) gives der 50 pct. dog med en timepris på maks. 250 kr."

"Ved faglokaler er der forskel i vægtning mellem aften- og dagtimer."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Ser man på den anvendte procentsats, viser en gennemgang af de kommunale tilskudsordninger på aftenskoleområdet, at 77 pct. af kommunerne anvender lovens minimumsgrænse på 75 pct. af aftenskolernes udgifter til egen og lejede lokaler⁴². I alt 5 pct. af kommunerne nævner eksplicit, at de giver tilskud med en anden sats, hvoraf 2 pct. giver et lavere tilskud end de 75 pct., og 3 pct. giver et højere lokaletilskud. De resterende kommuner (18 pct.)

⁴¹ Dette spørgsmål er ikke stillet i de tidligere undersøgelser, hvorfor der ikke er mulighed for at belyse udviklingen over tid.

⁴² Andelen bygger på 91 kommunale tilskudsordninger.

nævner ikke en konkret procentsats i deres tilskudsordning. Disse kommuner nævner således, at der ydes lokaletilskud, men specificerer ikke nærmere, hvilken sats der benyttes.

Undersøgelsen indikerer en stigning i andelen, der anvender lovens minimumsgrænse på 75 pct., fra 64 pct. i 2018 til 77 pct. i nærværende undersøgelse (Thøgersen 2021, 56). Flere kommuner end tidligere læner sig dermed op ad lovens minimumsgrænse.

Brugen af gebyrer

Kommunen har jf. § 22, stk. 4 lov til at pålægge aftenskolerne et gebyr ved brug af kommunale lokaler, hvis dette gebyr anvendes til et supplerende frivilligt lokaletilskud ud over de 75 pct., som er minimumskravet jf. lovens § 23.

35 pct. af kommunerne i undersøgelsen svarer, at de opkræver gebyr ved brug af anviste lokaler på aftenskoleområdet (se tabel 48 i bilagsmaterialet). Det er lidt højere end andelen i 2018 (28 pct.) og 2014 (24 pct.)⁴³ (Thøgersen 2021, Thøgersen 2017). Samtidig er det en høj andel set i lyset af den andel af kommunerne, som giver supplerende lokaletilskud ud over de 75 pct., og som dermed har hjemlen til at opkræve gebyrer.

Brugen af gebyrer er samlet set mindre udbredt på aftenskoleområdet end på foreningsområdet, hvor 49 pct. af kommunerne opkræver gebyrer. På foreningsområdet ses også en lille stigning i brugen af gebyrer siden 2018 (se rapportens del 2).

Undersøgelsen viser, at gebyrmodellen ligeledes varierer alt efter typen af lokale, der anvendes. F.eks. kan der være forskellige modeller i spil, alt efter om der er tale om en hal, en gymnastiksal, en svømmehal eller et varmtvandsbassin.

For 20x40 haller angiver kommunerne alt fra 0-150 kr. pr. time, for gymnastiksale 0-70 kr., og for varmtvandsbassiner/svømmehaller 0-497 kr., hvor der i nogle kommuner yderligere differentieres mellem svømmehaller/bassiner – som det eksempelvis ses i de følgende svar:

”Varmtvandsbassin 250 kr. pr. timer / svømmehaller 497 kr. pr. time.”

”Svømmesal (lille kommunal) 41,64. Svømmehal (alm. selvejende) 175,20 kr. pr. time.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Gebyrerne betyder, at der i praksis sker en omfordeling mellem de aftenskoler, der gør brug af kommunale lokaler, og de aftenskoler, der modtager tilskud til egne og lejede lokaler, hvilket også er en af hensigterne bag muligheden for gebyrer. Gebyrordninger er især udbredte i yderkommuner og landkommuner, mens de er mindst udbredte i bykommuner (se tabel B8 i bilagsmaterialet).

⁴³ Andelene bygger på svar fra 90 kommuner i 2014, 88 i 2018 og 88 i 2023.

Ændringer i kommunernes praksis

Samlet set peger analysen ikke på store ændringer i kommunernes praksis. 17 pct. af kommunerne angiver dog, at de har foretaget ændringer i løbet af de sidste fem år.

Ændringerne peger i forskellige retninger, men for de fleste kommuner handler det om, at de har justeret deres tilskudsmodeller på den ene eller anden måde. I følgende to eksempler har kommunerne ændret i praksis, hvad angår tilskud til bestemte tidspunkter og typer af lokaler:

"Aftenskolerne kommer fra 2025 til at modtage tilskud til lokaler efter kl. 17, hvilket de ikke tidligere har."

"Ændring fra 33 pct. til 29 pct. tilskud til leje af varmtvandsbassin."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Foruden ændringer i tilskudsmodeller fremhæver to kommuner, at de har sat fokus på at skabe synlighed og oplyse om muligheden for at anvende kommunale lokaler. Det ene sted uden beregning, mens den anden kommune har indført gebyr:

"Der er fokus på at tilbyde og oplyse om kommunale lokaler, som kan stilles til rådighed uden beregning for aftenskolerne."

"Der er indført gebyr på kommunale lokaler med start 1.1 2024. I samme ombæring er der skabt større synlighed om, hvilke lokaler det er muligt at booke."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

En kommune har desuden ændret i, hvem der har kompetencen til tildeling af lokaler:

"Bemyndigelsen af anvisningen af lokaler er overgået fra forvaltning til det politiske udvalg, Kultur og Fritidsudvalget."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Oplevede udfordringer med lokaler på aftenskoleområdet

I undersøgelsen er kommunerne blevet spurgt, om de oplever udfordringer på området. Det svarer 26 pct. ja til, hvilket ligger tæt på resultatet i 2018, hvor 30 pct. oplevede udfordringer. De uddybende svar viser, at det særligt er lokalemangel og manglende midler i budgetrammen, der giver udfordringer. Der er ikke store udsving på tværs af kommunetyper.

I forhold til budgetrammen angiver flere kommuner, at de er udfordret på økonomien – f.eks. som i det følgende eksempel:

"Budgettet til egne/lejede lokaler rækker ikke."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

I praksis kan det betyde, at nogle kommuner siger nej til nye ansøgninger og anviser kommunale lokaler i stedet.

Men mange steder er mangel på lokaler også en udfordring. For nogle kommuner handler det generelt om at finde tilstrækkeligt med lokaler. For andre handler lokaleudfordringen primært om specifikke typer af lokaler, som f.eks. varmtvandsbassiner. Desuden spiller udstyr og opbevaringsplads en stor rolle i de specifikke faglokaler:

"Der er ønsker om flere specifikke faglokaler med f.eks. keramikovne, symaskiner m.v."

"Hold med særlige pladsbehov (f.eks. møbelpolstring, keramik) mangler plads til 'produkter' udover undervisningstiden."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

I lokalemanglen spiller det formentlig en rolle, at kommunerne har en lovbestemt prioriteringsrækkefølge for anvisningen af offentlige lokaler, hvor tildelingen først og fremmest skal tilgodese aktiviteter for børn og unge og derefter den folkeoplysende voksenundervisning (§ 21). Men også i dagtimerne kan det i nogle kommuner være svært at få tildelt lokaler, fordi det ofte ikke er muligt at bruge faciliteter på skolerne:

"Aftenskolerne oplever, at der mangler egnede kommunale lokaler i dagtimerne, hvor f.eks. skolelokaler ikke kan benyttes."

"Vi har problemer i forhold til brug af kommunens skolefaglokaler – især skolekøkkener."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

En kommune beskriver, at det skaber stor frustration hos aftenskolerne og vanskeliggør samarbejdet.

Vifos undersøgelse 'Lokaler til aftenskoleundervisning' i Københavns Kommune (Thøgersen et al. 2023) giver nogle perspektiver på aftenskolernes oplevelse og brug af lokaler, og hvad de forstår som et 'egnet lokale'.

Undersøgelsen viser for eksempel, at aftenskolerne i København er mest tilfredse med de lokaler, de selv ejer, og de lejede lokaler, som de har fuld råderet over, mens tilfredsheden er lavest ved kommunale lokaler, der stilles gratis til rådighed (ibid, 14)⁴⁴. Undersøgelsen peger på, at tilfredsheden i høj grad hænger sammen med følgende parametre:

- At lokalerne er egnede til formålet
- At der er stabile adgangsforhold

⁴⁴ I Københavns Kommune foregår blot 15 pct. af de næsten 130.000 aftenskoleundervisningstimer i kommunale lokaler, mens langt det meste foregår i aftenskolernes egne og lejede lokaler. Heraf 42 pct. i lejede lokaler med fuld råderet, mens 30 pct. foregår i lokaler, aftenskolerne selv ejer.

- At lokalet er gjort ordentligt rent

Forståelsen af et 'egnet lokale' er central, fordi det kan tolkes forskelligt. Folkeoplysningsloven siger, at anvisningen af kommunale lokaler skal være 'til formålet egnede lokaler' (§ 21), men definerer ikke i selve loven, hvornår et lokale er egnet. I KL's kommenterede udgave af folkeoplysningsloven er der en lidt nærmere beskrivelse af, hvad der forstås ved egnede lokaler:

"Ved egnede lokaler tænkes især på, at der er tale om lokaler, der kan dække den pågældende undervisnings formål, og at de skal ligge i foreningens lokalområde. Ved almindelige lokaler forstås lokaler uden særligt udstyr. Typisk vil der være tale om lokaler, der svarer til almindelige klasselokaler i folkeskolen eller mødelokaler. Faglokaler samt lokaler med særligt udstyr eller lignende vil således ikke være omfattet af tilskudsforpligtelsen [...]"

Kommentarer til § 23 i folkeoplysningsloven, KL 2014

På trods af denne guide er der stadig forskellige lokale fortolkninger af egnethed, og lokaleundersøgelsen i Københavns Kommune viser eksempler på forskellige forståelser. Foruden fagspecifikt udstyr samt de plads-, lys- og lydforhold, som er vigtige for det enkelte fag, så peger undersøgelsen på følgende elementer som betydningsfulde for aftenskolernes oplevelse af et 'egnet lokale' (ibid, 14ff):

- Lokalernes geografiske placering (og adgang til offentlig transport)
- Adgangsforhold (og mulighed for hjælp ved problemer med elektroniske adgangssystemer)
- Omfanget af aflysninger (især akutte aflysninger på dagen)
- Lokalets atmosfære og miljø (om lokalet er rart at opholde sig i under aktiviteten og danner en god ramme for socialt samvær).

Forskellige forståelser af lokalernes egnethed kan være helt central for at forstå de udfordringer, der kan opleves med lokalemangel i kommunerne. Både når det gælder faglokaler og almene undervisningslokaler.

Kapitel 4: Opsamlende perspektiver – stabilitet og forandring?

Overordnet set viser resultaterne stor stabilitet på aftenskoleområdet, og mange af de perspektiver, der er fremhævet ved de to foregående undersøgelser, er stadig relevante. Samtidig er der måske små tegn på, at der er ændringer i gang på aftenskoleområdet.

Stabilitet i kommunernes forvaltning

Det er særligt i kommunernes forvaltning af aftenskoleområdet, at stabiliteten understreges. Og på trods af forskelle på tværs af kommunerne er de mellemkommunale forskelle mere nuancer end væsensforskelle. Langt de fleste kommuner vælger at lægge sig så tæt på maksimumbrøkerne som muligt. På almen undervisning er det kun 3 pct. af kommunerne, der ikke bruger maksimumsbrøken på $1/3$, hvilket giver aftenskolerne landet over et fælles basisgrundlag. Selv til små hold, hvor der egentligt ikke er en brøk nævnt, anvender tre ud af fire kommuner en brøk på $5/7$.

Ved tilskud til handicapundervisning, der indimellem har været omdiskuteret, har 96 pct. af kommunerne vedholdt en brøk på $7/9$ eller $8/9$, og billedet er stort set identisk med tallene fra 2018. Forvaltningen af området er således meget stabilt over tid og giver aftenskolerne kendte rammer for deres virksomhed.

Samtidig er det interessant at se, at der trods denne stabilitet sker nogle ændringer. I undervisningstimernes fordeling på tilskudsformer er der sket en forskydning fra 2014 til denne undersøgelse, hvor handicapundervisnings andel er faldet med 5 procentpoint, mens andelen af almen undervisning er steget tilsvarende. Det lader dermed til, at en eventuel bekymring for, at handicapundervisningen skulle vokse endnu mere i omfang, kan manes til i jorden. I 2023-tallene er det første gang, at tilskuddet til almen undervisning er lige så stort som tilskuddet til handicapundervisning.

Det er ikke muligt inden for denne undersøgelses resultater at sige, om det skyldes de nye interne retningslinjer i oplysningsforbundene, om dele af handicapundervisningen har fundet anden finansiering, eller om det skyldes helt andre årsager.

25 år med debatskabende midler

Stabiliteten spores også i aftenskolernes aktiviteter. Aktivitetsniveau og fagfordeling ligner meget tallene fra 2018. Selvom de debatskabende midler nu har 25 år på bagen, og muligheden for at udbyde fleksibelt tilrettelagt undervisningen har eksisteret siden 2007, virker det ikke som om, at det er blevet en naturligt integreret del af det samlede område.

Næsten hver tredje af aftenskolerne tilbagebetalte i 2023 helt eller delvist debatskabende midler til kommunerne. Det virker således til, at det for mange aftenskoler er svært at indarbejde de debatskabende midler på en meningsfuld måde i deres hverdag og drift.

Som ved de to tidligere undersøgelsesgange er det en meget lille andel af aftenskoleundervisningen (6 pct.), der er fleksibelt tilrettelagt undervisning, og kun i 26 kommuner har aftenskoler søgt om midler til denne tilrettelæggelsesform. 96 pct. af al fleksibelt tilrettelagt undervisning foregår stadig i Aarhus eller Aalborg. Denne ordning var i høj grad tænkt som en udviklingsmulighed for aftenskolerne, hvor de mere fleksible undervisningsformer kunne bidrage til at eksperimentere med pædagogik og temaer og dermed trække flere deltagere til.

De skoler, der for alvor har taget ordningen til sig, har stor aktivitet under denne tilrettelæggelsesform. I juni 2025 modtog kulturministeren en lang række anbefalinger med faktorer, der kan gøre det lettere at være forening fra et partnerskab på tværs af foreningslivets organisationer⁴⁵. Her er en delt anbefaling ('Delt anbefaling 34') at fjerne loftet for, hvor stor en andel af den enkelte aftenskoles aktiviteter, der kan være fleksibelt tilrettelagt.

Dette understreger således, at det for nogle skoler er en central tilrettelæggelsesform. Men ligesom med de debatskabende midler peger udviklingen på, at det særligt er de store skoler, der meningsfuldt kan bruge det. For eksempel kan fleksibelt tilrettelagt undervisning være særligt velegnet for de aftenskoler, der har egne lokaler. For dem kan fordelene være, at det skaber liv i faciliteterne og kan bidrage til huslejen/facilitetens drift.

Fortsat centralisering

Den landsdækkende undersøgelse 'Aftenskolerne - hvordan har de det' (Bjerrum og Thøgersen 2018) pegede allerede i 2018 på, at det kan være svært for små flerfaglige aftenskoler at få driften til at løbe rundt. Undersøgelserne fra 2014 og 2018 af folkeoplysningen i kommunerne viste begge en tendens til en centralisering af aktiviteterne på aftenskoleområdet. Aktiviteterne flytter mod byerne, og meget tyder på, at de store aftenskoler bliver større, mens det bliver sværere at være en lille aftenskole.

Det understreges af, at der igen samlet set er registreret færre aftenskoler end ved sidste undersøgelsesgang. Der er sket et fald på mere end 100 aftenskoler, som kommunerne samlet set gav støtte til. Med en vækst i store aftenskoler, der arbejder på tværs af kommuner, som kan tælle to gange i undersøgelsen, kan det reelle fald være større, end det ses i denne undersøgelse.

Kapitel 1 viser aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau på tværs af kommunetyper, og der er stadig forholdsvis flere aftenskoler i yder- og landkommuner, mens aktiviteten klart er størst i mellem- og bykommuner. En fortolkning af tallene kunne være, at der stadig er et langt højere foreningsengagement i de mindre kommuner, og at det følger et generelt billede med stort lokalt engagement. På den anden side kan det også pege på en udvikling, hvor aftenskolerne for at slå igennem bliver nødt til at kombinere foreningskonstruktionen med en klar forretningstilgang til området. Det kan pege på, at aftenskolerne i yder-

⁴⁵ Partnerskabets anbefalinger

og landkommuner i fremtiden vil få endnu sværere ved at opretholde aktiviteterne, da de simpelthen har et mindre opland og 'kundegrundlag'.

Afsnittet om den mellemkommunale refusion peger på, at aftenskoleaktiviteter allerede nu er noget, mange deltagere kører/rejser efter. Det er aftenskoler i byerne og de store kommuner, der trækker deltagere til.

Resultaterne viser således, at der kan være et opmærksomhedspunkt for de yder- og landkommuner, der ønsker at bevare et lokalt forankret aftenskolemiljø med aktiviteter i nær-områderne. Ser man på kommunernes brug af muligheden for at give forhøjet tilskud til aktiviteter i tyndt befolkede områder, er det dog få kommuner, der benytter sig af den mulighed. Inden for rammerne af denne undersøgelse er det ikke muligt at afgøre, i hvilken grad forhøjet tilskud til aftenskoleaktiviteter i tyndt befolkede områder kan øge det lokale aktivitetsniveau. Men i lyset af den stadigt stigende centralisering vil det være interessant at se nærmere på erfaringer med forhøjet tilskud eller andre typer af indsatser, der har til formål at styrke udviklingen af aftenskoleaktiviteter i landets yderområder.

DEL 2:

DET FRIVILLIGE
FOLKEOPLYSENDE
FORENINGSARBEJDE



Kapitel 5: Introduktion til del 2

Denne del af rapporten sætter fokus på det frivillige folkeoplysende foreningsliv, og hvordan rammerne, aktiviteterne og procedurerne ser ud på området, herunder forskelle på tværs af de danske kommuner. Først sættes det folkeoplysende foreningsliv ind i en samfundsmæssig og historisk kontekst.

Foreningslivet spiller generelt en stor rolle for de fleste danskere. Den seneste danske værdiundersøgelse viser, at over 90 pct. af befolkningen er medlem af mindst én forening (Henriksen & Levinsen 2019). En stor del af foreningslivet findes inden for folkeoplysningsområdet, hvor idrætsforeninger, spejdergrupper og andre typer af foreninger udbyder aktiviteter for borgerne. Og på trods af en forskydning mod det selvorganiserede og private/kommercielle regi, så spiller det folkeoplysende foreningsliv stadig en væsentlig rolle for danskernes fritidsliv.

På idrætsområdet har der været en markant stigning i tilslutningen til foreningslivet siden 1964 og frem til de nyeste tal fra 'Danskernes motions- og sportsvaner' i 2024 (Pilgaard et al., 2025). 86 pct. af de 7-15-årige danskere har dyrket foreningsidræt inden for det seneste år, hvilket dermed er den meste populære organiseringsform. Blandt danskere over 15 år spiller foreningslivet en mindre, men stadig væsentlig, rolle i idrætslivet: 41 pct. har dyrket foreningsidræt inden for det seneste år.

Det folkeoplysende foreningsliv har en lang historie, som hænger tæt sammen med udviklingen af samfundet som helhed. Boks 4 beskriver hovedtrækkene i foreningslivets historie og støttestrukturer⁴⁶.

Boks 4: Historisk udvikling i den offentlige støtte til foreningslivet

Foreningslivets rødder: Det folkeoplysende foreningsliv i Danmark har rødder tilbage til dannelsen af skytte- og gymnastikforeninger i sidste halvdel af 1800-tallet. I begyndelsen af 1900-tallet blomstrede foreningslivet inden for både idrætten og andre typer af børne- og ungdomsforeninger, som f.eks. KFUM, KFUK, FDF og spejderbevægelsen. Perioden 1900-1950 var generelt en periode, hvor foreningslivet blev konsolideret, og mange landsorganisationer blev dannet (Torpe, 2009; Thøgersen, 2022).

Begrænset offentlig støtte oprindeligt: I de første mange år var den offentlige støtte på området meget begrænset og kom primært til udtryk ved etableringen af anlæg og faciliteter. Mange steder var etableringen og driften af faciliteter dog i vid udstrækning baseret på frivillig arbejdskraft og indsamlinger (Bøje & Eichberg, 2000: 129; Ibsen & Eichberg, 2006). Det var først i takt med udbygningen af velfærdsstaten i perioden efter 2. Verdenskrig, at den offentlige støtte på området for alvor tog fart.

⁴⁶ Beskrivelsen er en gengivelse af beskrivelsen i den tidligere rapport fra 2021 med mindre justeringer (Eske, 2021).

Tipsloven og fritidsloven: Helt central for udviklingen i den økonomiske støtte på foreningsområdet var tipsloven, som blev vedtaget i 1948 og sikrede støtte til landsorganisationerne, samt fritidsloven, der blev vedtaget i 1968, og som gav kommunerne mulighed for at støtte fritidsaktiviteter for børn og unge, som foregik i såkaldte interessegrupper. Fritidsloven forpligtede desuden kommunerne til at stille offentlige lokaler og anlæg gratis til rådighed og give tilskud til foreningernes egne lokaler og lejrpladser (Engberg 1970; Ibsen & Eichberg 2006). Særligt efter kommunalreformen i 1970 skete en massiv udbygning af foreningsfaciliteter og i særdeleshed idrætshaller (Bøje & Eichberg 2000, 129; Svendsen 2003).

Kritik og overgang til lokale ordninger: Men op igennem 1980'erne begyndte fritidsloven at blive kritiseret for blandt andet at være for styrende og bureaukratisk, for at stille foreninger i private lokaler dårligere end foreninger i kommunale lokaler og for at skabe barrierer for aldersintegrerende aktiviteter. Det betød i praksis, at mange kommuner i stedet formulerede lokale kommuneordninger, som blev forløbere for folkeoplysningsloven, der trådte i kraft i 1991 (Ibsen & Eichberg 2006).

Foreningslivet støttes i dag med hjemmel i folkeoplysningsloven, som på trods af en række revisioner har bevaret de grundlæggende principper fra den første lov, der trådte i kraft i 1991. I dag danner den nedenstående formålsparagraf i boks 5 grundlag for den kommunale støtte til det frivillige folkeoplysende foreningsliv. De fire kernelementer i formålsparagraffen er illustreret i højre side.

Boks 5: Formålsparagraffen for det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde

”Formålet med det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde er at fremme demokratiforståelse og aktivt medborgerskab og med udgangspunkt i aktiviteten og det forpligtende fællesskab at styrke folkeoplysningen. Sigtet er at styrke medlemmernes evne og lyst til at tage ansvar for eget liv og til at deltage aktivt og engageret i samfundslivet.”

Folkeoplysningsloven § 14

- Demokratiforståelse
- Aktivt medborgerskab
- Forpligtende fællesskab
- Ansvar for eget liv

Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde rummer idræt og idébestemt og samfundsengagerende børne- og ungdomsarbejde, hvilket vil sige spejdere, politiske og religiøse ungdomsforeninger samt forskellige typer af kulturelle foreninger.

Kommunal støtte til folkeoplysende foreninger: Aktivitets- og lokale-tilskud

Folkeoplysningsloven er en rammelov, hvor staten udstikker rammerne, men overlader det til kommunerne og kommunalbestyrelserne at fylde rammerne ud. Kommunerne skal med udgangspunkt i folkeoplysningsloven således hver især prioritere, hvor mange penge de vil bruge på folkeoplysningsområdet, og hvordan midlerne skal fordeles. Hver kommune har i den forbindelse pligt til at udarbejde en tilskudsmodel, der udstikker retningslinjerne for, hvordan tilskuddet fordeles (§ 19).

Støtten efter folkeoplysningsloven består i praksis af to dele: Direkte støtte til aktiviteter og støtte, der vedrører lokaler og faciliteter.

- 1) **Direkte støtte til aktiviteter:** Kommunerne *skal* yde tilskud til aktiviteter for børn og unge under 25 år (§ 15) og *kan* yde tilskud til aktiviteter for personer over 25 år (§ 16). Det ligger *ikke* i bestemmelsen, hvad ordet 'aktiviteter' dækker, og der er *ikke* fastsat en bestemt sats for tilskuddene. Kommunen kan således fastlægge støttesatser alt efter aktivitetens indhold, omfang og målgruppe, så længe der er tale om objektive kriterier. Aktivitetsstøtten kan omfatte både generelle tilskud (f.eks. medlems-, aktivitets- og grundtilskud) samt specifikke tilskud til bestemte aktivitetstyper eller materiel (f.eks. til kurser, transport, rekvisitter mv.).
- 2) **Støtte, der vedrører lokaler og faciliteter:** Kommunerne har pligt til at stille offentlige lokaler og udendørsanlæg gratis til rådighed eller at give lokaletilskud til foreningernes egne eller lejede lokaler (§ 21- 23).

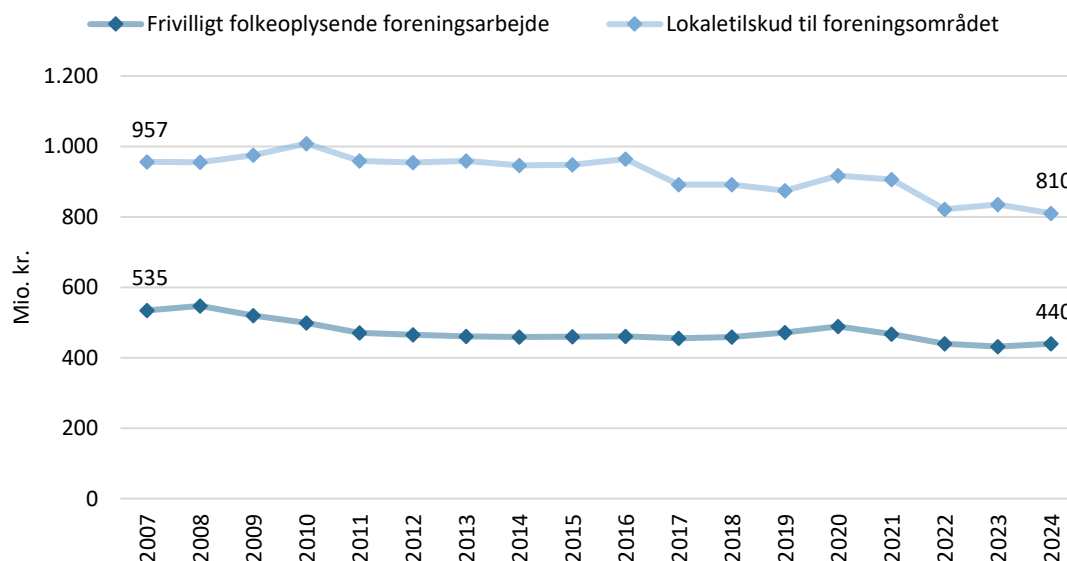
I denne rapport er der fokus på den direkte aktivitetsstøtte samt de kommunale rammer og procedurer for lokaletilskud. De kommunale udgifter og procedurer i forhold til driften af kommunale idræts- og fritidsfaciliteter er derfor uden for denne analyses rammer⁴⁷. De samlede kommunale udgifter til drift af idræts- og fritidsfaciliteter udgjorde i 2024 næsten 3 mia. kr., mens de udgjorde lige over 3 mia. kr. i 2019 (faste 2024-priser)⁴⁸.

Figur 25 viser udviklingen og omfanget af kommunernes samlede støtte til medlems- og aktivitetstilskud samt lokaletilskud baseret på oplysninger fra de kommunale regnskaber i Danmarks Statistik (nettoudgifter). Som figuren viser, er støtten til medlems- og aktivitetstilskud samt lokaletilskud en del mindre end de 3 mia. kr., der bruges på drift af idræts- og fritidsfaciliteter.

⁴⁷ For yderligere analyser på facilitetsområdet henvises til projektet 'Fremtidens Idrætsfaciliteter', som er gennemført i et samarbejde mellem Idrættens Analyseinstitut (Idan) og Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (CISC) på Syddansk Universitet. Læs mere i udgivelsen '[Fremtidens idrætsfaciliteter - anbefalinger til fremtidens organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg](#)'

⁴⁸ Beregningen er baseret på oplysninger fra de kommunale regnskaber i Danmarks Statistik tabel REGK31, konto 0.32.31 (Stadions, idrætsanlæg og svømmehaller), 0.32.35. (Andre fritidsfaciliteter) og 3.22.18. (Idrætsfaciliteter for børn og unge). Beregningen afspejler de samlede nettoudgifter på tværs af de tre konti.

Figur 25: Kommunale udgifter til tilskud på foreningsområdet (2007-2024) – faste 2024-priser



Figuren viser udviklingen i kommunernes nettoudgifter til foreningsområdet, som er baseret på oplysninger fra de kommunale regnskaber i Statistikbankens tabel REGK31 og REGK100, omregnet til faste 2024-priser (forbrugerprisindekset, jf. <https://www.statistikbanken.dk/20072>). Tilskuddet til frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde (REGK31) er baseret på konto 3.38.73. Lokaletilskuddet til foreningsområdet (REGK100) er beregnet ved at summere følgende: Funktion 3.38.74 Lokaletilskud; gruppering 002 (tilskud), 092 (gebyrindtægter). Derudover foreningernes andel af gruppe 999 (ikke-autoriserede grupperinger), som er beregnet ud fra foreningers andel af summen af tilskud og gebyrindtægter.

Fra 2007 til 2024 har der været et generelt fald på ca. 100 mio. kr. (18 pct.) i nettoudgifterne til medlems- og aktivitetstilskud, og et fald på 150 mio. kr. (15 pct.) til lokaletilskud. Det største fald i medlems- og aktivitetstilskuddet skete i perioden fra 2008-2011 (fra 547 mio. kr. til 471 mio. kr.), mens lokaletilskuddet især faldt fra 2021-2022 (fra 906 mio. kr. til 822 mio. kr.). En mulig forklaring på sidstnævnte kan være følgerne af coronanedlukningerne.

Kapitel 6: Foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau

Dette afsnit retter fokus mod udbredelsen og sammensætningen af det folkeoplysende foreningsliv samt foreningernes aktivitetsniveau på baggrund af kommunernes svar i spørgeskemaundersøgelsen. Første del fokuserer på antallet af foreninger og medlemmer på tværs af foreningsområder, mens anden del ser på variationen i foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau på tværs af kommuner.

Antallet af folkeoplysende foreninger

Antallet af folkeoplysende foreninger er interessant i sig selv, da det kan ses som et udtryk for bredden i de foreningsbaserede tilbud, og hvor godt det civile engagement har det i samfundet (Thøgersen & Ibsen 2008; Ibsen et al. 2024).

I spørgeskemaet er kommunerne blevet bedt om at angive antallet af godkendte folkeoplysende foreninger, der har modtaget tilskud eller fået anvist lokaler.

Samlet er der registreret 12.735 godkendte folkeoplysende foreninger i de 78 kommuner, der har besvaret spørgsmålet⁴⁹. Det svarer til ca. 14.935 folkeoplysende foreninger på landsplan⁵⁰, hvilket indikerer et lidt lavere niveau end i 2014 (16.200 foreninger), men et niveau tilsvarende det i 2018 (15.100 foreninger)⁵¹.

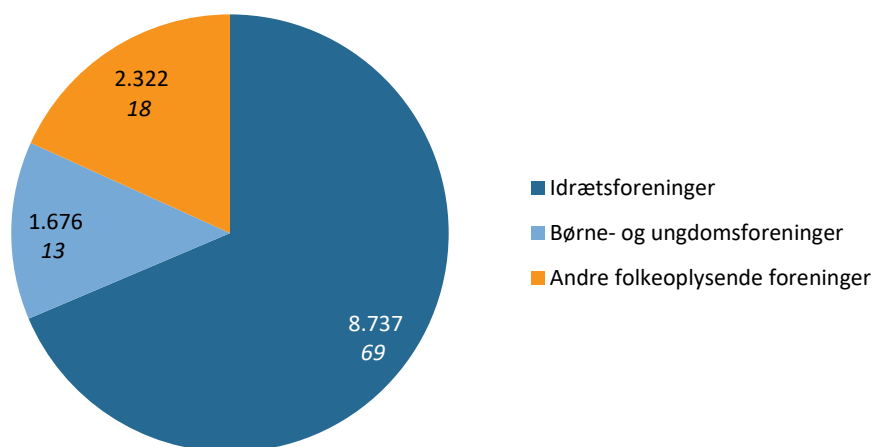
Figur 26 viser, hvordan antallet af folkeoplysende foreninger fordeler sig inden for idrætsforeninger, foreninger for idébestemt og samfundsengagerende børne- og ungdomsarbejde og andre typer af foreninger. Her er det tydeligt, at idrætsforeningerne fylder mest i det samlede billede. Hele 69 pct. af de folkeoplysende foreninger er idrætsforeninger.

⁴⁹ Det samlede antal af folkeoplysende foreninger er formentlig højere, hvilket skyldes to grundlæggende ting: 1) Det samlede antal foreninger bygger udelukkende på de kommuner, der har angivet antallet af godkendte folkeoplysende foreninger for minimum to ud af de tre foreningstyper (idrætsforeninger, børne- og ungeforeninger og andre foreninger). 2) Flere kommuner kender udelukkende antallet af godkendte folkeoplysende foreninger, der har modtaget aktivitets- eller lokaletilskud, og ikke antallet af foreninger, der udelukkende har fået anvist lokaler.

⁵⁰ Aggregeringen til landsplan er foretaget ved at udregne antallet af foreninger pr. indbygger i de kommuner, der har besvaret skemaet. Dette forholdstal ganges med antallet af indbyggere i de kommuner, der ikke har svaret skemaet. Det aggregerede tal for landsplan antager således, at det gennemsnitlige antal foreninger pr. indbygger er identisk blandt kommuner, der har besvaret og ikke besvaret spørgeskemaet.

⁵¹). Spørgsmålsformuleringen i 2014 afveg dog en smule fra formuleringen i 2018 og 2023. Formuleringen har ændret sig fra 'Angiv antallet af godkendte folkeoplysende foreninger' i 2014 til '...', der har modtaget tilskud/fået anvist lokaler' i 2018 og 2023. Derudover blev der i 2018 og 2023 tilføjet en parentes til én af svarkategorierne: 'Idébestemt- og samfundsengagerende børne- og ungdomsarbejde (f.eks. spejdere, politiske ungdomsforeninger, religiøse børne- og ungeforeninger)'.

Figur 26: Fordelingen af godkendte folkeoplysende foreninger (antal, pct.)



Figuren viser, hvordan antallet af godkendte folkeoplysende foreninger, der har modtaget tilskud/fået anvist lokaler, fordeler sig på tværs af de tre foreningstyper. Kun de kommuner, der har angivet foreningstal for minimum to ud af de tre foreningstyper, er inkluderet (n=78).

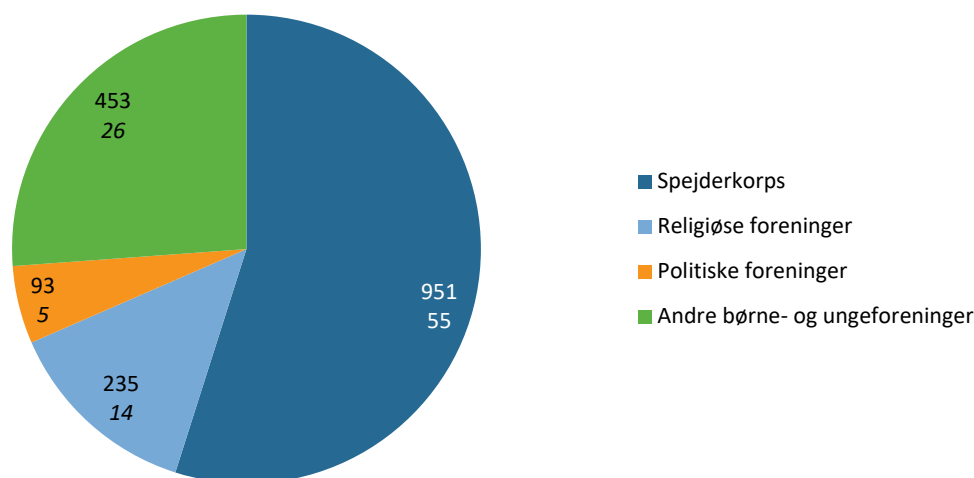
13 pct. af foreningslandskabet består af idébestemte- og samfundsengagerende børne- og ungdomsforeninger – her forkortet til børne- og ungdomsforeninger – der blandt andet omfatter spejdere, politiske og religiøse ungdomsforeninger samt øvrige foreninger for børn og unge.

Den resterende andel, 18 pct., er 'andre foreninger', og denne kategori kan bestå af foreninger, som ikke nødvendigvis har aktiviteter for børn og unge – eksempelvis etniske foreninger, kulturelle foreninger mv., som måske udelukkende får stillet lokaler til rådighed.

Sammenlignet med de tidligere undersøgelser udgør idrætsforeninger en lidt større andel af det samlede foreningslandskab i 2023, mens børne- og ungdomsforeninger udgør en lidt mindre andel.

Den nedenstående figur viser, hvordan den overordnede kategori for børne- og ungdomsforeninger fordeler sig på fire underordnede kategorier. Spejderkorps udgør mere end halvdelen af alle børne- og ungdomsforeningerne, mens én ud af fire (26 pct.) tilhører kategorien 'andre børne- og ungeforeninger'. Herefter følger de religiøse (14 pct.) og politiske foreninger (5 pct.).

Figur 27: Fordelingen af børne- og ungdomsforeninger (antal, pct.)



Figuren viser, hvordan antallet af børne- og ungdomsforeninger, der har modtaget tilskud/fået anvist lokaler, fordeler sig på tværs af de fire foreningstyper. Bemærk, at det samlede antal børne- og ungdomsforeninger er lidt højere her (1.732), end tallet i den foregående figur (1.676), hvilket skyldes, at enkelte kommuner har angivet lidt flere foreninger i de uddybende kategorier end i det samlede tal. Kun de kommuner, der har angivet foreningstal for minimum to ud af de fire foreningstyper, er inkluderet (n=69).

Selvom der er mange foreninger i kategorien 'andre børne- og ungeforeninger', er der en del færre end tidligere – i 2014 og 2018 udgjorde kategorien til sammenligning godt 40 pct. af alle børne- og ungdomsforeninger. Omvendt udgør religiøse foreninger og spejderkorps en større del nu end tidligere. Udviklingen kan enten skyldes, at kommunerne er blevet mere bevidste om, hvilke børne- og ungdomsforeninger der findes i kommunen, og hvilken kategori de tilhører, eller at der er kommet færre nicheprægede foreninger, som er svære at klassificere.

Antallet af medlemmer i de folkeoplysende foreninger

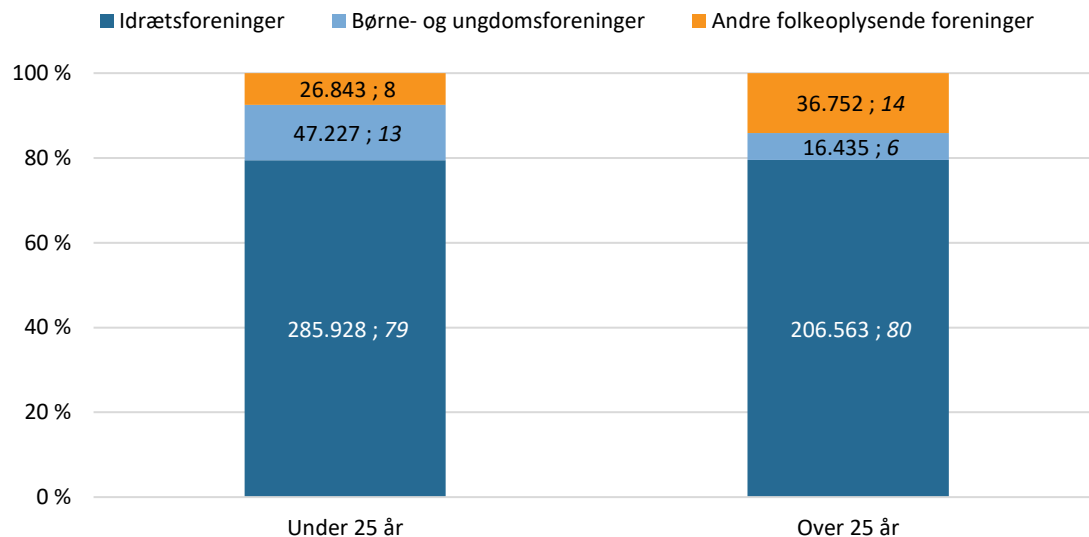
Hvor antallet af foreninger kan ses som et udtryk for bredden i foreningslivet, kan medlemstallet ses som et udtryk for foreningernes aktivitetsniveau.

Figureerne nedenfor viser, hvordan antallet af tilskudsberettigede aktivitetsmedlemmer under og over 25 år fordeler sig på tværs af idrætsforeninger, børne- og ungdomsforeninger og andre typer af foreninger. Det skal fremhæves, at en del kommuner ikke opgør medlemstallet over 25 år, og derudover nævner flere kommuner, at de kun har medlemstal over 25 år for de foreninger, der samtidig modtager medlems- og aktivitetstilskud til børn og unge under 25 år.

Idrætsforeninger står for langt størstedelen af det samlede medlemstal med fire ud af fem medlemmer – både når det gælder medlemmer under og over 25 år. Blandt de to øvrige kategorier har børne- og ungdomsforeninger flere medlemmer under 25 end 'andre folkeoplysende foreninger', mens 'andre folkeoplysende foreninger' omvendt har flere medlemmer over 25 år.

Sammenlignet med tidligere er der ganske få forskydninger, men idrætsforeningernes medlemstal under 25 år udgør en lidt mindre andel af det samlede medlemstal nu end tidligere (86 pct i 2014, 84 pct. i 2018 og 79 pct. i 2023) – på trods af, at idrætsforeninger udgør lidt mere af det samlede foreningslandskab (fem procentpoint mere end i 2014).

Figur 28: Fordelingen af medlemmer (antal, pct.)



Figuren viser, hvordan antallet af tilskudsberettigede aktivitetsmedlemmer fordeler sig på tværs af de tre foreningstyper. Fordelt på medlemmer under og over 25 år. Kun de kommuner, der har indberettet medlemstal for minimum to ud af de tre foreningstyper, er inkluderet (n=70; 54)

Kommunerne blev yderligere bedt om at angive, hvordan medlemstallet under 25 år fordeles sig på tre underkategorier til børne- og ungdomsforeninger: Politisk arbejde, religiøst arbejde og spejderkorps. Medlemstallet i spejderkorps udgør mere end halvdelen af det samlede medlemstal for alle børne- og ungdomsforeninger⁵².

Foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau på tværs af kommuner

Hvor den ovenstående analyse har haft fokus på det samlede antal af foreninger og foreningsmedlemmer, flyttes blikket nu til at belyse foreningslivets omfang og aktivitetsniveau på tværs af kommuner.

For at kunne sammenligne på tværs af kommuner benyttes foreningstætheden og medlemstætheden som mål. Foreningstætheden måles ved antallet af indbyggere pr. folkeoplysende forening, mens medlemstætheden måles på antallet af indbyggere pr. medlem. Til sammen kan de to mål bruges som udtryk for den relative udbredelse af det folkeoplysende foreningsliv i kommunen.

⁵² Kun de kommuner, der har angivet medlemstal for minimum to ud af de tre foreningstyper, er inkluderet i denne udregning (n=61).

Når det gælder foreningstætheden, er der store forskelle på forholdet mellem antal indbyggere og foreninger på tværs af kommuner. Kommunen med den højeste foreningstæthed har 152 borgere pr. forening, mens der er 1.748 indbyggere pr. forening i kommunen med den laveste tæthed (se tabel 24)⁵³.

Samtidig ses det, at antallet af indbyggere pr. forening er steget over tid, hvilket er et udtryk for en lavere foreningstæthed. Denne udvikling kan både skyldes, at det samlede antal af foreninger er faldet lidt, og at indbyggertallet samtidig er steget – fra 2014 til 2023 er der kommet 300.000 flere indbyggere. Samtidig har 62 ud af 98 kommuner oplevet en befolkningstilvækst på 2 pct. eller mere, mens kun 22 kommuner har oplevet et befolkningsfald.

Tabel 24: Variationen i den relative foreningstæthed

	Spredning		Gennemsnit		
	Højeste forenings-tæthed	Laveste forenings-tæthed	Forenings-tæthed 2014	Forenings-tæthed 2018	Forenings-tæthed 2023
Indbyggere pr. folkeoplysende forening	152	1.748	369	386	447 (430) ⁵⁴

Tabellen viser den højeste, laveste og gennemsnitlige foreningstæthed beregnet som antal indbyggere pr. godkendt folkeoplysende forening (2014: n=82; 2018: n=84; 2023: n=78). I beregningen er der kun medtaget kommuner, som har angivet antallet af foreninger inden for mindst to ud af tre foreningstyper.

Også når det gælder medlemstætheden, er der variation på tværs af kommunerne. Tabel 25 viser antallet af indbyggere pr. foreningsmedlem under og over 25 år⁵⁵.

Umiddelbart er spredningen i medlemstætheden størst for borgere under 25 år, men det skyldes udelukkende én kommune, som har væsentligt flere indbyggere pr. medlem end de øvrige kommuner. Kommunen med den næstlaveste medlemstæthed har 8,4 borgere pr. medlem under 25 år.

Tilsvarende er den gennemsnitlige medlemstæthed for medlemmer *under* 25 år påvirket af den ene kommune med en medlemstæthed på 27,7 – hvis den fraregnes, er medlemstætheden gennemsnitligt 5,2 i 2023. Der er således tegn på lidt færre foreningsmedlemmer pr. indbyggere nu end tidligere. Medlemstætheden for medlemmer *over* 25 år er identisk med gennemsnittet i 2023.

⁵³ Kommunen med den næstlaveste tæthed ligger dog på 818 borgere pr. forening, hvorfor de 1.748 borgere pr. forening er en outlier. Det rykker dog ikke nævneværdigt på resultatet, når den gennemsnitlige foreningstæthed udregnes.

⁵⁴ Gennemsnittet er 430, hvis kommunen med 1.748 borgere pr. forening fraregnes.

⁵⁵ Medlemstætheden er her beregnet ud fra det samlede indbyggertal. En anden mulighed ville være at se på antal indbyggere under 25 år pr. medlem under 25 år og antal indbyggere over 25 år pr. medlem over 25 år for dermed at tage højde for befolkningssammensætningen i kommunen. Det har imidlertid begrænset betydning for mønstrene på tværs af kommunetyper, hvorvidt medlemstætheden beregnes på den ene eller den anden måde, og en tilsvarende metode blev anvendt i de tidligere undersøgelser.

Tabel 25: Variationen i den relative medlemstæthed

	Spredning		Gennemsnit		
	Højeste medlemstæthed (2023)	Laveste medlemstæthed (2023)	Medlemstæthed 2014	Medlemstæthed 2018	Medlemstæthed 2023
Indbyggere pr. aktivitetsmedlem under 25 år	3,2	27,7	4,9	5,0	5,5 (5,2) ⁵⁶
Indbyggere pr. aktivitetsmedlem over 25 år	1,8	13,1	5,5	5,2	5,2

Tabellen viser den højeste, laveste og gennemsnitlige medlemstætheden beregnet som antal indbyggere pr. tilskudsberettigede aktivitetsmedlem under og over 25 år. Kommunen er kun medtaget i beregningen, hvis den har angivet medlemstal inden for mindst to foreningstyper for medlemmer under over 25 år (2014: n=67; 2018: n=73; 2023: n=70) og over 25 år (2014: n=63; 2018: n=58; 2023: n=54).

Som tabel 26 viser, er der flere foreninger pr. borger i yder- og landkommuner end i mellem- og bykommuner. Det samme mønster var til stede i de tidligere undersøgelser af området fra 2014 og 2018.

Resultatet er ikke nødvendigvis udtryk for et generelt lavere aktivitetsniveau i byerne - f.eks. viser tal fra Danskernes motions- og sportsvaner, at idrætsdeltagelsen er højere i byerne end på landet (Pilgaard & Rask 2016, 58⁵⁷).

Tabel 26: Foreningstæthed – fordelt på kommunetyper

	Gennemsnitlig antal indbyggere pr. folkeoplysende forening	N
Yderkommune	338	13
Landkommune	335	25
Mellemkommune	551	12
Bykommune	552	28
Gennemsnit	447	78

Tabellen viser foreningstætheden – beregnet som antal indbyggere pr. godkendt folkeoplysende forening (n=78) – fordelt på kommunetyper. Kommunen er kun medtaget i beregningen, hvis den har angivet antal foreninger for mindst to ud af tre foreningstyper.

⁵⁶ Gennemsnittet er påvirket af én kommune, der har en medlemstæthed på 27,7. Hvis kommunen frasorteres, ligger gennemsnittet på 5,2.

⁵⁷ En lignende tendens ses i datamaterialet for den nyeste 'Danskernes Motions- og Sportsvaner 2024', men tallene er endnu ikke udgivet.

Når det gælder medlemstætheden, er der mere begrænsede forskelle på tværs af kommunetyper – både i forhold til medlemstætheden under og over 25 år (se tabel 27). Dog har landkommuner den højeste tæthed for medlemmer under 25 år, mens yderkommuner har den højeste tæthed for medlemmer over 25 år.

Der er således nogle skel i medlemstætheden på tværs af land og by, men forskellene er små og ikke helt så tydelige som i den tidligere undersøgelse fra 2018 (Eske 2021, 17).

Tabel 27: Medlemstæthed – fordelt på kommunetyper

	Gennemsnitligt antal indbyggere pr. aktivitetsmedlem under 25 år	Gennemsnitligt antal indbyggere pr. aktivitetsmedlem over 25 år
Yderkommune	5,3	4,6
Landkommune	4,9	5,2
Mellemkommune	7,1 (5,1) ⁵⁸	5,4
Bykommune	5,4	5,3
Gennemsnit	5,5	5,2

Tabellen viser medlemstætheden – beregnet som antal indbyggere pr. tilskudsberettigede aktivitetsmedlemmer under 25 år (n=70) og over 25 år (n=54) – fordelt på kommunetyper. Kommunen er kun medtaget i beregningen, hvis den har angivet medlemstal for mindst to ud af tre foreningstyper for hhv. medlemmer under og over 25 år.

Samlet set er der store forskelle i forenings- og medlemstætheden på tværs af kommunerne. Derudover er der forskelle på tværs af land og by, men særligt i forhold til foreningstætheden. Senere i rapporten vil der blive foretaget en analyse af, hvilke øvrige forhold der har betydning for variationen i forenings- og medlemstæthed – herunder om der er sammenhæng mellem det kommunale tilskudsniveau og foreningslivet. Først skal der dog ses nærmere på karakteren og niveauet af de kommunale tilskud til de folkeoplysende foreninger.

⁵⁸ Gennemsnittet for mellemkommuner er imidlertid 5,1, hvis man fraregner én kommune, der afviger betydeligt fra de øvrige kommuner.

Kapitel 7: Kommunernes tilskud til de folkeoplysende foreninger

Dette kapitel sætter fokus på kommunernes tilskud til de folkeoplysende foreninger. Som det fremgik af indledningen, udgjorde de samlede kommunale udgifter til aktiviteter på foreningsområdet 440 mio. kr. i 2024, hvilket svarer til cirka halvdelen af de kommunale udgifter til lokaletilskud og en betydelig mindre del af de samlede kommunale udgifter til driften af idrætsfaciliteter (3 mia. kr.). Selvom tilskuddet til folkeoplysende aktiviteter dermed er en relativt lille budgetpost, så har det relevans for alle godkendte folkeoplysende foreninger med aktiviteter for børn og unge.

Sammenlignet med den folkeoplysende voksenundervisning er der færre specifikke regler for tilskuddet til aktiviteter på det folkeoplysende foreningsområde. Det er i høj grad op til kommunerne selv at fastsætte retningslinjer på området inden for lovens overordnede rammer.

Der er hverken minimums- eller maksimumsgrænser for den kommunale støtte, ligesom det er muligt at prioritere bestemte målgrupper og aktiviteter højere end andre. Disse brede rammer resulterer i store forskelle på tværs af kommunerne – både når det gælder niveauet i støtten og udformningen af tilskudsmodellerne. Også når det gælder tilskud til lokaler, er der forskellige tilskudsmodeller i spil. Derfor inddrages kommunernes tilskudsordninger i langt højere grad i analysen.

Kapitlet vil omfatte analyser af de følgende temaer:

- Tilskuddets omfang og fordeling
- Tendenser i de kommunale tilskudsordninger
- Øvrige tilskud på foreningsområdet
- Lokaler og lokaletilskud på foreningsområdet.

Tilskuddets omfang og fordeling

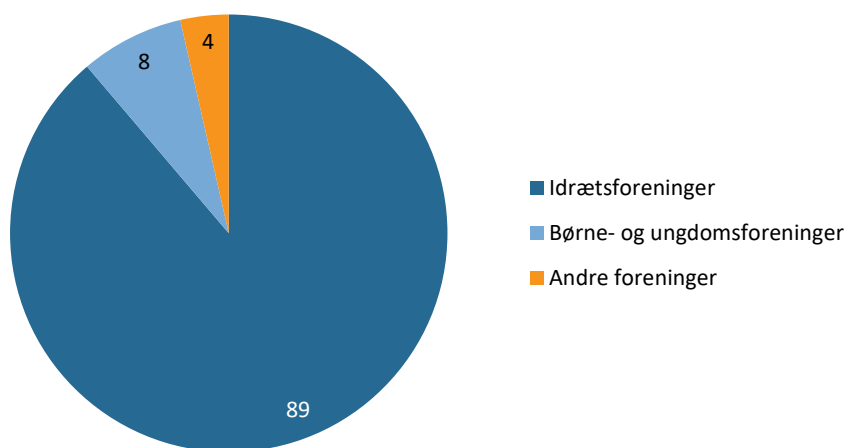
Det kommunale tilskud til aktiviteter på foreningsområdet kan omfatte både generelle tilskud (f.eks. medlems- og aktivitetstilskud og grundtilskud) samt specifikke tilskud til bestemte typer af aktiviteter eller materiel (f.eks. til kurser, transport, rekvisitter mv.).

Intentionen i spørgeskemaet har været at afdække det generelle tilskud – som ikke er øremærket til bestemte aktiviteter eller materiel – mens oplysninger om den samlede ramme på området er hentet fra de kommunale regnskaber (konto 3.38.73). Der kan dog være variation på tværs af kommunerne i forhold til både konteringspraksis og udgiftstyperne i de indberettede beløb. Den samlede vurdering er, at de indberettede tal overvejende omfatter medlems- og aktivitetstilskuddet, mens oplysningerne fra de kommunale regnskaber omfatter den samlede ramme på området.

Figur 29 viser, hvordan tilskuddet fordeler sig på tværs af foreningstyper ud fra kommunernes spørgeskemasvar. Ikke overraskende får idrætsforeningerne den største andel af det samlede tilskud (89 pct.), hvilket også var tilfældet i de tidligere undersøgelser. Desuden

stemmer mønstret overens med andelen af medlemmer på tværs af foreningstyper, som blev præsenteret i det tidligere afsnit.

Figur 29: Tilskuddets fordeling på foreningstyper (pct.)



Figuren viser, hvordan tilskuddet fordeles på foreningstyper ud fra spørgsmålet: 'Angiv kommunens samlede udgifter til medlems-/aktivitetstilskud (§ 15 og § 16), fordelt på følgende områder (beløb i kroner)' (idræt, idébestemt og samfundsengagerende børne- og ungdomsarbejde, andre folkeoplysende foreninger). Regnskabstal fra 2023. Figuren medtager kun kommuner, som har angivet tilskudsbeløb for minimum to foreningstyper (n=64).

I det efterfølgende gennemgås tilskuddet pr. medlem, og i den forbindelse sammenlignes med de tidligere undersøgelser fra 2014 og 2018. Her er det vigtigt at gøre opmærksom på, at der ikke tages højde for prisudviklingen siden 2014.

Tabel 28 viser det kommunale tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år og tilskuddet pr. indbygger. De to første rækker tager udgangspunkt i de indberettede tal for foreningsmedlemmer og tilskud, mens den tredje række er baseret på kommunernes indbyggertal og tilskud fra Danmarks Statistik.

Som det fremgår af tabel 28, ligger kommunernes gennemsnitlige tilskud pr. *foreningsmedlem under 25 år* på 308 kr.⁵⁹, mens det er 295 kr., hvis den enkelte kommune, der som tidligere nævnt afviger en del fra de øvrige kommuner, fraregnes. Uanset hvad er det gennemsnitlige tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år nogenlunde konsistent med 2014 (287 kr.) og 2018 (286 kr.).

⁵⁹ I beregningen er det ikke muligt at tage højde for, at en del af det samlede tilskud i nogle kommuner kan gå til medlemmer over 25 år. Som det vil fremgå senere i rapporten, yder 11 pct. af kommunerne tilskud til medlemmer over 25 år.

Tabel 28: Tilskudsniveauets variation og gennemsnit (kr.)

	Spredning		Gennemsnit		
	Laveste tilskud	Højeste tilskud	2014	2018	2023
Tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år (skema)	64	1.153	287	286	308 (295) ⁶⁰
Tilskud pr. indbygger (skema)	17	159	56	57	57
Tilskud pr. indbygger (kommunale regnskaber)	17	378	73	72	78

Tabellen viser det laveste, højeste og gennemsnitlige tilskudsniveau og bygger på 1) indberettede tal fra spørgeskemaet: tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år (2014: n=67; 2018: n=71; 2023: n=69) og tilskud pr. indbygger (2014: n=83; 2018: n=81; 2023: n=81). Kommunen er medtaget på variablen for medlemstal, hvis den har angivet medlemstal for mindst to ud af tre foreningstyper. Kommunen er medtaget på variablen for tilskud, hvis den har angivet tilskud for to ud af tre typer *eller* et samlet tilskud på tværs af typer; og 2) de kommunale regnskaber i statistikbanken REGK31 (konto 3.38.73) (tilskud pr. indbygger (2014, 2018 og 2023: n=98)). Oplysningerne fra de kommunale regnskaber omfatter den samlede ramme på området, mens de indberettede tal i spørgeskemaet omfatter udgifter til medlems- og aktivitetstilskud til idrætsforeninger, børne- og ungdomsforeninger samt andre foreninger (tilskuddet til ungdomsklubber er ikke medtaget).

Det gennemsnitlige tilskud pr. *indbygger* er 57 kr. – når tilskuddet tages fra spørgeskemaet – og det er helt på niveau med tidligere. Når man i stedet ser på samtlige kommuners regnskaber og indbyggertal via tal i Danmarks Statistik, er tilskuddet 78 kr. i gennemsnit, og det indikerer en meget lille stigning over tid (i løbende priser).

Ses der specifikt på det gennemsnitlige tilskud pr. medlem inden for de enkelte foreningstyper, er der kun en lille forskel. Det gennemsnitlige beløb ligger på 329 kr. pr. medlem til børn- og ungdomsforeningerne og 311 kr. pr. medlem til idrætsforeningerne (se tabel 29)⁶¹ – begge dele er på niveau med undersøgelserne fra 2014 og 2018.

I tabellen er det dog vigtigt at være opmærksom på, at der kan være forskelle i de specifikke tilskud på tværs af foreningstyperne – f.eks. i forhold til materiel, lejrture mv. – hvilket ikke kan ses i tabellen.

⁶⁰ Hvis den kommune, der afviger en del fra de øvrige kommuner, fraregnes, er gennemsnittet 295 kr.

⁶¹ At de to gennemsnitlige beløb på henholdsvis 322 kr. pr. medlem til børne- og ungdomsforeninger og 311 kr. pr. medlem til idrætsforeninger er højere end det generelle gennemsnit skyldes, at det bygger på færre kommuner.

Tabel 29: Tilskud pr. medlem blandt idrætsforeninger og børne- og ungdomsforeninger (kr.)

	Spredning		Gennemsnit		
	Laveste tilskud	Højeste tilskud	2014	2018	2023
Tilskud pr. medlem under 25 år – idrætsforeninger	65	1.315	283	311	311
Tilskud pr. medlem under 25 år – børne- og ungdomsforeninger	62	1.168	302	322	329

Tabellen viser det laveste, højeste og gennemsnitlige tilskudsniveau pr. foreningsmedlem under 25 år blandt hhv. idrætsforeninger (2014: n=60; 2018: n=60; 2023: 65,) og børne- og ungdomsforeninger (2014: n=56; 2018: n=59; 2023: 60). Oplysningerne bygger spørgeskemaundersøgelsen, og tilskuddet er beregnet på baggrund af det indberettede tilskud til de respektive foreningstyper samt de indberettede antal medlemmer på de to områder. Kommunen er således kun medtaget, hvis den f.eks. både har oplyst medlemstal under 25 år for idrætsforeninger og det samlede tilskud til idrætsforeninger.

Det ses i øvrigt i tabel 29, at også her er der stor variation i størrelsen på de kommunale tilskud. På tværs af foreningstyperne går spændvidden i tilskuddet pr. medlem under 25 år fra 62-65 kr. til 1.168-1.315 kr.

Tendenserne på tværs af kommunetyper har tidligere vist store forskelle, og det gør sig også gældende i forhold til tilskuddet pr. medlem/indbygger (se tabel 30). Det er særligt bykommunerne, der bruger flere penge end de øvrige kommunetyper, hvilket flugter med undersøgelsen fra 2018.

Tabel 30: Tilskud fordelt på kommunetyper (gennemsnit i kr.)

	Tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år (skema)	Tilskud pr. indbygger (skema)	Tilskud pr. indbygger (kommunale regnskaber)
Yderkommune	246	47	65
Landkommune	247	49	65
Mellemkommune	374 (296) ⁶²	53	67
Bykommune	358	70	102
Gennemsnit	308	57	78

Tabellen viser det gennemsnitlige tilskudsniveau på tværs af kommunetyper og bygger på 1)) indberettede tal i forbindelse med spørgeskemaet (tilskud pr. foreningsmedlem (n=69) og tilskud pr. indbygger (n=81). Kommunen er medtaget på variablen for medlemstal, hvis den har angivet medlemstal for mindst to ud af tre foreningstyper. Kommunen er medtaget på variablen for tilskud, hvis den har angivet tilskud for to ud af tre typer *eller* et samlet tilskud på tværs af typer) og 2) tilskud pr. indbygger ud fra kommunale regnskaber (n=98). De indberettede tal i spørgeskemaet omfatter medlems- og aktivitetstilskud, mens oplysningerne fra de kommunale regnskaber omfatter den samlede ramme på området (konto 3.38.73).

Ud fra ovenstående analyse er det ikke muligt at afgøre, hvad der forårsager kommunernes varierende tilskudsniveau. Den tidligere rapport fra 2018 fremhæver, at der er en

⁶² Hvis den ene kommune, der afviger betydeligt fra de øvrige kommuner, fraregnes, er gennemsnittet for mellemkommuner 296

sammenhæng mellem det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i kommunen og tilskudsniveauet (Eske 2021,21). Dermed kan det tyde på, at kommunens generelle økonomiske situation kan have betydning for variationen. Forskellige traditioner for niveauet i den offentlige støtte og involvering på området kan dog også spille ind.

Derudover er det ikke nødvendigvis gennem folkeoplysningsmidlerne, at foreningerne modtager hovedparten af deres økonomiske midler. Medlemskontingenter, sponsorater og indtægter fra foreningernes egne aktiviteter spiller også en central rolle i foreningernes samlede økonomi (Laub 2012, 30). Et andet interessant spørgsmål er, om variationen i støtteniveauet overhovedet betyder noget. Senere undersøges det, hvorvidt der er en sammenhæng mellem tilskudsniveauet og forenings- og medlemstætheden.

Tendenser i de kommunale tilskudsordninger

Efter ovenstående analyse af tilskuddets omfang og fordeling på tværs af kommuner, ses der nu nærmere på de forskellige tilskudsmodeller, kommunerne anvender til at beregne tilskuddets størrelse.

Som tidligere nævnt er det i høj grad op til kommunerne selv at fastsætte regelsæt på området inden for folkeoplysningslovens overordnede rammer, og der er ikke fastsat nogen krav om støtteniveauet. Den høje grad af selvbestemmelse har resulteret i, at der er mange forskellige tilskudsmodeller i spil. Med udgangspunkt i de indsamlede kommunale tilskudsordninger giver denne analyse et overordnet indblik i, hvordan disse modeller er skruet sammen. Analysen sætter fokus på de følgende temaer:

- Udformningen af medlems- og aktivitetstilskuddet
- Brugen af loft på medlems- og aktivitetstilskuddets størrelse
- Definitionen af medlemmer
- Brugen af grundtilskud
- Tilskud til medlemmer over 25 år.

Udformningen af medlems- og aktivitetstilskuddet

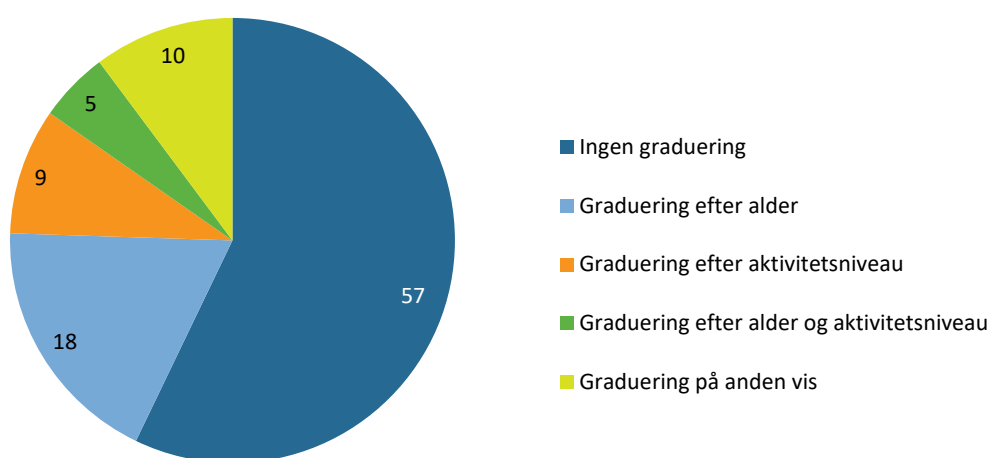
Det samlede kommunale tilskud til folkeoplysende aktiviteter for børn og unge under 25 år omfatter både generelle tilskud (f.eks. medlems- og aktivitetstilskud og grundtilskud) samt specifikke tilskud til bestemte typer af aktiviteter eller materiel (f.eks. til kurser, transport, rekvisitter mv.). Fælles for alle kommuner er, at en del af tilskuddet gives som et medlems- og aktivitetstilskud baseret på antallet af medlemmer under 25 år⁶³. Der er dog stor forskel på, hvordan tilskuddets størrelse beregnes, og om tilskuddet gradueres eller ej.

⁶³ Da der i tilskudsordningerne ikke er nogen samlet systematik i, hvornår tilskuddet betegnes som et medlemstilskud, og hvornår det betegnes som et aktivitetstilskud, benytter undersøgelsen den samlede betegnelse 'medlems- og aktivitetstilskud' som udtryk for det tilskud, kommuner giver foreningerne på baggrund af antallet af foreningsmedlemmer under 25 år.

Det fremgår af figur 30, at 43 pct. af de danske kommuner graduerer deres aktivitets- og medlemstilskud ud fra enten alder, aktivitetsniveau eller begge dele, mens 57 pct. ikke har nogen form for graduering. Disse kommuner beregner dermed tilskuddet alene ud fra antallet af medlemmer under 25 år.

Andelen af kommuner, der ikke har nogen form for graduering af medlems- og aktivitets-tilskuddet, er således steget en lille smule siden de seneste undersøgelser, hvor andelen lå på hhv. 53 og 54 pct. (Thøgersen 2017, 94; Eske 2021, 23). Tilbøjeligheden til at graduere efter alder er f.eks. faldet fra 23 til 18 pct. siden 2018.

Figur 30: Graduering af medlems- og aktivitetstilskud (pct.)



Figuren viser, hvordan kommunerne fordeler deres medlems- og aktivitetstilskud. Oplysningerne baserer sig på en gennemgang af de kommunale tilskudsordninger (n=98 kommuner).

At nogle kommuner ikke graduerer størrelsen på medlems- og aktivitetstilskuddet betyder, at de yder det samme tilskud til alle betalende medlemmer under 25 år. Kommunen varierer således ikke tilskuddets størrelse på baggrund af alder, aktivitetsniveau eller andre faktorer. Blandt disse kommuner yder nogle kommuner et fast tilskud pr. medlem under 25 år i form af et konkret beløb, mens andre fordeler tilskuddet forholdsmæssigt ud fra den pulje, kommunalbestyrelsen har afsat til området. Mange kommuner har dermed valgt at holde reglerne for medlems- og aktivitetstilskud ensartede og simple, selvom folkeoplysningsloven giver mulighed for at foretage prioriteringer på området.

Et stort antal kommuner benytter sig imidlertid fortsat af muligheden for at foretage prioriteringer på området ved at graduere størrelsen på medlems- og aktivitetstilskuddet. Den mest udbredte måde at graduere på er på baggrund af alder (18 pct.), hvor nogle aldersgrupper udløser et højere tilskud end andre aldersgrupper. Dette kan skyldes et ønske fra kommunerne om at fremme deltagelsen blandt bestemte aldersgrupper eller en antagelse om, at nogle aldersgrupper er dyrere for foreningerne at lave aktiviteter for end andre.

I den forbindelse har flere kommuner udarbejdet et pointsystem, hvor tilskuddet varierer på tværs af forskellige aldersgrupper. F.eks. har en kommune (Vesthimmerland Kommune⁶⁴) inddelt medlemmer i aldersgrupperne 0-6 år, 7-12 år, 13-18 år, 19-24 år, 25-59 år og 60 år+, som tildeles hhv. 4, 12, 12, 4, 0,5 og 0,5 point. Pointene afgør, hvilken vægt det enkelte foreningsmedlem tildeles, når tilskuddet skal fordeles. En anden kommune (Billund Kommune⁶⁵) opdeler blot medlemmer i to aldersgrupper, hvor medlemmer i aldersgruppen 0-18 modtager tilskud med faktor 2, mens medlemmer i aldersgruppen 18-25 år modtager tilskud med faktor 1.

Dertil er det interessant, at flere kommuner giver et større tilskud til foreningsmedlemmer mellem 13 og 18 år. Det kan skyldes et ønske om at modvirke det generelle fald i foreningsdeltagelsen blandt teenagere (Pilgaard et al 2025, 16). Andre kommuner giver et større tilskud til alle medlemmer under 18 år, mens gruppen over 19 år sjældent prioriteres særligt højt i tilskudsordningerne. Det kommer til udtryk ved, at medlemmer mellem 19 og 25 år i mange kommuner udløser et lavere tilskud end medlemmer fra de yngre aldersgrupper. Endelig graduerer flere kommuner, så også de helt små foreningsmedlemmer i aldersgruppen 0-6 år udløser et lavere tilskud end de øvrige aldersgrupper.

9 pct. af kommunerne graduerer medlems- og aktivitetstilskuddet på baggrund af aktivitetsniveau (se figur 30). Fælles for disse kommuner er, at beløbsrammen til foreningerne uddeles proportionelt med aktivitetsniveauet. Aktivitetsniveauet måles forskelligt på tværs af kommuner. Nogle kommuner tæller antallet af aktivitetstimer, en forening har gennemført, mens andre tæller antallet af aktivitetsuger. En anden mulighed er at dele foreningerne op i kategorier alt efter, hvor aktive medlemmerne er. F.eks. yder en kommune (Guldborgsund Kommune) tilskud pr. effektiv aktivitetstime, som hvert aktive kontingentbetalende medlem deltager i. En anden kommune (Lolland Kommune⁶⁶) har på lignende vis udviklet et pointsystem, hvor tilskuddet fordeles ud fra point på baggrund af antallet af aktivitetsgange.

5 pct. af kommunerne graduerer medlems- og aktivitetstilskuddet på baggrund af både alder og aktivitetsniveau. Det kan f.eks. gøres ved at lade aktivitetstilskuddet afhænge af antallet af aktivitetstimer, og samtidig vægte aktivitetstimer for forskellige aldersgrupper forskelligt. Eksempelvis vægter en kommune (Frederikshavn Kommune⁶⁷) aktivitetstimetallet for medlemmer under 18 år dobbelt sammenlignet med aktivitetstimetallet for medlemmer i aldersgrupper 18-24 år.

Endelig graduerer 10 pct. af kommunerne medlems- og aktivitetstilskuddet på anden vis. Det omfatter f.eks. kommuner, hvor aktivitetstilskuddet differentieres på tværs af

⁶⁴ <https://vesthimmerland.dk/Media/638748618791316907/Tilskudsordning%20for%20det%20frivillige%20folkeoplysende%20foreningsarbejde%20i%20Vesthimmerlands%20Kommune.pdf>

⁶⁵ <https://www.billund.dk/borger/kultur-og-fritid/puljer-tilskud/aktivitetstilskud-til-folkeoplysende-foreninger/>

⁶⁶ <https://www.lolland.dk/om-kommunen/tilskud-og-puljer/tilskud-og-puljer-for-foreninger/tilskud-efter-folkeoplysningsloven/aktivitetstilskud>

⁶⁷ <https://fritid.frederikshavn.dk/side.asp?wkid=9731&side=47>

forskellige typer af foreningsaktiviteter. F.eks. fordeler en kommune (Lejre Kommune⁶⁸) tilskuddet efter en fordelingsnøgle, hvor kulturforeninger får tilskud med faktor 0,32, spejdere får tilskud med faktor 1,14, mens idrætsforeninger får tilskud med faktor 0,92. En anden kommune giver dobbelt tilskud til svømme- og gymnastikaktiviteter (Glostrup Kommune⁶⁹), og sådan findes der flere lignende eksempler på differentierede støtteniveauer.

Samlet set viser undersøgelsen en stor mangfoldighed i udformningen af medlems- og aktivitetstilskuddene. Særligt interessant er forskellene i graden af kompleksitet: Mens nogle kommuner har helt simple modeller, hvor tildelingen af tilskud udelukkende sker på baggrund af antallet af medlemmer, har andre kommuner betydeligt mere komplekse modeller, hvor forskellige faktorer såsom alder, aktivitetsniveau eller foreningstype indgår i beregningen.

På tværs af kommunetyper ses en tendens til, at yderkommuner – og i nogen grad landkommunerne – i mindre grad end de øvrige kommunetyper anvender graduering af tilskuddet (se tabel 31).

Tabel 31: Graduering af medlemstilskud fordelt på kommunetyper (pct.)

	Graduering	Ingen graduering	Antal kommuner (n)
Yderkommuner	25	75	16
Landkommuner	43	57	30
Mellemkommuner	47	53	17
Bykommuner	49	51	35
I alt	42	56	98

Tabellen er baseret på en gennemgang af de kommunale tilskudsordninger og viser andelen af kommuner, der hhv. graduerer og ikke graduerer medlems- og aktivitetstilskuddet – fordelt på kommunetyper. Graduering omfatter her både graduering efter alder, aktivitetsniveau, både alder og aktivitetsniveau samt graduering på anden vis.

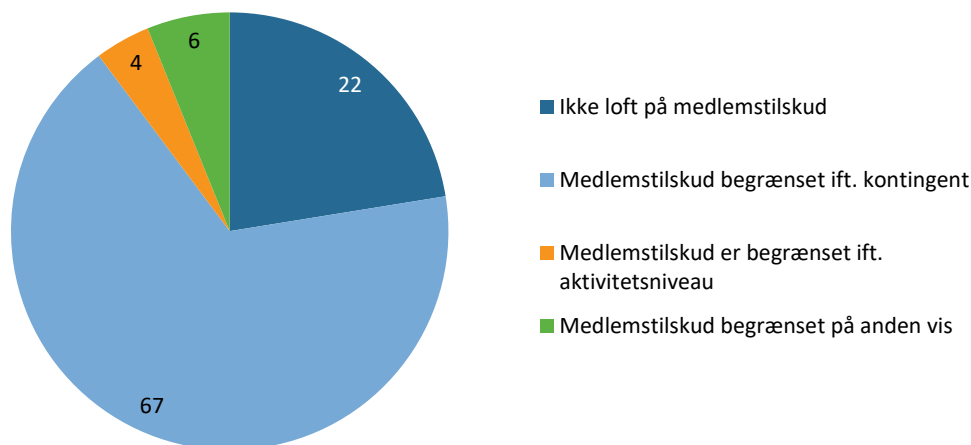
Brugen af loft på medlems- og aktivitetstilskuddets størrelse

En stor del af kommunerne begrænser medlems- og aktivitetstilskuddets størrelse. En gennemgang af de kommunale tilskudsordninger viser, at i alt 77 pct. af kommunerne har et loft på deres medlems- og aktivitetstilskud for at sikre, at den kommunale støtte ikke er uforholdsmæssig stor i forhold til foreningernes øvrige indtægter, mens 22 pct. af kommunerne ikke har et loft på tilskuddet (se figur 31). Som figuren også viser, er der dog forskel på, hvordan kommunerne begrænser deres medlemstilskud.

⁶⁸ <https://www.lejre.dk/oplevels-lejre/tilskud-og-puljer/medlemstilskud>

⁶⁹ <https://www.glostrup.dk/Media/638435879486322023/Regler%20for%20tilskud%20til%20aktiviteter.pdf>

Figur 31: Loft på medlems- og aktivitetstilskuddets størrelse (pct.)



Figuren viser, i hvilken udstrækning kommunerne i deres tilskudsordninger har angivet begrænsninger for tilskuddets størrelse (n=98 kommuner).

I størstedelen af kommunerne (67 pct.) er tilskuddet begrænset til at kunne udgøre en vis andel af de samlede kontingentbetalinger for medlemmer under 25 år. Nogle kommuner opstiller et loft, så tilskuddet ikke kan overstige kontingentbetalingen pr. medlem, mens andre kommuner opstiller en lavere grænse for tilskuddet. F.eks. kan tilskuddet i en kommune (Bornholm Kommune⁷⁰) maksimalt udgøre 50 pct. af deltagerbetalingen.

I alt 4 pct. af kommunerne begrænser tilskuddet ud fra aktivitetsniveauet. Det er altså kommuner, der graduerer tilskuddet efter aktivitetsniveau – jf. den tidligere analyse. Eksempelvis gradueres tilskuddet i en kommune (Faxe Kommune⁷¹) efter antallet af aktivitetstimer for aktive medlemmer, hvor ét medlem under 25 år i én time udgør én aktivitetstime. Her er tilskuddet begrænset til maksimalt seks timer pr. uge pr. medlem og for maks. 44 uger pr. år pr. medlem.

5 pct. af kommunerne begrænser medlems- og aktivitetstilskuddets størrelse på anden vis. Dette kan f.eks. være ud fra foreningernes samlede udgifter. I en kommune (Ballerup Kommune⁷²) kan tilskuddet ikke overstige foreningens samlede udgifter til folkeoplysende aktiviteter for børn og unge under 25 år. Alternativt kan det være ud fra en konkret beløbsgrænse, som tilskuddet ikke kan overstige. Dette gøres eksempelvis i en kommune ved at tilskuddet fastsættes til maksimalt 150 kr. pr. medlem pr. år (Syddjurs Kommune⁷³).

⁷⁰ <https://brk.dk/Borger/frivilligkulturog fritid/Documents/Tilskudsregler%20for%20folkeoplysende%20foreninger%202024%20-%20ny%20organisation.pdf>

⁷¹ <https://www.faxe kommune.dk/da/borger/kultur-fritid/kultur/tilskud-midler-paa-fritidsomraadet/aktivitetstimetilskud#paragraph-7312>

⁷² <https://ballerup.dk/sites/default/files/2022-03/Retningslinjer%20for%20tilskud%20til%20b%C3%B8rn%20og%20unge%20-%20webtilg%C3%A6ngeligt.pdf>

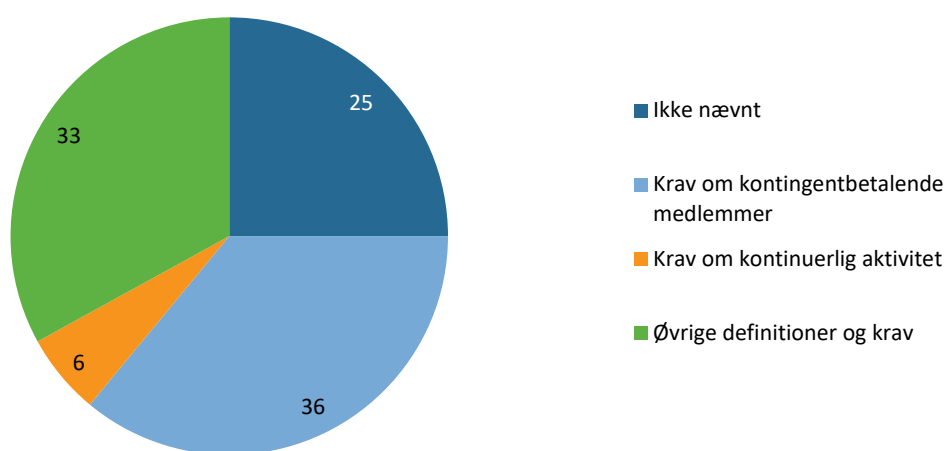
⁷³ <https://www.syddjurs.dk/kultur-og-fritid/tilskud-puljer-og-tilladelser/folkeoplysning/aktivitetstilskud>

Definitionen af medlemmer

Som beskrevet ovenfor benytter kommunerne foreningernes medlemstal som grundlag for udbetalingen af medlems- og aktivitetstilskud. Det er derfor centralt at se nærmere på, hvordan kommunerne definerer og tæller medlemmer.

I alt 75 pct. af kommunerne nævner i deres tilskudsordning, hvordan de tæller medlemmer, mens 25 pct. af kommunerne ikke omtaler det (se figur 32). På tværs af kommunerne er der stor forskel på, hvornår et medlem kan udløse tilskud, og hvor detaljeret en definition der er tale om.

Figur 32: Definition af medlemmer (pct.)



Figuren viser, hvordan kommunerne i deres tilskudsordninger definerer medlemmer, der er berettiget til at modtage medlems- og aktivitetstilskud. Figuren er baseret på en kodning af de kommunale tilskudsordninger. Kategorierne er hierarkisk opbygget, så kommunen placeres i den mest omfattende kategori, der gælder for dens tilskudsordning. Eksempelvis forudsætter et krav om kontinuerlig aktivitet, at der også stilles krav om kontingentbetaling. Tilsvarende rummer kategorien 'Øvrige definitioner og krav' øvrige betingelser ud over kontingent og aktivitet. Hver kommune optræder derfor kun én gang i figuren (n=98).

En stor del af kommunerne (36 pct.) angiver, at der skal være tale om kontingentbetalende medlemmer. Opgørelsesperioden varierer på tværs af kommuner, hvor nogle tager udgangspunkt i tilskudsåret, mens andre tager udgangspunkt i det foregående år eller angiver, at medlemstallet skal indberettes på samme selvvalgte dato hvert år. Dertil har nogle kommuner krav om, hvor længe medlemmet skal have betalt kontingent for at udløse tilskud. De fleste har et krav om tre måneder, hvortil nogle kommuner har indskærpet, at perioden skal være sammenhængende. Derudover nævner mange et krav om, at der ikke udløses tilskud, hvis der er kontingentrestance.

At opgøre medlemstallet på baggrund af kontingentbetalende medlemmer er en nem løsning, da det ikke kræver megen administration fra hverken kommunens eller foreningens side – men en del kommuner udvider definitionen af et medlem til at omfatte mere end blot kontingentbetaling.

I alt 6 pct. af kommunerne har, udover kravet om kontingentbetalende medlemmer, et krav om kontinuerlig aktivitet, hvorved disse kommuner således udelukker tilskud til passive medlemmer og enkeltstående aktiviteter, men igen er der forskel på definitionen af det kontinuerlige.

En kommune (Ballerup Kommune⁷⁴) stiller f.eks. som krav for tildeling af tilskud, at medlemmet har deltaget i aktiviteter, der er regelmæssige, kontinuerlige og tilrettelagte uden at beskrive definitionen nærmere. Andre kommuner stiller krav til deltagelsens varighed. Et eksempel er en kommune (Gribskov Kommune⁷⁵), der kræver, at medlemmet har deltaget i et forløb, der varer mindst tre måneder af den aktive foreningssæson. En anden kommune (Ærø Kommune⁷⁶) kræver, at medlemmet har deltaget på et hold, hvor der er tilknyttet en leder/træner, samt at aktiviteten foregår mindst 20 uger om året.

33 pct. af kommunerne anvender øvrige definitioner eller krav i deres beskrivelse af medlemmer ud over kontingent og aktivitet. En del af disse kommuner beskriver, hvordan medlemmer af flerstrengede foreninger tælles, og der er forskel på, om et medlem kan tælles med flere gange, hvis der dyrkes flere aktiviteter i samme forening. F.eks. beskriver en kommune (Aalborg Kommune⁷⁷), at medlemmer af flerstrengede foreninger kan medtælles i hver idrætsgren, hvis idrætsgrenene er organiseret i forskellige idrætsforbund under Danmarks Idrætsforbund, og hvis der betales selvstændigt kontingent for hver idrætsgren. En anden kommune (Sorø Kommune⁷⁸) yder tilskud pr. cpr-nummer, så der kun ydes ét medlemstilskud pr. person, selv om personen deltager i flere forskellige aktiviteter i foreningen. Desuden beskriver nogle kommuner, hvordan deltagelse i den samme aktivitet i forskellige sæsoner tælles. En kommune (Kalundborg Kommune⁷⁹) beskriver, at en aktivitet, der er sæsonopdelt f.eks. i indendørs- og udendørsaktiviteter, betragtes som én aktivitet. Endelig er der forskel på, om æresmedlemmer, bestyrelsesmedlemmer, trænere osv. tælles med, selvom de i mange tilfælde er fritaget fra kontingent.

Eksemplerne viser, at der er meget stor variation i, om kommunerne overhovedet beskriver, hvordan tilskudsberettigede medlemmer defineres, samt hvordan kommunerne i givet fald definerer medlemmerne.

Et andet aspekt i forhold til kommunernes beskrivelse af tilskudsberettigede medlemmer, er bopælskravet. Ifølge folkeoplysningsloven har kommunerne ikke pligt til at give tilskud til medlemmer med bopæl i andre kommuner (§ 43, stk. 2). Det hænger sammen med, at

⁷⁴ <https://ballerup.dk/sites/default/files/2022-03/Retningslinjer%20for%20tilskud%20til%20b%C3%B8rn%20og%20unge%20-%20webtilg%C3%A6ngeligt.pdf>

⁷⁵ <https://www.aktivgribskov.dk/media/4893/retningslinjer-for-aktivitetstilskud-til-folkeoplysende-foreninger.pdf>

⁷⁶ <https://www.aeroekommune.dk/politik-og-indflydelse/politikker-strategier-og-planer/retningslinjer/retningslinjer-for-aeroeordningen>

⁷⁷ <https://www.aalborg.dk/foreninger-og-arrangoerer/soeg-stoette/folkeoplysende-foreninger/aktivitetstilskud>

⁷⁸ <https://foreningsportalen-soroe.kmd.dk/PublicFiles/ShowFile/3936ffee-7b23-42e2-8cb7-331a5dfd927>

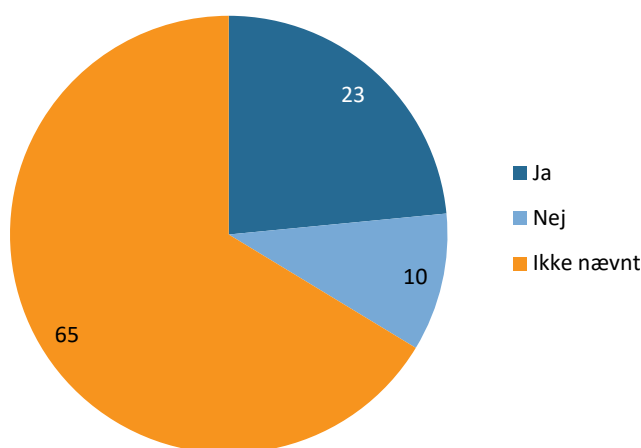
⁷⁹ <https://kalundborg.dk/service-and-selvbetjening/kultur-and-fritid/tilskud-and-puljer/puljer-og-tilskud-til-folkeoplysende-foreninger-/medlemstilskud>

der ikke – som på aftenskoleområdet – er regler om mellemkommunal refusion på grund af den store variation i tilskudsreglerne på tværs af kommuner.

Figur 33 viser, at over halvdelen (65 pct.) af kommunerne ikke har nævnt bopælskravet i deres tilskudsordning. Det kan ikke afgøres med sikkerhed, hvad det betyder, men det kan antages, at disse kommuner giver tilskud til alle foreningsmedlemmer.

Figuren viser yderligere, at 23 pct. af kommunerne eksplicit angiver, at de anvender et bopælskrav, mens 10 pct. af kommunerne eksplicit angiver, at de giver tilskud til alle tilskudsberettigede medlemmer uanset bopæl. Der er ingen klare mønstre i anvendelsen af bopælskrav på tværs af kommunetyper.

Figur 33: Anvendelse af bopælskrav (pct.)



Figuren viser, i hvilken udstrækning kommunerne i deres tilskudsordninger har angivet, at der er bopælskrav i forhold til tilskudsberettigelse (n=98 kommuner). Svarkategorierne 'ja' og 'nej' dækker over de kommuner, der eksplicit har angivet i deres tilskudsordninger, at de henholdsvis har eller ikke har bopælskrav i forhold til tilskudsberettigelse.

Igen er der forskel på, hvordan kommunerne administrerer bopælskravet. Nogle kommuner giver slet ikke tilskud til foreningsmedlemmer fra andre kommuner, mens andre kommuner blot reducerer tilskuddet, hvis andelen af udenbys medlemmer overstiger en vis grænse. F.eks. kræver en kommune (Hedensted Kommune⁸⁰), at mindst 50 pct. af medlemmerne i en tilskudsmodtagende forening skal have bopæl i kommunen. Hvis dette ikke er tilfældet, opnås kun tilskud til de medlemmer, som har bopæl i kommunen.

En anden kommune (Furesø Kommune⁸¹) anvender bopælskravet ved, at tilskuddet til medlemmer fra andre kommuner maksimalt må udgøre 25 pct. af tilskuddet til

⁸⁰ <https://www.hedensted.dk/fritid-og-natur/puljer-og-tilskud/foreningstilskud/medlemstilskud>

⁸¹ <https://aktivfuresoe.dk/side.asp?wkid=fureso&side=42>

medlemmer, som har bopæl i kommunen. Andre kommuner (f.eks. Tårnby Kommune⁸²) giver en procentdel af tilskuddet – typisk halvdelen – til medlemmer, der har bopæl uden for kommunen.

Deltagelsen i foreninger på tværs af kommunegrænser kan give anledning til diskussioner i tilfælde af, at foreningsdeltagelsen i overvejende grad går i én retning, og ikke tilsvarende i den anden retning. Derfor kan en kommune potentielt komme til at give en stor del af tilskuddet til aktiviteter for borgere fra andre kommuner (se f.eks. Bedaf & Forsberg 2021, 9). Ofte vil der dog være tale om vandringer både ud og ind af kommunen, hvorved udgifterne vil udligne sig.

Sammenlignet med resultaterne fra Vifos seneste undersøgelse i 2018, er det nogenlunde samme andel, der eksplicit har beskrevet bopælskrav i deres tilskudsretningslinjer. Der er dog færre nu, som eksplicit nævner, at de ikke har (Eske 2021, 28).

Grundtilskud

Samtlige kommuner giver som beskrevet tilskud til foreninger på baggrund af medlemstal og i nogle tilfælde også aktivitetsniveau. Flere kommuner yder dertil et grundtilskud, som er et tilskud, der ydes til en forening uden at være forbundet til hvert enkelt medlem eller til en bestemt udgift. Grundtilskuddet kan særligt være en fordel for mindre foreninger, da tilskuddet oftest er uafhængigt af foreningens størrelse.

I alt 15 pct. af kommunerne yder et grundtilskud. De resterende kommuner har enten angivet eksplicit, at de ikke yder grundtilskud, eller de har slet ikke nævnt grundtilskuddet i deres tilskudsordning. Det kan derfor ikke vides med sikkerhed, om sidstnævnte gruppe yder grundtilskud eller ej, men det kan antages, at de ikke gør det.

I de kommuner, der anvender grundtilskud, er der forskel på, hvordan det ser ud. For det første varierer tilskudsniveauet. Blandt de kommuner, der har angivet grundtilskuddets størrelse, varierer det mellem 500 kr. og 5.000 kr. årligt.

Dertil opstiller nogle kommuner krav til antallet af medlemmer. F.eks. beskriver en kommune (Esbjerg Kommune⁸³), at foreninger skal have mindst ti medlemmer under 25 år, for at modtage grundtilskud. En anden kommune (Sønderborg Kommune⁸⁴) opstiller et maksimalt medlemstal, en forening må have for at modtage grundtilskud, hvilket kan antages at skyldes et hensyn om at tilgodese mindre foreninger. Omvendt yder en anden kommune (Herning Kommune⁸⁵) grundtilskud på baggrund af medlemstal, så et højere medlemstal

⁸² <https://www.taarnby.dk/kultur-og-fritid/tilskud-og-puljer/sog-om-tilskud/>

⁸³ <https://foreningsguide.esbjerg.dk/mulighed-for-at-soege-tilskud-og-puljer-til-folkeoplysende-foreninger/medlems-og-grundtilskud>

⁸⁴ <https://sonderborgkommune.dk/soenderborg-ordningen>

⁸⁵ <https://www.herning.dk/borger/kultur-og-fritid/fritid-og-idraet/foreninger/medlemstilskud-til-foreninger>

udløser et højere grundtilskud. Her udløser 0-50 medlemmer et tilskud på 1.500 kr., 51-100 medlemmer et tilskud på 2.000 og 100+ medlemmer et tilskud på 2.500 kr.

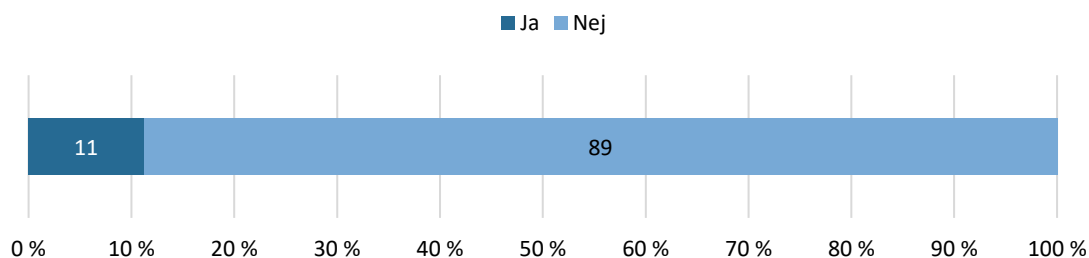
Opsummerende giver forholdsvis få kommuner grundtilskud, og i disse kommuner udgør de samlede grundtilskud typisk en relativt lille del af foreningernes samlede tilskud.

Tilskud til medlemmer over 25 år

Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at yde tilskud til foreningers aktiviteter for børn og unge under 25 år (§ 15), mens der *kan* gives tilskud til aktiviteter for personer over 25 år.

Den seneste udgave af 'Folkeoplysningen i kommunerne' viste, at 6 pct. af kommunerne eksplicit nævnte medlems- og aktivitetstilskud for personer over 25 år i deres tilskudsordninger. Her blev 96 kommunale tilskudsordninger gennemgået (Eske 2021). I nærværende undersøgelse blev dataindsamlingen foretaget via spørgeskemaet, hvorefter tilskudsordningerne blev gennemgået for de kommuner, der ikke havde besvaret spørgsmålet⁸⁶. Resultaterne fra denne dataindsamling viser, at 11 pct. af kommunerne yder tilskud til personer over 25 år.

Figur 34: Tilskud til medlemmer over 25 år (pct.)



Figuren viser foreningernes svar på spørgsmålet: 'Yder kommunen medlems- og aktivitetstilskud til medlemmer over 25 år'. Efter spørgeskemainsamlingen blev tilskudsordningerne gennemgået for de kommuner, der ikke besvarede spørgeskemaet (n=98)

Der er variation i kommunernes udformning af medlems- og aktivitetstilskuddet til personer over 25 år. Nogle giver tilskud til alle medlemmer over 25 år (tre kommuner), mens andre øremærker tilskuddet til ældreidræt (fem kommuner) eller seniorer fra 65 år og opefter (én kommune). Derudover har én kommune en kombination, hvor der blandt idrætsforeninger kun ydes tilskud til ældreidræt, mens øvrige foreningstyper modtager tilskud pr. medlem over 25 år. Den sidste kommune har ikke oplyst, hvordan tilskuddet over 25 år administreres. Analysen af regionale forskelle viser, at ingen af de sjællandske kommuner giver tilskud til medlemmer over 25 år.

⁸⁶ 96 kommunale tilskudsordninger blev gennemgået i 2018. 85 kommuner besvarede spørgsmålet i 2024, hvorefter de resterende kommuners tilskudsordninger blev gennemgået. Flere kommuner havde i spørgeskemaet sat kryds ved, at de giver støtte til medlemmer over 25 år, men af kommentarerne fremgik det, at der var tale om støtte til medlemmer med handicap. Da denne støtte er behandlet i et andet afsnit, er disse svar frasorteret her.

Selvom lidt flere kommuner giver medlems- eller aktivitetstilskud til personer over 25 år nu end tidligere, ændrer det dog ikke på, at det stadig fylder meget lidt inden for det folkeoplysende foreningsområde. I tråd med folkeoplysningslovens formål har kommunerne helt overvejende fokus på børn og unge.

Øvrige tilskud på foreningsområdet

Ud over de tilskudsformer, der blev gennemgået ovenfor, giver folkeoplysningsloven mulighed for en række øvrige typer af tilskud. Det gælder tilskud til specifikke udgifter relateret til foreningsaktiviteter for børn og unge, tilskud til særlige aktiviteter eller målgrupper og tilskud til partnerskaber. I det følgende vil udbredelsen og karakteren af disse forskellige tilskudsformer blive belyst.

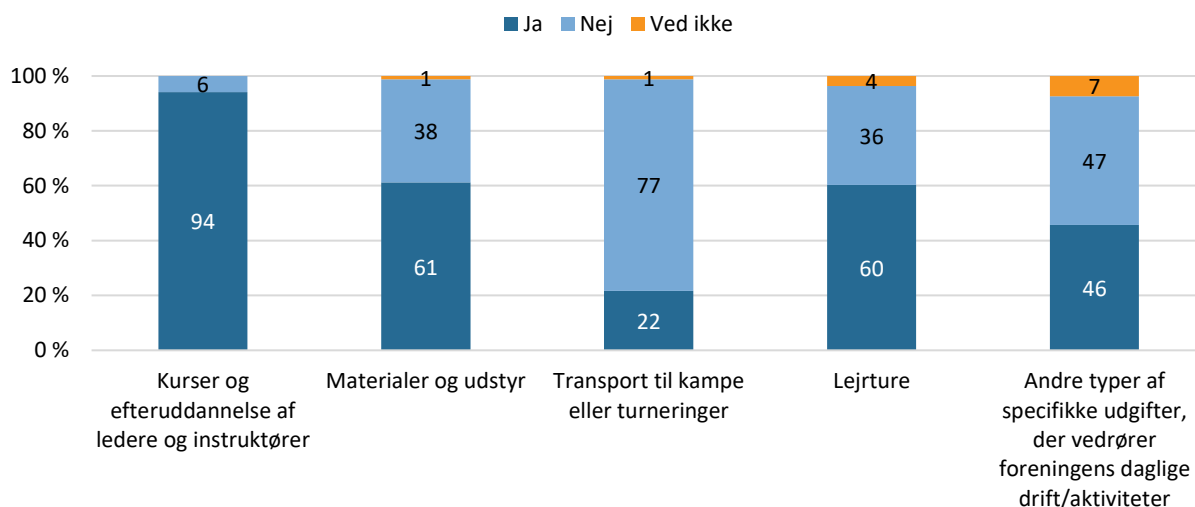
Tilskud til specifikke udgifter

Som noget nyt er kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen blevet spurgt om, hvilke muligheder foreningerne har for at søge om tilskud til specifikke typer af udgifter⁸⁷. Som figur 35 viser, er det særligt udbredt at give tilskud til kurser, hvilket 94 pct. af kommunerne gør. Dernæst kommer tilskud til materialer og udstyr samt til lejrture, som hhv. 61 og 60 pct. af kommunerne giver tilskud til. Endelig giver 22 pct. af kommunerne tilskud til transport i forbindelse med kampe eller turneringer.

I forbindelse med udarbejdelsen af den første udgave af 'Folkeoplysningen i kommunerne' blev samtlige kommunale tilskudsordninger gennemgået for, hvilke specifikke udgifter kommunerne gav støtte til. Selvom det er svært at sammenligne resultaterne fra forskellige dataindsamlingsmetoder direkte, tyder det på, at flere kommuner giver tilskud til kurser og materialer nu end tidligere (Thøgersen, 2017: 101).

⁸⁷ Tidligere er spørgsmålet blevet belyst gennem tilskudsordningerne, men da de forskellige puljer og støtteordninger ikke nødvendigvis er beskrevet i et samlet dokument, er det i stedet valgt at spørge kommunerne direkte.

Figur 35: Tilskud til specifikke udgifter (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på, om de yder tilskud til forskellige former for specifikke udgifter ud fra spørgsmålet 'Har foreninger mulighed for at søge om kommunalt tilskud til nogle af de følgende særlige formål?' (n=85; 85; 83; 83; 81).

46 pct. af kommunerne har angivet, at de giver tilskud til andre typer af specifikke udgifter, som vedrører foreningens daglige drift. En del af de uddybende svar omfatter udviklingspuljen, som er belyst senere i rapporten under tværgående temaer, men der er også eksempler, som specifikt vedrører foreningsområdet. Nedenfor følger en række eksempler fra kommunernes uddybende svar:

"Eliteidrættstilskud."

"Kommunen har dog en talentpulje, hvor der blandt andet kan søges støtte til transport."

"Ferieaktiviteter."

"Trænerstilskud."

"Hjælp til manglende kontingentindbetalinger fra udsatte børn og unge via Fællesrådenes puljer."

"Særligt dyre bevægelsesaktiviteter for ældre."

"Kontingenter/friplads."

"Sportsarrangementer og til aktiviteter, der har til formål at støtte og motivere udsatte og inaktive målgrupper."

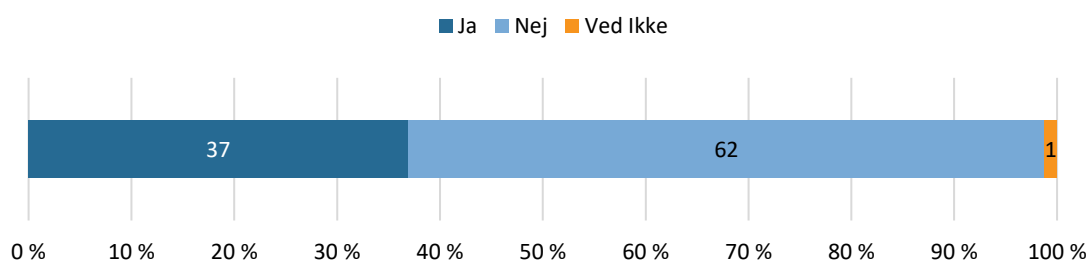
Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Som det fremgår, er der på tværs af kommunerne eksempler på mange forskellige formål, som foreningerne kan søge om tilskud til.

Tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov

Ifølge folkeoplysningsloven har kommunerne mulighed for at yde forhøjet tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov (§ 19, stk. 2) – i spørgeskemaet har 37 pct. af kommunerne angivet, at de benytter denne mulighed (se figur 36)⁸⁸, hvilket er næsten identisk med 2014 og 2018 (Thøgersen 2017, 102; Eske 2021, 30).

Figur 36: Tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov (pct.)



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Yder kommunen forhøjet tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov i henhold til § 19, stk. 2?' (n=84 kommuner).

De uddybende svar fra 32 kommuner viser, at tilskuddet i overvejende grad bruges til at tilgodese medlemmer med handicap i foreningslivet. 90 pct. nævner, at de yder tilskud til netop denne gruppe⁸⁹. Resultatet minder om 2014 (85 pct.) og 2018 (79 pct.).

Derudover nævner to kommuner særlige behov, mens de øvrige svar f.eks. omfatter forhøjet tilskud til flygtninge, børnefilmklubber eller juniorklubber.

På tværs af kommunetyper er der forskel på andelen, der giver tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov i henhold til § 19, stk. 2 (se tabel 32). Den laveste andel findes blandt yder- og mellemkommunerne, hvor 23 pct. benytter tilskuddet, mens den højeste andel findes blandt bykommunerne, hvor 48 pct. anvender tilskuddet.

Den samme tendens gjorde sig gældende i Vifos tidligere undersøgelser i 2014 og 2018 (Thøgersen 2017, 103; Eske 2021, 32).

⁸⁸ Tilskuddets størrelse varierer på tværs af kommuner. Det laveste tilskud ligger på 4.180 kr., mens det højeste tilskud ligger på 608.000 kr. Det skal dog siges, at kun 12 ud af 31 kommuner har angivet et samlet beløb.

⁸⁹ Én kommune nævner kun 'funktionsnedsættelse', som er medtalt som et fokus på handicap.

Tabel 32: Tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov – fordelt på kommunetype (pct.)

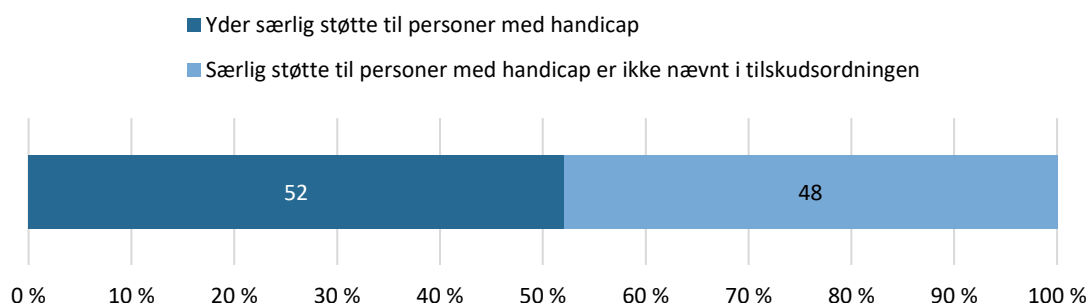
	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommune	23	77	0	13
Landkommune	37	63	0	27
Mellemkommune	23	69	8	13
Bykommune	48	52	0	31
I alt	37	62	1	84

Tabellen viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Yder kommunen forhøjet tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov i henhold til § 19, stk. 2?' (n=84 kommuner) – fordelt på kommunetyper.

I gennemgangen af kommunernes tilskudsordninger blev der set på, om kommunerne yder særlig støtte til personer med handicap. Gennemgangen viser, at 52 pct. af kommunerne yder særlig støtte til medlemmer med handicap (se figur 37), hvilket er højere end andelen, der angiver det i spørgeskemaundersøgelsen.

Forskellen kan skyldes, at der i spørgeskemaundersøgelsen er blevet spurgt direkte ind til støtte i henhold til § 19, stk. 2, som dækker over et forhøjet aktivitets- og medlemstilskud, mens der også kan være andre måder at støtte medlemmer med handicap på.

Figur 37: Særlige tilskud til personer med handicap (pct.)



Figuren viser andelen af kommuner, der yder særlige tilskud til personer med handicap. Oplysninger er baseret på kommunernes tilskudsordninger (n=98 kommuner).

Tilskudsordningerne viser, at kommunerne yder særlig støtte til personer med handicap på mange forskellige måder. Flere kommuner ser bort fra medlemstilskuddets alderskriterie, så alle medlemmer med handicap – uanset alder – kan få tilskud.

Andre kommuner giver et højere tilskud til medlemmer med handicap. Der er dog stor variation i, hvor meget højere tilskud kommunerne yder til medlemmer med handicap. Mens nogle kommuner giver tilskud med faktor 1,25, giver andre kommuner dobbelt tilskud, og der er også eksempler på en tre- eller firedobling af grundbeløbet til medlemmer med handicap. Nogle kommuner kombinerer det forhøjede tilskud med at se bort fra alderskriteriet, så medlemmer med handicap under 25 år får forhøjet tilskud, mens medlemmer med

handicap over 25 modtager tilskud svarende til grundbeløbet for aktivitets- og medlemstilskuddet.

Derudover er der eksempler på kommuner, der yder støtte på andre måder end gennem medlems- og aktivitetstilskuddet. F.eks. yder en kommune et fast grundtilskud til handicapforeninger, en anden giver forhøjet lokaletilskud, mens andre igen ser bort fra bopælskravet eller giver støtte til handicappede medlemmers personlige hjælpere. Endelig stiller nogle kommuner særlige puljemidler til rådighed til medlemmer med handicap.

I tilskudsordningerne ses der også forskelle på, hvilke kriterier kommunerne opstiller for, hvornår et medlem kvalificerer sig til at modtage særlig støtte. Nogle kommuner beskriver, at et medlem kun kvalificerer sig til ekstra støtte, hvis medlemmet er handicappet i forhold til den aktivitet, der udøves. Det er en formulering, der minder om de generelle kriterier på aftenskoleområdet (se kapitel 3). Nogle kommuner angiver, at der skal være tale om et fysisk handicap, mens andre både inkluderer fysiske og psykiske funktionsnedsættelser. Endelig er der flere kommuner, der præciserer, at det særlige tilskud til medlemmer med handicap kun gælder for idrætsaktiviteter.

Der er også store forskelle på tværs af kommunetyper, når man ser på andelen af kommuner, der i deres tilskudsordning angiver, at de giver særlige tilskud til personer med handicap (tabel 33). Her findes den laveste andel i yderkommunerne med 38 pct., der yder særlig støtte til medlemmer med handicap, mens andelen er på hhv. 65 pct. og 60 pct. i mellemkommunerne og bykommunerne.

Tabel 33: Særlige tilskud til medlemmer med handicap – fordelt på kommunetype (pct.)

	Yder særlig støtte til medlemmer med handicap	Antal kommuner (n)
Yderkommune	38	16
Landkommune	43	30
Mellemkommune	65	17
Bykommune	60	35
I alt	52	98

Tabellen viser andelen af kommuner, der yder særlige tilskud til medlemmer med handicap – fordelt på kommunetype. Oplysningerne er baseret på kommunernes tilskudsordninger (n=98).

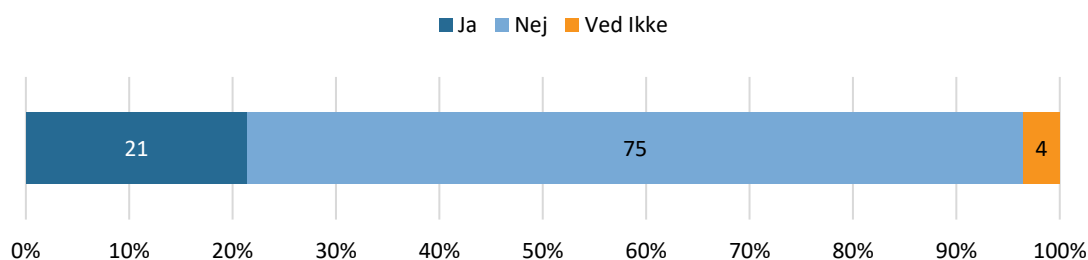
Ud fra undersøgelsen er det ikke muligt at sige, hvad disse mønstre skyldes. Resultaterne er en interessant parallel til resultaterne på aftenskoleområdet, hvor mellem- og bykommunerne anvender en større andel af tilskuddet på handicapundervisning end de øvrige kommuner (se kapitel 3). En mulig forklaring kan være, at det er lettere at udbyde aktiviteter til særlige målgrupper i områder, hvor befolkningsgrundlaget har en vis størrelse.

Tilskud til partnerskaber

Muligheden for, at kommunerne kan yde særlige tilskud til indgåelse af partnerskaber med frivillige folkeoplysende foreninger om løsning af konkrete opgaver (§ 19, stk. 3), blev indskrevet i folkeoplysningsloven i 2011.

Når det gælder partnerskaber på foreningsområdet, yder 21 pct. af kommunerne tilskud (se figur 38). Det er betydeligt flere end på aftenskoleområdet, hvor den tilsvarende andel er på 7 pct.

Figur 38: Særlige tilskud til partnerskaber på foreningsområdet (pct.)



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Yder kommunen særlige tilskud til indgåelse af partnerskaber til løsning af konkrete opgaver på foreningsområdet?' (n=84).

Forskellen mellem forenings- og aftenskoleområdet ses også i det konkrete beløb, kommunerne afsætter til de to områder. Langt fra alle kommuner angiver de konkrete beløb, der er afsat, men tallene tyder på en større økonomisk prioritering af partnerskaber på foreningsområdet end på aftenskoleområdet.

Heller ikke på foreningsområdet er partnerskaber på folkeoplysningsområdet dog et udbredt fænomen. Faktisk tyder resultaterne på, at udbredelse er faldet lidt siden 2014, hvor 26 pct. gav særlig støtte til partnerskaber på foreningsområdet (23 pct. i 2018).

Det er samtidig interessant, at der fortsat er mange hensigtserklæringer om partnerskaber i de kommunale folkeoplysningspolitikker, trods den begrænsede andel, der yder tilskud til partnerskaber (se del 3: 'Tværgående temaer på folkeoplysningsområdet'). Dermed ser der ud til at være et skisma mellem de politiske intentioner og den konkrete praksis på området. Dog er det vigtigt at nævne, at der kan være etableret partnerskaber, som ikke støttes gennem særlige midler efter folkeoplysningsloven.

På tværs af kommunetyper er tilbøjeligheden til at yde tilskud til partnerskaber klart mindst blandt yderkommunerne (se tabel 34). Sammenlignet med 2018 er der nu en del flere landkommuner, der yder tilskud (21 pct. mod 11 pct.), mens der omvendt er færre mellem- og bykommuner, der yder partnerskabstilskud⁹⁰.

⁹⁰ Mellemkommuner - 2018: 31 pct.; 2023: 23 pct. Bykommuner - 2018: 37 pct.; 2023: 27 pct.

Tabel 34: Særlige tilskud til partnerskaber på foreningsområdet – fordelt på kommunetyper (pct.)

	Total	Yder-kommune	Land-kommune	Mellem-kommune	Bykommune
Ja	21	8	21	23	27
Nej	75	92	75	77	67
Ved Ikke	4	0	4	0	7
n	84	13	28	13	30

Tabellen viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Yder kommunen særlige tilskud til indgåelse af partnerskaber til løsning af konkrete opgaver på foreningsområdet?' (n=84 kommuner) – fordelt på kommunetyper.

Lokaler og lokaletilskud på foreningsområdet

I dette afsnit behandles resultater fra spørgeskemaundersøgelsen, der omhandler de kommunale tilskud til lokaler. Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at stille egnede, offentligt ejede lokaler til rådighed for den frie folkeoplysende virksomhed – herunder idrætshaller og andre haller samt udendørsanlæg.

Hvis kommunen ikke kan anvise et egnet lokale eller anlæg, er den forpligtet til at yde tilskud til driftsudgifterne i foreningernes egne eller lejede private lokaler eller anlæg – og kommunen skal støtte med mindst 65 pct. af driftsudgifterne for aktiviteter i lokaler eller anlæg for børn og unge under 25 år.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 41 pct. af det samlede antal af foreninger får tilskud til egne eller lejede lokaler i henhold til § 25 (se tabel 35). Den største andel af foreningerne, der modtager lokaletilskud, findes blandt yder- og landkommunerne. Resultaterne flugter med 2018, hvor 43 pct. af foreningerne modtog lokaletilskud.

Tabel 35: Andelen af foreninger der modtager lokaletilskud – fordelt på kommunetyper (pct.)⁹¹

	Gennemsnitlig andel af foreningerne, som modtager lokaletilskud	Antal kommuner (n)
Yderkommune	57	13
Landkommune	55	23
Mellemkommune	42	12
Bykommune	23	30
I alt	41	78

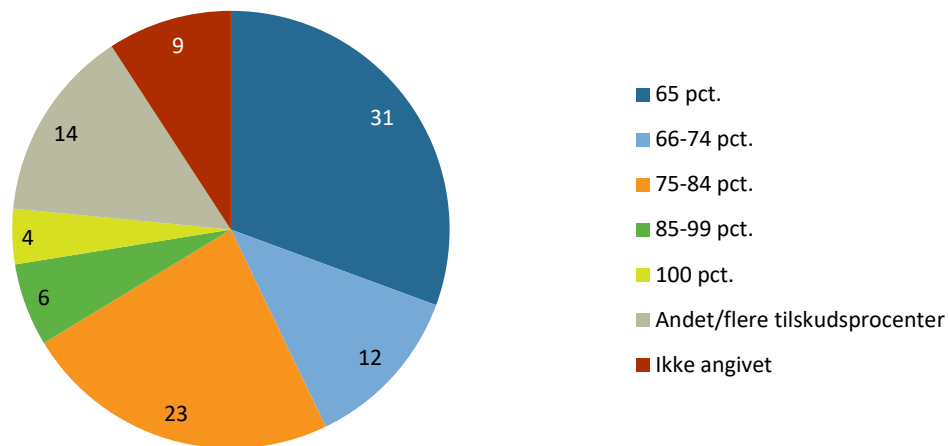
Tabellen viser den gennemsnitlige andel af samtlige godkendte folkeoplysende foreninger, som modtager lokaletilskud, fordelt på kommunetyper. Kommunen er medtaget i udregningen, hvis den har angivet et samlet antal foreninger og antallet af foreninger, der modtager lokaletilskud. Et gyldigt svar på det samlede antal foreninger er, hvis kommunen har angivet antallet af foreninger inden for mindst to ud af tre foreningstyper *eller* et samlet antal på tværs af alle typer (n=78 kommuner).

⁹¹ En enkelt kommune har angivet lidt flere foreninger, der modtager lokaletilskud, end det samlede antal foreninger. Denne kommunes værdi er i stedet sat til 100.

En gennemgang af de kommunale tilskudsordninger viser, at 31 pct. af kommunerne giver 65 pct. i lokaletilskud, mens der sammenlagt er 45 pct. af kommunerne, der giver mere end de lovpligtige 65 pct. (se figur 39). Andelen, der benytter en højere procentsats, end loven foreskriver, er således faldet siden 2018, hvor den tilsvarende andel var på 53 pct. (Eske 2021, 36).

Det fremgår yderligere af figuren, at 14 pct. af kommunerne har en anden tilskudsmodel. Her findes de kommuner, der f.eks. graduerer lokaletilskuddet på baggrund af foreningers alderssammensætning, så foreninger med aktiviteter for børn og unge under 25 år får et højere tilskud end andre foreninger. En anden kommune graduerer lokaletilskuddet ud fra foreningstypen, mens andre skelner mellem foreningernes drifts- og forbrugsudgifter. Endelig giver nogle kommuner lokaletilskud med udgangspunkt i en afsat pulje, hvorfor tilskuddets størrelse afhænger af de indkomne ansøgninger i den pågældende periode.

Figur 39: Lokaletilskudsprocent (pct.)



Figuren bygger på kommunernes tilskudsordninger og viser fordelingen af lokaletilskudsprocenten i kommunerne (n=98). 'Flere tilskudsprocenter' dækker over kommuner, hvor tilskudsprocenten varierer på baggrund af foreningskategori. 'Andet' dækker over andre tilskudsmodeller, f.eks. differentiering på baggrund af lokaletype og -størrelse. 'Ikke angivet' er hvis lokaletilskudsprocenten ikke er angivet i kommunens tilskudsordning.

På tværs af kommuner er der en tendens til, at yder- og landkommuner i lidt højere grad end de øvrige kommuner yder supplerende lokaletilskud ud over de 65 pct⁹² (se tabel B9 i bilagsmaterialet). Det samme gjorde sig gældende i 2014 og 2018 (Thøgersen, 2017: 107; Eske, 2021: 36).

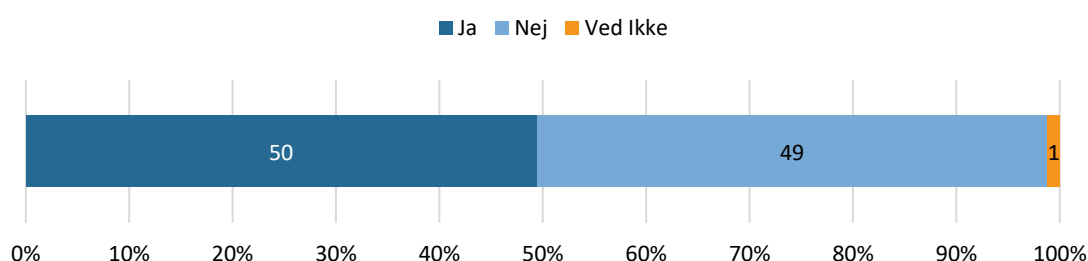
⁹² I beregningen af andele på tværs af kommunetyper indgår kun de kommuner, der har angivet en konkret tilskudsprocent, mens 'andet/flere tilskudsprocenter' og 'ikke angivet' er frasortet.

Gebyr ved foreningers brug af kommunale lokaler

Kommunerne kan opkræve gebyr for foreningens brug af anviste lokaler eller anlæg, hvis der samtidig gives supplerende lokaletilskud til foreningers driftsudgifter i egne eller lejede private lokaler ud over de lovpligtige 65 pct. – men gebyrindtægten skal bruges på den samlede pulje for supplerende tilskud (§ 22, stk. 4).

Halvdelen af kommunerne følger denne praksis, og det er på niveau med 2018 (Eske 2021, 36). Ser man på tværs af alle tre undersøgelser fra 2014 til 2023, har der imidlertid været en svag stigning siden 2014, hvor 42 pct. af kommunerne opkrævede gebyr (Thøgersen 2017, 107).

Figur 40: Kommunernes brug af gebyr ved anviste lokaler (pct.)



Tabellen viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Opkræver kommunen gebyr ved brug af anviste lokaler? (§ 22, stk. 4)' (n=85 kommuner).

Derudover er der markante forskelle på tværs af kommunetyper, hvor yder- og landkommuner i langt højere grad end mellem- og bykommuner anvender gebyr på anviste lokaler (se tabel 36). Både i 2014, 2018 og 2023 ser der således ud til være nogle geografiske mønstre i udbredelsen af gebyrer, som hænger godt sammen med mønstrene i lokaletilskudsniveauet, hvor der som nævnt er en overvægt af yder- og landkommunerne, der yder mere end de lovpligtige 65 pct.

Tabel 36: Kommunernes brug af gebyr ved anviste lokaler på tværs af kommunetyper (pct.)

	Total	Yder-kommune	Land-kommune	Mellem-kommune	Bykommune
Ja	50	85	71	23	26
Nej	49	15	29	69	74
Ved Ikke	1	0	0	8	0
n	85	13	28	13	31

Tabellen viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Opkræver kommunen gebyr ved brug af anviste lokaler? (§ 22, stk. 4)' (n=85 kommuner) – fordelt på kommunetyper.

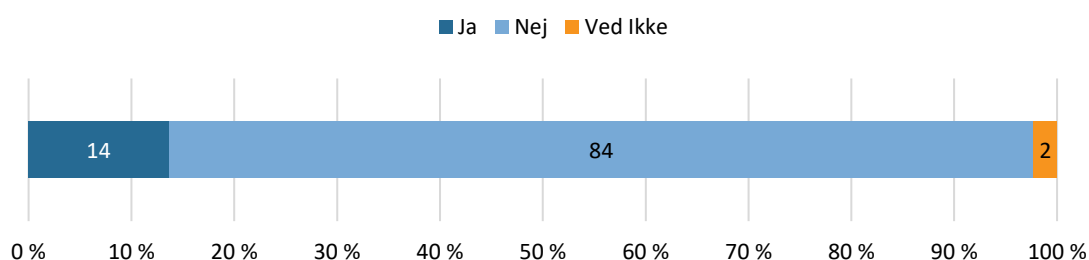
Gebyrordninger indebærer, at der omfordeles midler fra de foreninger, der gratis får anvist offentligt ejede lokaler eller anlæg, til de foreninger, der benytter egne eller lejede lokaler. Omfordelingen sker, når det supplerende lokaletilskud ud over de 65 pct. helt eller delvist finansieres med gebyret for at bruge offentligt ejede lokaler eller anlæg.

Det betyder samtidig, at gebyrordninger kan medføre en omfordeling fra foreninger med mange voksenmedlemmer til foreninger med mange børnemedlemmer. Det skyldes, at gebyrordninger typisk omfatter alle foreninger uanset medlemssammensætningen, mens lokaltilskuddet, som gebyrindtægterne bliver anvendt på, i vid udstrækning er målrettet aktiviteter for medlemmer under 25 år.

Et andet argument for brugen af gebyrordninger kan være bedre udnyttelse af de offentlige lokaler eller anlæg ud fra en antagelse om, at det kan skabe et incitament blandt foreningerne til at møde op (Iversen, 2015; Iversen et al., 2019). Omvendt skaber gebyrordninger øgede udgifter til administration. Ud fra denne undersøgelse er det ikke muligt at komme nærmere ind på betydningen af og årsagerne til brugen af gebyrordninger. Det kan blot konstateres, at det er en udbredt praksis i mange kommuner.

Afslutningsvis fremgår det af figur 41, at 14 pct. af dem, der opkræver gebyr, graduerer det efter målgruppe og/eller aktivitetstype.

Figur 41: Graduering af lokalegebyret (pct.)



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Er gebyret gradueret alt efter, om det er børn og unge eller voksne, der benytter lokalerne?' (n=44 kommuner).

Kommunerne havde mulighed for at uddybe, hvordan de graduerer lokalegebyret. Her nævnes bl.a., at gebyret er forskelligt afhængigt af foreningstypen. En anden kommune fremhæver, at gebyret nedsættes forholdsmæssigt ud fra antal medlemmer under og over 25 år, mens en tredje nævner, at gebyret kun indføres, hvis der er to eller flere aktivitetsdeltagere i bookingen, som er over 25 år.

Kommunernes brug af 25-årsreglen

25-årsreglen har eksisteret siden fritidsloven blev vedtaget i 1968, og lige siden dengang har den afspejlet intentionen om særligt at prioritere støtten til aktiviteter for børn og unge under 25 år. Loven har dog gennemgået en række ændringer gennem tiden.

I 1989 blev der lavet en omfattende betænkning om støttevilkårene på folkeoplysningsområdet forud for overgangen fra fritidsloven til folkeoplysningsloven. Allerede her var man opmærksom på en central problematik ved 25-årsreglen, hvor foreninger fik et lavere lokaltilskud, hvis de fik flere voksne medlemmer – også selvom antallet af børn og unge i foreningen forblev det samme.

I 1991 blev formuleringen derfor ændret, så det blev muligt at beregne nedsættelsen af lokaletilskuddet på baggrund af antallet af voksne deltagere i den pågældende aktivitet frem for foreningens samlede medlemstal. I den forbindelse blev ordet 'medlemmer' erstattet med 'deltagere'. På trods af denne ændring er det i praksis oftest stadig foreningernes samlede medlemstal, som benyttes i beregningen i de kommuner, hvor 25-årsreglen er i brug.

I 2000 kom en yderligere lovændring, der fjernede en formulering om, at tilskuddet kun kunne nedsættes, hvis medlemmer over 25 år udgjorde mindst 10 pct. Derudover blev formuleringen ændret fra 'nedsættes' til 'kan nedsættes', hvilket gav kommunerne yderligere frihed til at fastlægge en model for 25-årsreglen. Tabel 37 viser ordlyden i folkeoplysningsloven fra 1991 og i den gældende folkeoplysningslov.

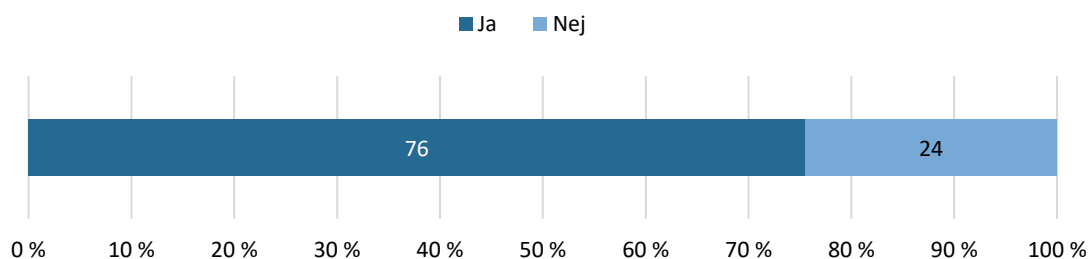
Tabel 37: Ændringer i 25-årsreglen over tid

Folkeoplysningsloven 1991	Folkeoplysningsloven i dag
Stk. 3. Omfatter aktiviteterne deltagere over 25 år, nedsættes tilskuddet forholdsmæssigt svarende til disse deltageres andel af det samlede antal deltagere. Nedsættelse foretages dog kun, hvis denne udgør mindst 10 pct. af tilskuddet.	"Omfatter aktiviteterne efter stk. 1 deltagere over 25 år, kan tilskuddet efter regler fastsat af kommunalbestyrelsen nedsættes forholdsmæssigt svarende til disse deltageres andel af det samlede antal deltagere."
§ 26, stk. 3	§ 25, stk. 3

Samlet set bærer paragraffen stadig præg af et ønske om at prioritere lokaletilskud til aktiviteter for børn og unge, men samtidig har kommunerne over tid fået større frihedsgrader i forhold til at udforme tilskudsmodellen. Kommunerne kan stadig nedsætte foreningens lokaletilskud forholdsmæssigt ud fra andelen af deltagere over 25 år, men de behøver ikke at gøre det, og de kan selv definere, hvilken beregningsmodel de anvender.

Figur 42 viser, hvor udbredt 25-årsreglen er. Tre ud af fire kommuner anvender paragraffen, og det er helt på linje med 2018 (Eske 2021, 40). Yderkommuner er mindre tilbøjelige til at anvende paragraffen (63 pct.) end land-, mellem- og bykommuner (71-80 pct.). Derudover er der også et geografisk mønster, hvor Region Hovedstaden og Region Sjælland (83 og 88 pct.) anvender den mere end de øvrige regioner (64-68 pct.).

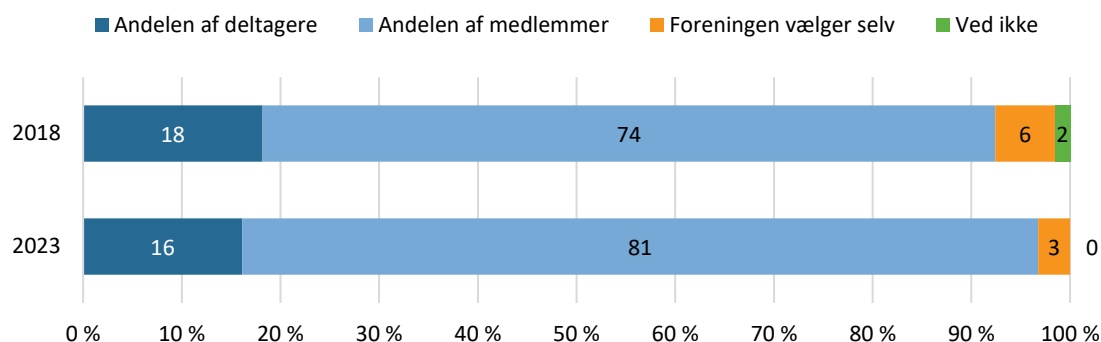
Figur 42: Nedsættelse af lokaletilskuddet ved deltagere/medlemmer over 25 år (pct.)



Figuren viser kommunernes brug af § 25, stk. 3, 25-årsreglen. 83 kommuner besvarede spørgsmålet, mens de resterende kommuners tilskudsordninger blev gennemgået manuelt (n=98).

Kommunerne angav også, om de beregner nedsættelsen på baggrund af medlemmer eller deltagere (se figur 43). Her er tendensen den samme som i 2018, hvor langt størstedelen af kommunerne beregner nedsættelsen ud fra andelen af medlemmer (81 pct.), mens fåtallet bruger andelen af deltagere i lokalet i beregningsgrundlaget (16 pct.). Ganske få lader foreningen bestemme selv.

Figur 43: Beregningsmetode ved brug af 25-årsreglen (pct.)



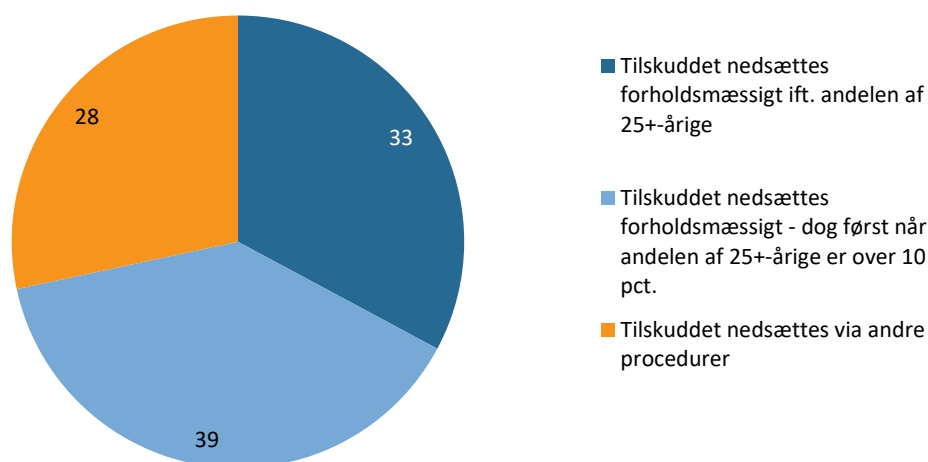
Figuren viser, hvilken beregningsmetode kommunerne anvender til at nedsætte lokaletilskuddet ved deltagere/medlemmer over 25 år. Figuren bygger udelukkende på de kommuner, der svarede 'ja' til spørgsmålet: 'Nedsætter kommunalbestyrelsen lokaletilskuddet ved deltagere/medlemmer over 25 år? (§ 25, stk. 3, 25-årsreglen)' (2018: n=66; 2023: n=62).

Så selvom paragraffen for 25-årsreglen løbende har ændret ordlyd, fastholder langt størstedelen af kommunerne en praksis, hvor foreninger får et lavere lokaletilskud, når de har medlemmer over 25 år – uagtet de voksne medlemmers brug af det konkrete lokale. Ud over de ovenstående forskelle på, om det er medlemmer eller deltagere, der indgår i beregningen, er der også forskel på, hvornår 25-årsreglen træder i kraft, og hvordan den beregnes.

Som figur 44, viser nedsætter 33 pct. af kommunerne tilskuddet forholdsmæssigt i forhold til andelen af +25-årige, mens 39 pct. først nedsætter tilskuddet forholdsmæssigt, når andelen af medlemmer over 25 år overstiger 10 pct. af medlemmerne.

At denne praksis er så udbredt, skyldes givetvis, at den var lovbestemt frem til en lovændring i 2000, hvor det blev op til kommunerne at fastsætte reglerne for nedsættelsen af lokaletilskuddet (Bemærkninger til 1999/1 LSF 189).

Figur 44: Procedurer ved brug af 25-årsreglen (pct.)



Figuren viser, hvilke procedurer kommunerne bruger i forbindelse med 25-årsreglen. Figuren er baseret på en gennemgang af de kommunale tilskudsordninger. I syv kommuner, der anvender 25-årsreglen, var det ikke muligt at finde oplysninger (n=67).

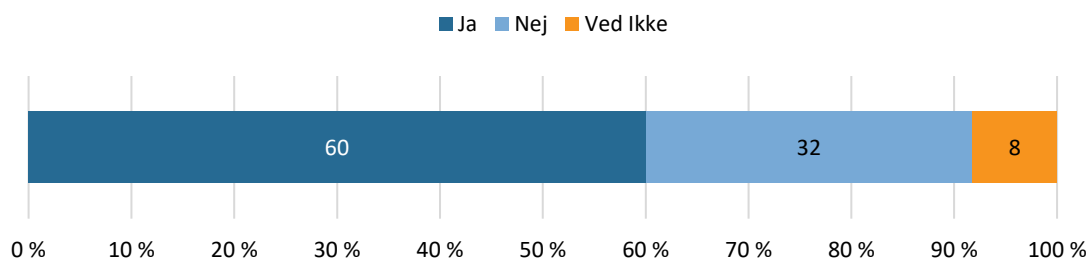
De resterende kommuner (28 pct.) administrerer reglen ud fra andre procedurer, som dækker over mange forskellige modeller. I nogle kommuner træder 25-årsreglen først i kraft, når en større andel af medlemmerne/deltagerne er over 25 år – f.eks. 20 pct., 25 pct. eller 50 pct. En anden kommune ser på forholdet mellem antallet af medlemmer/deltagere under 25 i forhold til antallet over 25 år: For hvert 6. medlem under 25 år fratrækkes et medlem over 25 i beregningen af lokaletilskuddet. Endelig differentierer nogle kommuner, så 25-årsreglen kun gælder for nogle foreningstyper.

En vigtig pointe i debatten er, at der er meget store forskelle på omkostningen ved at afskaffe reglen 25-årsreglen. I kommuner med mange kommunale faciliteter og lokaler vil der være betydeligt færre omkostninger ved at fjerne reglen end i kommuner med mange private og selvejende faciliteter og lokaler – så medmindre der tilføres ekstra midler til området, kan reglens ophør medføre et behov for en reduktion i andre typer af tilskud på folkeoplysningsområdet. Derfor er det centralt at se på 25-årsreglen som en del af det samlede tilskudsbillede.

Lokaler til selvorganiserede udøvere

Tre ud af fem kommuner stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede udøvere (se figur 45). Det er en lille nedgang siden 2018, men det er identisk med niveauet i 2014 (Thøgersen, 2017, 110; Eske 2021, 42).

Figur 45: Stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede grupper (pct.)



Figuren viser andelen af kommuner, der stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede grupper (n=85).

Sammenlignet med tidligere er der en del flere yderkommuner, der svarer 'ja' til spørgsmålet (62 pct. i 2023 mod 36 pct. i 2018), og omvendt er mellemkommunerne mindre tilbøjelige til stille lokaler til rådighed for selvorganiserede udøvere nu end tidligere (46 pct. i 2023 mod 63 pct. i 2018).

De uddybende svar fra spørgeskemaundersøgelsen viser, at der er forskel på, hvordan kommunerne stiller lokaler til rådighed for de selvorganiserede grupper. Mens nogle kommuner beskriver, at selvorganiserede grupper kan bruge lokaler på lige vilkår med foreningerne, er der også mange andre procedurer i spil.

Nogle kommuner uddyber f.eks., at de selvorganiserede grupper kan booke lokaler, hvis de er ledige, efter foreningerne har haft mulighed for at booke dem. Andre kommuner har et krav om, at lokaler kun kan bookes, hvis det er til en aktivitet, der har fået tilskud via udviklingspuljen. Endelig beskriver en kommune, at selvorganiserede grupper kun kan bruge lokaler, hvis de har potentiale til at blive godkendt som folkeoplysende forening. Kommunerne har altså forskellige tilgange til at stille lokaler til rådighed for selvorganiserede grupper, hvilket fremgår af nedenstående eksempler:

"Hvis der er ledig kapacitet efter sæsonfordelinger, kan grupperne efter aftale med forvaltningen låne/anvende lokaler på samme vilkår som folkeoplysende foreninger."

"Gratis mødelokaler i foreningscenter. Heltid, der ikke anvendes af folkeoplysende foreninger."

"Vi har et kulturhus, hvor borgere og selvorganiserede grupper kan booke sig ind på lokaler."

"Vi lejer lokaler ud til dem via WannaSport."

"Vi stiller lokaler til rådighed, såfremt selvorganiserede grupper forventes at ville kunne blive godkendt som folkeoplysende foreninger (åbenhedsprincip, formål mv.), men denne type grupper er bagerst i anvisningsrækkefølgen for lokaler og kan som udgangspunkt ikke sæsonbooke."

"Her stiller kommunen lokaler til rådighed i kommunale bygninger."

”Via en bookingportal kan alle foreninger, grupper, kredse og andre grupperinger låne gratis offentlige lokaler til ikke-private og ikke-kommercielle aktiviteter.”

”Der stilles lokaler til rådighed til den aktivitet, der er bevilget tilskud til fra start- og udviklingspuljen.”

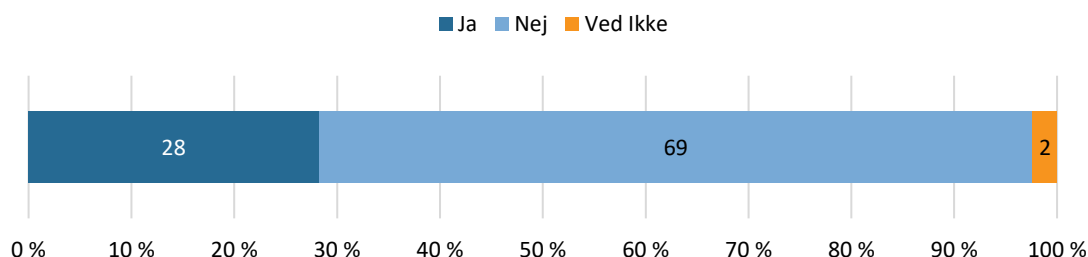
Uddybende svar fra spørgeskemaundersøgelsen

Ændringer i lokaletilskud

Ca. hver fjerde kommune (28 pct.) har i løbet af de seneste fem år foretaget større ændringer i deres praksis og retningslinjer i forhold til lokaletilskud og -fordeling til folkeoplysende foreninger (se figur 46). Tendensen er størst blandt landkommuner (46 pct.) og mindst blandt bykommuner (13 pct.) (se tabel B10 i bilagsmaterialet).

I 2018 så man en tilsvarende andel af kommunerne, der havde foretaget større ændringer, og tilsvarende mønstre på tværs af land- og bykommuner.

Figur 46: Ændringer i kommunens praksis over retningslinjer i forhold til lokaletilskud og lokaletildeling (pct.)



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Er der i løbet af de seneste fem år foretaget større ændringer i kommunens praksis og retningslinjer i forhold til lokaletilskud og lokaletildeling til folkeoplysende foreninger?' (n=85 kommuner).

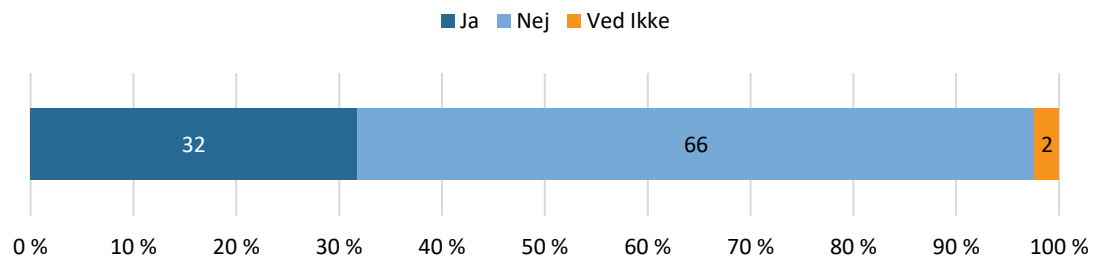
24 kommuner har uddybet deres svar, og flere fremhæver ændringer i tilskudsprocenter. Derudover nævner to kommuner 'ophævelse' og 'udfasning' af 25-årsreglen, mens tre kommuner nævner en delvis udfasning inden for specifikke aktiviteter eller faciliteter. I én kommune har man ændret grænsen for, hvornår 25-årsreglen træder i kraft. Selvom flere påpeger en udfasning, kan de stadig have svaret 'ja' på spørgsmålet om brugen af 25-årsreglen – hvor intentionen var at opfange, om reglen bruges i en eller anden grad.

Udfordringer vedrørende lokaletilskud og lokaletildeling

Som det også var tilfældet i 2018, oplever en tredjedel af kommunerne udfordringer i forhold til lokaltilskud og -tildeling (se figur 47)⁹³. Tilsvarende er det stadig yderkommunerne, der er mindst tilbøjelige til at opleve udfordringer (23 pct.) (se tabel B11 i bilagsmaterialet).

⁹³ Der har været en mindre ændring i spørgsmålsformuleringen, hvor ordet 'større' (ændringer) blev fjernet. Derudover var der 11 pct., der svarede 'Ved ikke' i 2018.

Figur 47: Udfordringer vedrørende lokaletilskud og -tildeling (pct.)



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Oplever I som kommune udfordringer i forhold til lokaletilskud og lokaletildeling på det frivillige, folkeoplysende foreningsområde?' (n=88 kommuner)

Kommunernes uddybende svar kredser overvejende om mangel på faciliteter og kapacitet i primetime. Beslægtet nævner nogle kommuner udfordringer med, at foreningerne ønsker egne lokaler, men at ønsket samtidig ikke kan indfries. Andre kommuner fremhæver en presset økonomi, som bunder i stigende udgifter i faciliteterne.

Kapitel 8: Mønstre på tværs af kommuner

Formålet med dette afsnit er at gå dybere ned i, hvad der hænger sammen med foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau. Analysen ser både på kommunernes tilskudsniveau og deres strukturelle forhold, herunder urbaniseringsgraden, befolkningstætheden og uddannelsesniveauet.

Hensigten er ikke at fastlægge årsagssammenhænge mellem tilskudsniveauet, strukturelle forhold og foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau. Analysen forsøger i stedet at nuancere billedet af, hvilke forhold der kan spille ind på de kommunale variationer.

Sammenhænge mellem tilskudsniveau og aktivitetsniveau

På grund af den store variation i kommunernes tilskudsniveau og udbredelse af foreninger og medlemmer er det interessant at belyse, hvorvidt der er en sammenhæng mellem de to ting – altså om et højt tilskudsniveau afspejler sig i et højere forenings- og medlemsantal. Boks 6 indeholder en beskrivelse af analysens variable.

Boks 6: Variable i analysen af tilskuds- og aktivitetsniveau

Tilskudsniveau:

- Medlems- og aktivitetstilskuddet pr. medlem under 25 år (fra spørgeskemaet)
- Medlems- og aktivitetstilskuddet pr. indbygger (fra spørgeskemaet)
- Tilskud pr. indbygger fra de kommunale regnskaber (konto 3.38.73).

Foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau:

- Foreningstæthed er antal indbyggere pr. forening. Jo højere tallet er, desto færre foreninger er der i forhold til befolkningen – altså lavere tæthed.
- Medlemstæthed er antal indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år. Jo højere tallet er, desto færre unge medlemmer i forhold til befolkningen – altså lavere tæthed.

Analysen tager udgangspunkt i Pearsons R, som måler styrken og retningen af den lineære sammenhæng mellem to variable. Koefficienten varierer fra -1 til +1, hvor værdier tæt på +1 indikerer en stærk positiv sammenhæng, og værdier tæt på -1 en stærk negativ sammenhæng. En værdi nær 0 tyder på et fravær af en lineær sammenhæng.

Analysen peger på en stærk positiv sammenhæng mellem kommunens tilskud pr. medlem under 25 år og medlemstætheden (se tabel 38). Et højere tilskud pr. medlem hænger således sammen med flere indbyggere pr. medlem under 25 år – dvs. lavere medlemstæthed.

Tabel 38: Sammenhængen mellem tilskudsniveauet og foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau (Pearsons R)

	Foreningstæthed	Medlemstæthed
	Indbyggere pr. forening	Indbyggere pr. medlem under 25
Tilskud pr. medlem under 25 år (skema)	0,22	0,89*
Tilskud pr. indbygger (skema)	0,03	0,04
Tilskud pr. indbygger (konto 3.38.73)	0,26*	0,06

Tabellen viser de bivariate korrelationer (Pearsons R) mellem tre mål for tilskudsniveauet og hhv. forenings- og medlemstætheden. * $p < 0,05$.

Derudover er der tegn på en svag positiv sammenhæng mellem kommunens tilskud (konto 3.38.73) og foreningstætheden. Det vil sige, at et højere tilskud hænger sammen med flere indbyggere pr. forening – dvs. lavere foreningstæthed. Der er dog ikke en tilsvarende sammenhæng, når der ses på tilskuddet pr. indbygger ud fra kommunernes svar i spørgeskemaet.

Samlet set er der ingen tegn på, at et højt tilskudsniveau fører til mange foreninger og medlemmer. De statistiske sammenhænge går tværtimod i den modsatte retning. Det tyder på, at der skal andre forklaringer til, når det gælder variationen i de folkeoplysende foreningers udbredelse og aktivitetsniveau. Næste afsnit ser på kommunernes strukturelle forhold.

Andre faktorer med betydning for foreningslivets omfang

Undersøgelsen i 2014 omfattede en dybdegående analyse af, hvilke forhold der havde betydning for udbredelsen af foreningslivet (Thøgersen 2017, 112-116). Det gælder både borgernes forudsætninger, nødvendigheden i forhold til borgernes ønsker og behov samt foreningslivets mulighedsstrukturer (Thøgersen & Ibsen 2008). Afsnittet her ser nærmere på, om udvalgte strukturelle forhold stadig hænger sammen med foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau i dag.

Del 2 om de folkeoplysende foreninger bærer i høj grad præg af stabilitet over tid – derfor forventes mange af de fundne sammenhænge i tidligere undersøgelser også at være gældende i dag. Af samme grund er analysen begrænset til tre udvalgte variable, som vurderes at være centrale mål for strukturelle forhold i kommunen: Urbaniseringsgraden, befolkningstætheden og uddannelsesniveauet. Boks 7 viser kort, hvordan de forskellige variable måles.

Boks 7: Variable i analysen

Urbanisering

- Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse
- Spredning: 35 til 100, hvor 100 betyder samtlige borgere i bymæssig bebyggelse.

Befolkningstæthed

- Indbyggere pr. km²
- Spredning: 15 til 12.030, hvor et højere tal betyder flere indbyggere pr. km².

Uddannelsesniveau

- Andel 25-64-årige med en videregående uddannelse
- Spredning: 17,7 til 64,8, hvor et højere tal betyder flere 25-64-årige med en videregående uddannelse.

Analysen peger på de samme sammenhænge som i 2018, når urbanisering, befolkningstæthed og uddannelsesniveau undersøges parvist med foreningstætheden (se tabel B12 i bilagsmaterialet):

- Jo større *urbanisering*, desto flere borgere pr. forening – dvs. lavere foreningstæthed
- Jo større *befolkningstæthed*, desto flere borgere pr. forening – dvs. lavere foreningstæthed
- Jo højere *uddannelsesniveau*, desto flere borgere pr. forening – dvs. lavere foreningstæthed

Urbaniseringsgraden, befolkningstætheden og uddannelsesniveauet har samtidig ingen sammenhæng med antal indbyggere pr. medlem under 25 år – dvs. medlemstætheden. Befolkningstætheden havde ellers en moderat og positiv sammenhæng med medlemstætheden i 2018. Således så man, at flere indbyggere pr. km² hang sammen med flere indbyggere pr. medlem under 25 år.

De ovenstående analyser havde fokus på det parvise forhold mellem tre strukturelle variable og forenings- og medlemstætheden. Ved at samle alle strukturelle variable i én og samme analyse kan deres betydning belyses, når alle forhold tages i betragtning. Befolkningstætheden er den eneste variabel, der stadig har en sammenhæng med foreningstætheden, mens urbaniseringsgraden og uddannelsesniveauet mister deres betydning (se tabel B13 i bilagsmaterialet).

Det samme gjorde sig gældende i 2018, hvor kommunestørrelse, andel borgere under 17 år, beskatningsgrundlag, driftsudgifter til idræts- og fritidsfaciliteter, samt hvorvidt kommunen var en udkantskommune eller ej også indgik i den samlede analyse.

Selvom analysen på ingen måde siger noget om en årsagssammenhæng, er der indikationer på, at udbredelsen af foreninger er størst i tyndt befolkede områder. Samtidig ser befolkningstætheden ud til at have en klarere sammenhæng med foreningstætheden end andre strukturelle forhold.

Sammenhængen kan skyldes, at tyndt befolkede områder giver et større behov for flere foreninger for at opfylde borgernes efterspørgsel efter aktiviteter i nærområderne.

Overordnet set viser kapitlet, at foreningslivets udbredelse i højere grad hænger sammen med kommunernes strukturelle forhold end deres tilskudsniveau. Det kan virke plausibelt, at et højere tilskudsniveau fører til flere foreninger og flere medlemmer, men samtlige analyser fra 2014, 2018 og 2023 har ikke fundet dokumentation for den sammenhæng. I stedet har analyserne fundet en klar sammenhæng med befolkningstætheden, hvor kommuner med færre borgere pr. km² har en højere foreningstæthed.

Kapitel 9: Opsamlende perspektiver: Foreningsområdet

Dette kapitel samler op på analysen af foreningsområdet med fokus på de følgende udvalgte temaer:

- Stor stabilitet over tid – men med kommunale variationer
- Tilskudsordningernes udformning
- Målgrupper i det folkeoplysende foreningsliv.

Stor stabilitet over tid – men med kommunale variationer

Analysen har samlet set vist udbredt variation på tværs af kommunerne – både når det gælder foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau og forvaltningen af den kommunale støtte til foreningsområdet, herunder udmøntningen og størrelsen på medlems- og aktivitetstilskuddet samt procedurerne for lokaletilskud.

Foreningsområdets udvikling over tid er imidlertid præget af overvældende stabilitet, når man sammenligner med tidligere datanedslag i 2014 og 2018 (se tabel 39). Groft sagt gælder det, at lige så forskelligartede kommunernes praksisser er, lige så uforandret fremstår det samlede billede over tid. Derfor er det svært at fastslå reelle udviklingstræk, når man samtidig må indtænke en fejlmargen i de forskellige dataindsamlingsrunder. Alligevel tegner der sig mindre forskydninger fra 2014 til 2023 inden for følgende områder:

- Flere borgere pr. forening – dvs. lavere foreningstæthed
- Lidt flere borgere pr. foreningsmedlem under 25 år – dvs. lavere medlemstæthed
- Lidt færre kommuner graduerer deres medlems- og aktivitetstilskud
- Lidt færre kommuner har et øvre loft på deres tilskud
- Lidt flere kommuner yder medlems- og aktivitetstilskud til medlemmer over 25 år
- Lidt færre kommuner yder tilskud til partnerskaber
- Lidt flere kommuner anvender gebyr i forbindelse med anviste lokaler.

Tabel 39: Historisk udvikling på foreningsområdet, 2014-2023

	2014	2018	2023
Lokaletilskud til foreninger, faste priser, mio. kr. ⁹⁴	947	891	835
Tilskud til foreningsarbejde, faste priser, mio. kr. ⁹⁴	459	459	440
Indbyggere pr. forening ⁹⁵	369	386	447 (430) ⁹⁶
Indbyggere pr. medlem under 25 år ⁹⁵	4,9	5,0	5,5 (5,2) ⁹⁶
Indbyggere pr. medlem over 25 år ⁹⁵	5,5	5,2	5,2
Tilskud pr. medlem under 25 år, løbende priser, kr. ⁹⁵	287	286	308 (295) ⁹⁶
Tilskud pr. indbygger (skema), løbende priser, kr. ⁹⁵	56	57	57
Tilskud pr. indbygger (DST), løbende priser, kr. ⁹⁵	73	72	78
<i>Ikke</i> graduering af medlems- og aktivitetstilskud, pct. ⁹⁷	53	54	57
<i>Ikke</i> loft på medlems- og aktivitetstilskud, pct. ⁹⁷	26	22	22
Bopælskrav for medlems- og aktivitetstilskud, pct. ⁹⁷	22	26	23
Yder grundtilskud, pct. ⁹⁷	12	18	15
Medlems- og aktivitetstilskud til medlemmer over 25 år, pct. ⁹⁸	6	6	11
Forhøjet tilskud til særlige aktiviteter og behov, pct. ⁹⁵	39	38	37
Tilskud til grupper med handicap, pct. ⁹⁷	-	51	52
Tilskud til partnerskaber, pct. ⁹⁵	26	23	21
Andel foreninger, som modtager lokaletilskud, pct. ⁹⁵	43	43	41
Lokaletilskudsprocent på de lovpligtige 65 pct., pct. ⁹⁷	29	30	31
Gebyr ved brug af anviste lokaler, pct. ⁹⁵	42	46	49
Anvender 25-årsreglen, pct. ⁹⁹	76	78	76
Stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede, pct. ⁹⁵	60	66	60
Større ændringer ift. lokaletilskud de sidste fem år, pct. ⁹⁵	-	24	28
Oplever udfordringer ift. lokaletilskud, pct. ⁹⁵	-	33	32

Kommunernes samlede tilskud til foreningsarbejde – som kan omfatte både generelle tilskud (f.eks. medlems- og aktivitetstilskud og grundtilskud) samt specifikke tilskud til bestemte typer af aktiviteter eller materiel (f.eks. til kurser, transport, rekvisitter mv.) – har været stabilt over tid.

⁹⁴ Baseret på Danmarks Statistik REGK31 og REGK100. Faste 2024-priser.

⁹⁵ Baseret på spørgeskemasvar.

⁹⁶ Tallet i parentes er udregnet eksklusiv én kommune, der afviger væsentligt fra de øvrige kommuner.

⁹⁷ Baseret på tilskudsordninger.

⁹⁸ I 2014 og 2018 blev tilskudsordningerne gennemgået. I 2023 er tallet baseret på spørgeskemasvar kombineret med tilskudsordninger for de kommuner, der ikke besvarede spørgsmålet.

⁹⁹ Baseret på spørgeskemasvar kombineret med tilskudsordninger for de kommuner, der ikke besvarede spørgsmålet.

Når man tager højde for den generelle prisudvikling og måler i faste priser, peger tallene imidlertid på et fald i tilskuddene. For eksempel er lokaletilskuddene faldet med over 100 mio. kr. (12 pct.) siden 2014. Også tilskuddene pr. medlem under 25 år og pr. indbygger til medlems- og aktivitetsstøtte er faldet, når man medregner inflationen. Konkret er tilskuddet pr. medlem under 25 år faldet med 9 pct. i perioden 2018 til 2023¹⁰⁰.

Det faldende tilskud er imidlertid ikke nødvendigvis bekymrende for foreningsområdets udvikling, for analysen har ikke fundet en sammenhæng mellem de kommunale tilskud og udbredelsen af foreninger og medlemmer (se også kapitel 8). Samme konklusion var gældende i de to tidligere undersøgelser af området. Det skal dog understreges, at der er tale om generelle statistiske sammenhænge på kommuneniveau, som ikke siger noget om, hvorvidt enkelte foreninger er blevet påvirket negativt af faldende tilskud, og om det har medført ændringer i medlemssammensætningen som følge af et eventuelt højere kontingentniveau.

Set i lyset af de begrænsede forskelle over tid, som fremgår af tabel 39, er det relevant at rette opmærksomheden mod de betydelige variationer mellem kommunerne. Som analysen har vist, er der dels store forskelle på foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau på tværs af forskellige typer af kommuner. Derudover er der – som følge af de store frihedsgrader rammelovningen medfører – store forskelle i kommunernes tilskudsniveau og tilskudsprocedurer.

De følgende to afsnit belyser forskellige perspektiver på tilskudsordningernes udformning og diskuterer i forlængelse heraf prioriteringen af forskellige målgrupper i det folkeoplysende foreningsliv.

Tilskudsordningernes udformning

Analysen af de kommunale tilskudsordninger på foreningsområdet har vist en meget stor variation. Det gælder særligt i forhold til de forskellige måder, medlems- og aktivitets-tilskuddet beregnes på, men også i forhold til detaljeringsgraden i definitionen af aktive medlemmer. Nedenfor er oplistet tre perspektiver på tilskudsordningernes udformning:

- 1. Styring eller enkel administration?:** Der er en tydelig balancegang mellem ønsket om politisk styring af tilskuddene og behovet for enkel administration. Kommunerne kan bruge tilskudsmodellerne til at forsøge at fremme bestemte mål – som øget aktivitet, støtte til særlige aldersgrupper eller en retfærdig fordeling mellem foreningstyper – men jo mere komplekse modellerne er, desto større er den administrative byrde for

¹⁰⁰ Tilskud pr. medlem/indbygger, som i tabellen vises som løbende priser, er omregnet til faste 2024-priser vha. forbrugerprisindekset fra Danmarks Statistik: <https://www.statistikbanken.dk/20072>. Udregningen tager udgangspunkt i tallet 308 i 2023, og således er det procentuelle fald større frem mod 2023, hvis den enkelte indflydelsesrige kommune frasorteres. Det procentuelle fald er det samme, hvis man udregner et vægtet populationsgennemsnit i alle år frem for et simpelt gennemsnit. Dvs. $\frac{\sum \text{tilskud}}{\sum \text{medlemmer under 25 år}}$ i stedet for $\frac{1}{n} \sum \left(\frac{\text{tilskud}_i}{\text{medlemmer under 25 år}_i} \right)$

både kommune og foreninger.

2. **Hvad betyder tilskudsmodellernes udformning i praksis?:** Det rejser spørgsmålet om, hvilken reel effekt tilskudsmodellerne har. Er de primært symboler på politiske prioriteringer, eller påvirker de faktisk foreningernes aktivitet? Fører forhøjet tilskud til teenagere f.eks. til bedre fastholdelse? Øger graduering efter aktivitetsniveau reelt aktiviteten? Denne analyse kan ikke besvare disse spørgsmål, da den kun giver et øjebliksbillede og ikke påviser nogen systematiske forskelle i aktivitetsniveau mellem kommuner med eller uden graduering. Derfor er det interessant at få mere viden om, hvad de forskellige modeller betyder i praksis – både på samlet kommunalt plan og på tværs af forskellige foreningstyper. Det ville dog kræve uddybende studier af kommuner med forskellige modeller.
3. **Økonomisk betydning for foreningerne:** For mange foreninger udgør medlemskontingenterne størstedelen af indtægterne, mens det kommunale tilskud ofte fylder mindre i den samlede økonomi. Samtidig er der på overordnet kommunalt plan ikke fundet nogen tegn på, at et højt tilskudsniveau fører til mere aktivitet. Både tilskudsniveauet og den konkrete udformning af tilskudsmodellerne kan dog stadig have betydning for den enkelte forening. Derfor kan det være vanskeligt for kommunerne at ændre tilskudsmodellerne uden at ramme enkeltforeninger, hvilket kan være en medvirkende forklaring på den relativt store stabilitet over tid. En vurdering af, hvad tilskudsniveauet betyder for de enkelte foreninger – og for medlemmernes sammensætning – ville dog også kræve mere dybdegående casestudier og analyser af lokale medlemsmønstre.

Målgrupper i det folkeoplysende foreningsliv

Omdrejningspunktet i folkeoplysningslovens afsnit om frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde er i meget vid udstrækning koncentreret om børn og unge. Kommunerne er forpligtet til at yde tilskud til foreningernes aktiviteter for børn og unge under 25 år (§ 15), mens der *kan* gives tilskud til aktiviteter for personer over 25 år.

Dette fokus afspejler sig helt naturligt i kommunernes praksis på området: Kun et fåtal (11 pct.) af kommunerne benytter sig af lovens mulighed for at støtte aktiviteter for medlemmer over 25 år. Og for de kommuner, der gør, er det overvejende for afgrænsede målgrupper. Der er dog lidt flere kommuner end tidligere, som giver støtte til medlemmer over 25 år.

Når det gælder lokaler, er kommunerne forpligtet til at stille dem til rådighed for alle aldersgrupper. Aktiviteter for børn og unge har dog stadig førsteprioritet. Det giver en vis ligestilling i forhold til lokaleanvisning, men ikke nødvendigvis i lokaletilskud, hvilket kommer til udtryk gennem den udbredte brug af 25-årsreglen. Tre ud af fire kommuner nedsætter nemlig stadig lokaletilskuddet til foreninger med voksne medlemmer.

At disse skillelinjer mellem børn og voksne fortsat træder så tydeligt frem i kommunernes praksis, skyldes givetvis lovens fokus, men naturligvis også de store økonomiske udgifter

der ville være ved at give støtte til lokaler og aktiviteter for flere aldersgruppe. Lokaletilskuddet er f.eks. en stor post i kommunernes budgetter – dobbelt så stor som medlems- og aktivitetstilskuddet. Det kan forklare, hvorfor 25-årsreglen stadig bruges mange steder. Der er samtidig stor forskel på de økonomiske konsekvenser ved at afskaffe reglen: Nogle kommuner har mange offentlige lokaler, de kan anvise foreningerne til, mens brugen af egne og lejede lokaler er mere udbredt i andre kommuner.

Trods folkeoplysningslovens fokus på børn og unge – og trods de økonomiske omkostninger forbundet med at udvide tilskuddet til voksne – kan det stadig være et relevant opmærksomhedspunkt at overveje, hvilke målgrupper man som kommune gerne vil støtte. Samfundsmæssigt er der et stort fokus på fysisk aktivitet i alle aldre. Det kommer bl.a. til udtryk gennem visionen *Bevæg dig for livet*, hvor de store idrætsorganisationer, DIF og DGI, har haft en målsætning om, at 75 pct. af de voksne danskere skal være bevægelsesaktive i 2025. Denne målsætning skal ses i lyset af, at idrætsdeltagelsen har været stærkt opadgående over tid, fra 15 pct. idrætsaktive i 1964 til 63 pct. i 2024 (Pilgaard et al., 2025). Samtidig er særligt ældre borgeres deltagelse steget, så ældre nu er lige så tilbøjelige til at dyrke sport eller motion som yngre.

Det er imidlertid interessant, at voksnes idræts- og foreningsdeltagelse er steget over tid, selvom denne aldersgruppe ikke har været i fokus i kommunernes tilskudspraksis. Ovenstående analyse viser heller ingen tegn på, at det kommunale tilskudsniveau hænger sammen med forenings- eller medlemstætheden. Altså er der ikke umiddelbart belæg for, at flere penge højner deltagelsen. Derfor er det heller ikke givet, at yderligere støtte til den brede voksne målgruppe vil være afgørende for den fremtidige aktivitetsudvikling.

Der kan også være forskel på, hvad der opleves som målet med støtten. Handler det om at gøre det billigere for voksne at deltage i aktiviteterne? Eller handler det om at gøre det mere attraktivt for foreningerne også at tænke voksne målgrupper ind i deres aktiviteter? Måske ud fra et ønske om at øge foreningsdeltagelsen blandt voksne, som i dag er mindre aktive i foreningsregi end børn og unge, når det gælder idræts- og fritidsaktiviteter.

Uanset hvad målet er, mangler der også fortsat viden om, hvad det betyder, når kommunerne giver medlemstilskud til medlemmer over 25 år, og når de vælger at fjerne 25-årsreglen.

Derudover kan det være centralt at overveje, om der er andre målgruppers fritidsdeltagelse, som kan støttes yderligere. Måske kalder den trængte kommunale økonomi, og den manglende viden om, hvad et forhøjet tilskud gør ved deltagelsen, på et fokus væk fra den almene voksne og hen mod specifikke målgrupper. Blandt de få kommuner, der giver medlems- og aktivitetsstøtte til voksne over 25 år, nævner flere, at støtten er målrettet særlige grupper, f.eks. senioridræt for 65-årige og derover. En tredjedel af kommunerne giver derudover *forhøjet* støtte til særlige aktivitetsformer og behov, mens halvdelen giver støtte til grupper med handicap.

Igen mangler der viden om, hvordan det forhøjede tilskud til særlige målgrupper virker i praksis, men støtten til særlige aktivitetsformer og behov samt grupper med handicap kan begrundes med, at de er mindre tilbøjelige til at deltage i foreningslivet end andre grupper – f.eks. er der omkring 10 procentpoint færre med en funktionsnedsættelse (over 15 år), der deltager i en sports- eller motionsaktivitet i foreningsregi, mens deltagelsen er 15 procentpoint lavere blandt voksne med dårlig trivsel (Pilgaard et al, 2024¹⁰¹)

I lyset af kommunernes store frihedsgrader bliver det interessant at følge, hvor fremtidens støttestrukturer på folkeoplysningsområdet vil bevæge sig hen, og om det store samfundsmæssige fokus på at øge antallet af aktive på tværs af aldersgrupper også vil slå mere igennem. Og om fokus vil være på den brede befolkning eller på særlige målgrupper, som i dag er underrepræsenterede i fritidsdeltagelsen.

¹⁰¹ Danskernes motions- og sportsvaner 2024: Tallene for funktionsnedsættelse er endnu ikke udgivet. Tallene for trivsel kan findes på side 71.

A blurred background image showing a group of people, likely in a meeting or conference, with their hands raised in the air. The image is out of focus, emphasizing the text overlay.

DEL 3:

TVÆRGÅENDE TEMAER PÅ FOLKEOPLYSNINGSOMRÅDET

Kapitel 10: Introduktion til del 3

Rapportens afsluttende del 3 sætter fokus på en række temaer, som går på tværs af den folkeoplysende voksenundervisning og det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.

Gennem de sidste 25 år har folkeoplysningsloven – ud over de specifikke formål for de to respektive hovedområder – også haft en fælles overordnet formålsparagraf, der i dag lyder som følger¹⁰²:

”Lovens afsnit I skal med respekt for forskellige holdninger sikre offentlige tilskud m.v. til den frie folkeoplysende virksomhed, der bygger på demokrati, grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, fællesskab og de enkelte initiativtageres idégrundlag.”

Folkeoplysningsloven § 1

Ud over den fælles formålsparagraf går også flere andre bestemmelser i loven på tværs af de to områder. Det gælder lovkravet om midler til udviklingsarbejde inden for lovens område, bestemmelserne om brugerinddragelse samt kravet om folkeoplysningspolitikker og indholdet i disse. Det er tværgående temaer som disse, der er i fokus i den følgende analyse.

Siden 1. januar 2012 har det været lovpligtigt for kommunerne at have en folkeoplysningspolitik. Politikkerne er dermed en central del af de tværgående rammer lokalt i kommunerne, og derfor indgår de som en del af analysens datagrundlag. Som beskrevet indledningsvist er politikkerne blev indsamlet, kodet og analyseret som en del af undersøgelsesprocessen¹⁰³. Som nævnt stiller folkeoplysningsloven en række tematiske krav til politikernes indhold, men derudover er det op til kommunerne at udforme politikkerne, så de passer til de lokale forhold og prioriteringer, og derfor er der store forskelle på politikernes indhold og form. Analysen viser, at den korteste politik fylder to sider, mens den længste fylder 40 sider.

Analysen af politikkerne viser derudover, at de fleste politikker er selvstændige folkeoplysningspolitikker (61 pct.), mens knap en tredjedel er indlejret i en bredere politik på kultur- og fritidsområdet. Indholdsmæssigt er der både forskel på, hvilke temaer der tages op, og om politikkerne overvejende omfatter overordnede visioner, eller om de også omfatter mere konkrete målsætninger. I den tværgående analyse vil folkeoplysningspolitikkerne blive benyttet til supplere data fra spørgeskemaundersøgelsen i de tematiske analyser. Nogle af analyserne vil udelukkende være baseret på de kommunale folkeoplysningspolitikker, andre udelukkende på spørgeskemadata, mens nogle kombinerer de forskellige datakilder. Analysen vil omfatte de følgende temaer:

¹⁰² Den fælles formålsparagraf blev vedtaget ved en lovændring i 2000 (Lov nr. 480 af 31/05/2000). Den er dog blevet ændret siden – senest i 2017, hvor det blev tilføjet, at den frie folkeoplysende virksomhed skal bygge på ’demokrati, grundlæggende friheds- og menneskerettigheder’ (Lov nr. 1553 af 13/12/2016).

¹⁰³ Indsamlingen af politikker blev i den seneste dataindsamling afsluttet i 2019, hvorfor det er dette årstal, der refereres tilbage til.

- Afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed
- Folkeoplysningens samspil med andre politikområder
- Udviklingsarbejde og selvorganiserede grupper
- Brugerinddragelse på folkeoplysningsområdet
- Tilsynsprocedurer på folkeoplysningsområdet
- Oplevede udfordringer ved folkeoplysningsloven.

Afslutningsvis samler et afsluttende afsnit op på de tværgående temaer med fokus på brugerinddragelsesstrukturer, folkeoplysningsbegrebet og afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed.

Kapitel 11: Afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed

Folkeoplysning som begreb kan være svært at definere, og derfor kan det også være vanskeligt at afgøre, hvornår der er tale om støtteberettigede folkeoplysende aktiviteter, og hvornår der er tale om aktiviteter, der kan få tilskud via andre lovgivninger, eller aktiviteter, der slet ikke kan få tilskud (Thøgersen 2024).

Spørgsmålet om afgrænsningen af folkeoplysende aktiviteter er imidlertid helt centralt for kommunernes administration af folkeoplysningsloven, og er samtidig et af de seks temaer, som kommunerne skal belyse i deres folkeoplysningspolitikker. Loven beskriver det lovpligtige tema som følger:

”Afgrænsning af aktiviteter inden for den folkeoplysende virksomhed i forhold til andre tilgrænsende aktiviteter.”

Folkeoplysningsloven § 34, pkt. 5

Formålet med lovkravet er – ifølge bemærkningerne til folkeoplysningsloven – at beskrive og afgrænse de folkeoplysende aktiviteter, og hvilke opgaver de folkeoplysende aktører skal løse i forhold til tilgrænsende aktiviteter. Formålet er samtidig at pege på, hvordan folkeoplysningen og de tilgrænsende områder kan supplere hinanden frem for at konkurrere (Bemærkninger til 2010/1 LFS 207).

Temaet har desuden fået øget relevans i takt med de mere flydende grænser mellem sektorer på fritidsområdet. Tilbuddene i foreningslivet eksisterer parallelt med tilbud udbudt af private, selvorganiserede og kommunale aktører (Eske et al. 2022; Thøgersen 2024; Pilgaard et al. 2025).

Vifos tidligere undersøgelser af de kommunale folkeoplysningspolitikker fandt, at forholdsvis få kommuner behandlede punktet om de folkeoplysende aktørers rolle i forhold til tilgrænsende aktiviteter (Thøgersen 2017, 124; Thøgersen 2021b, 16). Nærværende analyse finder, at der i dag er flere kommuner, som behandler emnet. Det er desuden tydeligt, at de selvstændige folkeoplysningspolitikker i højere grad end de indlejrede politikker behandler spørgsmålet: 80 pct. af de kommuner, der har en selvstændig politik, behandler afgrænsningsspørgsmålet, mens det kun gør sig gældende for 39 pct. af de kommuner, der har en indlejret politik.

Relativt få kommuner beskriver konkret, hvori den egentlige afgrænsning af de folkeoplysende aktiviteter ligger. Det hænger godt sammen med, at 45 pct. af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen svarer, at de oplever udfordringer relateret til afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed (kapitel 15).

Ses der på, hvordan kommunerne beskriver afgrænsningen, er der betydelig variation i, hvor konkrete beskrivelserne er. Mens nogle kommuner blot kort beskriver, hvem

politikken omfatter, uddyber andre kommuner detaljeret, hvad der karakteriserer de aktører, som politikken omfatter:

”Det frivillige organiserede foreningsliv, aftenskolerne og de øvrige kulturelle, interessebetonede foreninger, spejdergrupper m.m.”

Fritidspolitik, Hillerød Kommune

”I forbindelse med udarbejdelsen af Dragør Kommunes folkeoplysningspolitik er følgende kriterier for en afgrænsning af folkeoplysningsområdet formuleret:

- En forening, aftenskole eller selvorganiseret gruppe hører hjemme under folkeoplysningsloven, hvis dens eventuelle overskud reinvesteres i folkeoplysningen, og at der således ikke er tale om en kommerciel virksomhed.
- Foreningen, aftenskolen eller den selvorganiserede gruppe skal have lokal forankring.
- Institutioner, der finansieres af andre offentlige kasser, kan ikke samtidig modtage midler fra folkeoplysningsområdet.
- Aktiviteterne skal leve op til de formål, som er formuleret i folkeoplysningsloven, herunder medvirke til at fremme demokratiforståelse og aktivt medborgerskab blandt kommunens borgere.”

Folkeoplysningspolitik, Dragør Kommune

Følgende analyse ser nærmere på kommunernes beskrivelser af afgrænsningen mellem den folkeoplysende virksomhed og tilgrænsende aktiviteter. Som i tidligere undersøgelser tager analysen udgangspunkt i de to følgende temaer:

- Afgrænsning med fokus på folkeoplysningens værdier og organiseringsform
- Afgrænsning med fokus på konkurrenceproblematikken.

Afgrænsning med fokus på værdier og organiseringsform

En stor del af kommunerne, som belyser emnet om afgrænsning af den folkeoplysende virksomhed, har fokus på den folkeoplysende virksomheds særegne værdisæt og organiseringsform, som adskiller den fra andre aktører. Dette var også tilfældet i Vifos tidligere undersøgelser af de kommunale folkeoplysningspolitikker (Thøgersen 2017, 124; Thøgersen 2021b, 17).

Disse afgrænsninger tager i mange tilfælde udgangspunkt i, at folkeoplysningsaktører er non-profit og har et almennyttigt formål. Særligt fremhæves folkeoplysningens demokratiske værdier og forpligtende fællesskaber, som er de værdier, som skal være opfyldt for at få tilskud efter folkeoplysningsloven.

I nedenstående uddrag ses eksempler på denne form for afgrænsning af tilskudsberettiget folkeoplysende virksomhed, der tager udgangspunkt i fællesskabet og forpligtende fællesskaber som folkeoplysningens kerneværdi:

”Folkeoplysningen i Guldborgsund Kommune har til formål at skabe forpligtende fællesskaber, som øger demokratiforståelsen og styrker det aktive medborgerskab. Gennem

aktiv deltagelse i aktiviteter og voksenundervisning tager den enkelte del i det sociale fællesskab, der udfoldes i både det organiserede foreningsliv og omkring mere selvorganiserede initiativer.”

Folkeoplysningspolitik, Guldborgsund Kommune

”I Københavns Kommune forstås folkeoplysning som demokratiforståelse, aktivt medborgerskab og et forpligtende fællesskab. Folkeoplysning er fri oplysning, uafhængig af offentlige myndigheder. Den har ikke til formål at fremme en bestemt offentlig besluttet adfærd, holdning eller lignende. Folkeoplysning bygger på Grundtvigs filosofi om, at folket selv må bestemme, hvad det vil oplyses om og hvordan.”

Folkeoplysningspolitik, Københavns Kommune

Andre afgrænser med fokus på organiseringsformen som et særligt kendetegn ved den folkeoplysende virksomhed, og som også i selve loven er en forudsætning for at få tilskud. F.eks. som i det nedenstående uddrag, der understreger vigtigheden af foreningsbegrebet og de forbundne værdier som den helt centrale afgrænsningspræmis:

”Det skal fortsat være foreningsbegrebet og de dermed forbundne værdier og ideologier, der danner grundlag for tilskud efter folkeoplysningsloven. De væsentligste grundprincipper i foreningsarbejdet er frivillighed, demokratisk medleven, nonprofit og fællesskab baseret på fælles interesse. Samtidig understreges nødvendigheden af at udvikle nye organiseringsformer og nye holdtyper.”

Folkeoplysningspolitik, Hedensted Kommune

”Det er foreningsbegrebet og organisationsformen, som danner grundlag for tilskud efter folkeoplysningsloven. Folkeoplysende virksomhed foregår i rammerne af en godkendt folkeoplysende forening med respekt for forskellighed i holdninger, interesser, emner og idégrundlag. Aktiviteterne foregår i forpligtende fællesskaber i en forening, som er kendetegnet ved medbestemmelse og demokrati.”

Folkeoplysningspolitik, Nyborg Kommune

Andre kommuner igen afgrænser den folkeoplysende virksomhed ud fra, hvad den bidrager med. Nedenstående eksempler viser eksempler på kommuner, der definerer folkeoplysningen som særegen, fordi den har et andet samfundsmæssigt bidrag, sammenlignet med tilgrænsende aktiviteter:

”Foreningerne bidrager konkret med et udbud af aktiviteter indenfor idræt, friluftsliv, kultur, musik, politik, hobbyaktiviteter og undervisning, og generelt som en aktiv demokratisk platform, hvor den demokratiske beslutningsproces og organiseringsform praktiseres. Foreningernes bidrag er således dobbelt – faglig udvikling og demokratisk dannelse.”

Folkeoplysningspolitik, Albertslund Kommune

”I Egedal er det folkeoplysende arbejde især forankret i foreningslivet, men også i mere uformelle former. De folkeoplysende aktiviteter er en stor drivkraft, der skaber levende byer og lokalsamfund, hvor borgerne kan indgå i fællesskaber, der styrker sammenhængskraften.”

Folkeoplysningspolitik, Egedal Kommune

Afgrænsning med fokus på konkurrenceproblematikken

En anden form for afgrænsning, som går igen i mange af de kommunale politikker, relaterer sig til konkurrenceproblematikken og til foreninger og aftenskoler's forskellighed fra – og samarbejde med – en række kommercielle aktører, der grænser op til området.

Enkelte kommuner har i afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed fokus på risikoen for, at den folkeoplysende virksomhed bliver konkurrenceforvridende i forhold til kommercielle aktører:

”Folkeoplysningsloven beskriver de betingelser, der skal være opfyldt for at blive godkendt som en folkeoplysende forening. Favrskov Kommune støtter de godkendte foreninger via folkeoplysningspolitikken og med de afsatte midler til området. Der er fokus på, at der ikke gives støtte, der kan virke konkurrenceforvridende i forhold til kommercielle aktører.”

Folkeoplysningspolitik, Favrskov Kommune

En anden tilgang til konkurrenceproblematikken er et fokus på samarbejde mellem de folkeoplysende og kommercielle aktører. Flere kommuner fokuserer på, at aktører både inden for og uden for folkeoplysningen skal kunne supplere og ikke udkonkurrere hinanden:

”Brønderslev Kommune, Fritids- og Kulturudvalget har til hensigt at sikre, at de kommunale tilskud fortsat alene går til almenyttige formål med et folkeoplysende sigte, og kommunen vil sikre, at forholdet mellem folkeoplysende foreninger og kommercielle aktører i det daglige tilskynder til gensidig forståelse.”

Folkeoplysningspolitik, Brønderslev Kommune

”[...] Hvor der kan være mulige konkurrenceforvridende følgevirkninger for private kommercielle aktiviteter, er Jammerbugt Kommune særligt opmærksom på folkeoplysningslovens krav til formål og foreningsdannelse, når den støtteberettigende virksomhed vurderes. Hvor kommunens egne institutioner, f.eks. bibliotek og kulturskole, igangsætter aktiviteter, skal det ske i samarbejde snarere end konkurrence med aftenskoler og foreningsliv. Sammen får vi mere ud af ressourcerne og kan løfte større opgaver og hjælpe hinanden med at højne kvaliteten af aktiviteterne.”

Folkeoplysningspolitik, Jammerbugt Kommune

”Folkeoplysningsloven og dermed også politikken har til hensigt at støtte den frie folkeoplysende forening. For at blive godkendt som folkeoplysende forening er der i loven beskrevet en række betingelser, der skal overholdes. Det er disse godkendte foreninger, vi støtter i Randers Kommune. På foreningsområdet findes derudover en række kommercielle aktører og andre, som ikke modtager støtte. Disse aktører er ikke en del af folkeoplysningen, men er med til at sikre et bredere tilbud til kommunens borgere, og vi er derfor åbne for samarbejde.”

Folkeoplysningspolitik, Randers Kommune

Nogle kommuner beskriver endda, hvordan forskellige aktører inden for og uden for folkeoplysningen kan have gavn af hinanden – f.eks. som i det nedenstående uddrag:

”Fritidsområdet er ikke blot et område for folkeoplysende foreninger, men i stigende grad også et område for selv- eller uorganiserede fritidstilbud og et område for rent kommercielle aktører. Denne tendens kan være med til at udvikle Lolland Kommunes foreningsliv hen imod at tilbyde det, borgerne konkret efterspørger, da især kommercielle aktører oftest er helt på forkant med, hvad der efterspørges. Derfor vil Folkeoplysningsudvalget arbejde for bedre forståelse i forholdet mellem folkeoplysende foreninger og kommercielle aktører, med det henblik at give foreningslivet mulighed for, at blive inspireret af de aktører, der bevæger sig på fritidsområdet. Lolland Kommune vil konkret have opmærksomhed på at iværksætte initiativer, som kan skabe forståelse og udvikling i forholdet mellem folkeoplysende foreninger og kommercielle aktører.”

Folkeoplysningspolitik, Lolland Kommune

Ovenstående eksempler viser, at en del kommuner er opmærksomme på konkurrenceproblematikken, og at flere understreger behovet for samarbejde og inspiration på tværs af forskellige aktørtyper.

Kapitel 12: Folkeoplysningens samspil med andre politikområder

Folkeoplysningens samspil med andre politikområder er ligeledes et af de seks temaer, kommunerne har pligt til at forholde sig til i folkeoplysningspolitikkerne. Loven beskriver temaet som følger:

”Samspil mellem den folkeoplysende virksomhed og øvrige politikområder, herunder mulighed for indgåelse af partnerskaber om løsning af konkrete opgaver.”

Folkeoplysningsloven § 34, pkt. 4

Det er i denne forbindelse centralt, at det ved lovændringen i 2011 også blev indskrevet, at kommunerne kan give særlige tilskud til partnerskaber mellem folkeoplysningen og andre aktører – både på voksenundervisningsområdet og foreningsområdet (§ 8a, stk. 3, § 19, stk. 3). Lovændringen og temaet i sin helhed skal ses i lyset af et generelt øget samfundsmæssigt fokus på de mulige gevinster, der kan opstå i samarbejdet mellem den offentlige og den frivillige sektor. Her har partnerskaber – og i de senere år også samskabelse – været centrale diskurser på området (Fehsenfeld & Ibsen 2020). Med udgangspunkt i politikkerne sætter nedenstående analyse fokus på de følgende temaer:

- Samarbejde mellem folkeoplysningsområdet og øvrige politikområder
- Kommunernes konkrete bud på partnerskaber og samarbejder.

Samarbejde mellem folkeoplysningsområdet og øvrige politikområder

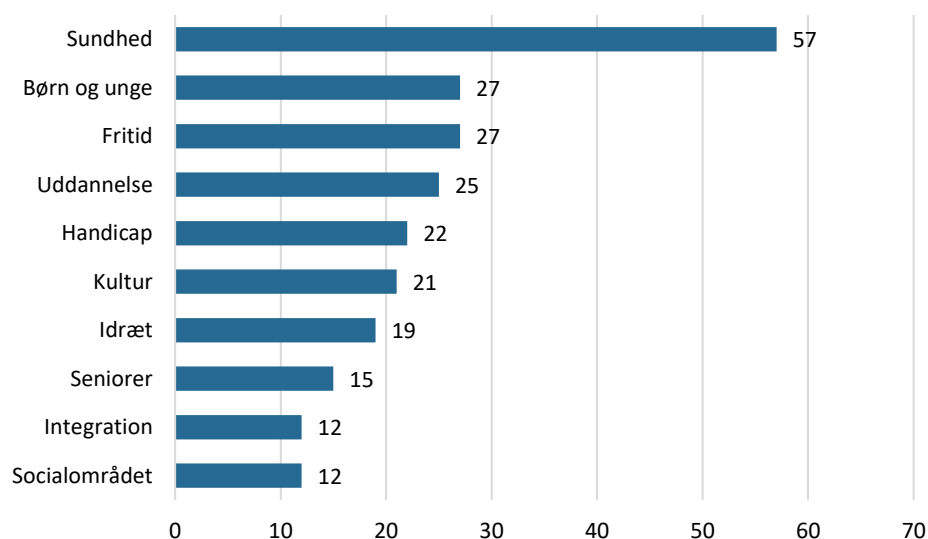
Størstedelen af kommunerne belyser punktet om samarbejder med øvrige politikområder i deres folkeoplysningspolitikker. Vifos undersøgelse af de kommunale folkeoplysningspolitikker i 2014 fandt, at omkring en tredjedel af kommunernes politikker uddybede, hvilke policy- eller forvaltningsområder som folkeoplysningspolitikken spiller sammen med (Thøgersen 2017, 129), hvilket steg til godt halvdelen af politikkerne i 2019 (Thøgersen 2021b, 21). Analysen viser, at dette er steget yderligere til 77 pct. af politikkerne i dag. En stigende andel af kommunerne udstikker altså visioner for samarbejder på tværs af kommunens sektorer. Eksempler på dette fremgår af nedenstående uddrag:

”Det folkeoplysende arbejde på Bornholm har relationer til en lang række øvrige fag- og politikområder. Det er målet med denne politik at understøtte tværgående samarbejde og samspil i hele kommunen, så politikker og strategier spiller sammen og trækker i samme retning.”

Folkeoplysningspolitik, Bornholms Regionskommune

Dertil er det interessant at se på, hvilke politikområder kommunerne fremhæver som relevante for folkeoplysningsområdet at samarbejde med. Figur 48 viser antallet af kommuner, som nævner de respektive områder i deres politik.

Figur 48: Andre politikområder, som nævnes i folkeoplysningspolitikkerne (antal politikker)



Figuren viser en optælling af, hvor mange kommuner der nævner de enkelte policy-områder i deres folkeoplysningspolitikker (både indlejrede og selvstændige politikker). Kun top-10 er medtaget i figuren.

Som det fremgår af figuren, er det især sundhed, som fylder, når kommunerne tænker folkeoplysning sammen med andre politikområder. I alt 57 af kommunerne fremhæver eksplicit sundhedsområdet, hvilket er lidt flere end i 2019, hvor 51 kommuner nævnte området. Eksempler på dette fremgår af nedenstående uddrag:

"Også i de kommunale forvaltninger er der stor bevågenhed i forhold til fritidslivets kvaliteter, både hvad angår forebyggelse og behandling og i forhold til den mere generelle sundhed og trivsel. Denne bevågenhed er et potentiale for også at få andre forvaltninger til at arbejde for et stærkt fritidsliv."

Politik for folkeoplysning, Aalborg Kommune

"Vi vil støtte op om partnerskaber mellem aktører på foreningsområdet og andre aktører, der arbejder med relevante samfundsmæssige opgaver. Vi vil arbejde aktivt for at integrere sundhed og foreningsliv på de områder, hvor det er muligt. Vi vil arbejde med aktiviteter indenfor folkeoplysningen på tværs af kommunens forskellige politikområder."

Folkeoplysningspolitik, Mariagerfjord Kommune

Det fremgår yderligere af figuren, at folkeoplysningen ses som et naturligt supplement til forvaltningsområdet 'børn og unge', som i alt 27 kommuner nævner i deres politikker, ligesom mange kommuner ser potentiale i at indtænke folkeoplysning i kommunens indsatser på uddannelsesområdet (25 kommuner) og handicapområdet (22 kommuner).

De ovenstående temaer er sammenfaldende med de temaer, der fyldte meget i analysen af folkeoplysningspolitikkerne i den seneste undersøgelse (Thøgersen 2021b, 22), og der ser dermed ikke ud til at være større ændringer i de hyppigst nævnte politikområder, som folkeoplysningen kan samarbejde med.

Ud over de områder, der indgår i top-10, nævner kommunerne også eksempler på andre områder, folkeoplysningen kan samarbejde med. F.eks. fremhæver flere kommuner branding/turisme, arbejdsmarked/beskæftigelse, erhvervsudvikling, digitalisering og kriminaltets- og rusmiddelforebyggelse som mulige områder, hvor folkeoplysningen kan spille en rolle.

Opsummerende er der altså flere kommuner, der belyser folkeoplysningens potentiale for at samarbejde med andre aktører og forvaltningsområder i kommunen end i 2019, men tendensen er fortsat, at de fleste kommuner omtaler temaet i relativt generelle termer, og således ikke konkretiserer hvilke samarbejder, der kunne være relevante. Eksempler på sådanne generelle vendinger ses i nedenstående uddrag:

”Ressourcestærke folkeoplysende aktører har mulighed for at indgå i partnerskaber i henhold til loven med det formål at opnå nogle gode synergieffekter og nyskabende projekter til gavn for borgerne.”

Folkeoplysningspolitik, Svendborg Kommune

”Syddjurs Kommune vil fortsat understøtte initiativer til nye og utraditionelle partnerskaber og skabe fleksible rammer for aktiviteter under Folkeoplysningsloven i bred forstand.”

Folkeoplysningsstrategi, Syddjurs Kommune

Der er dog også eksempler på mere konkrete beskrivelser af mulige partnerskaber, hvilket næste afsnit vil se nærmere på.

3.2.2 Kommunernes konkrete bud på partnerskaber og samarbejder

Ser man nærmere på de kommuner, der i højere grad specificerer bud på partnerskaber og samarbejder i politikkerne, træder sundhed igen særligt frem. Flere kommuner præsenterer konkrete bud på samarbejder mellem sundhedsområdet og folkeoplysningen som i nedenstående eksempel:

”Jammerbugt Kommune ønsker i særlig grad at undersøge mulighederne for [...] partnerskaber mellem kommunens sundhedsafdeling og aftenskoler/foreningslivet med henblik på at fremme sundhed for de 30+-årige – f.eks. i forbindelse med forebyggelse og udslusning fra genoptræning.”

Folkeoplysningspolitik, Jammerbugt Kommune

Derudover nævner flere kommuner skoler og daginstitutioner som en relevant samarbejdspartner. Flere kommuner ser et potentiale i samarbejder mellem den folkeoplysende virksomhed og kommunens skoler og daginstitutioner og konkretiserer desuden, hvordan sådanne samarbejder kan udformes:

”Vi ønsker at styrke samarbejdet med skoler og institutioner, så kulturen kan supplere og understøtte den almene undervisning. Forløb og aktiviteter på biblioteket, på teatret eller på museet kan skabe nye, sjove og uventede erfaringer. Via samarbejder med skoler, institutioner og foreninger kan vi supplere undervisningen med relevante, anderledes og

lærerige oplevelser for børn og unge og understøtte deres energi og kreativitet – eksempelvis via kreative og udviklende forløb af højt fagligt niveau på den kommunale Musik- og Billedskole samt Hvidovre Dramaskole under Teater Vestvolden.”

Kultur- og fritidspolitik, Hvidovre Kommune

”Der skal arbejdes med Den Åbne Skole og tilbud fra de frivillige foreninger ind i skolerne, så tilbuddene er relevante og nærværende set i skoleregi, og som samtidig bidrager til, at foreningslivet får vist børn og unge, hvad de har at tilbyde. Folkeoplysningsudvalget skal arbejde med, at børn og unge lærer om frivilligt arbejde, og gå i dialog med skolerne for et samarbejde om dette.”

Fritids- og folkeoplysningspolitik, Langeland Kommune

”Jammerbugt Kommune ønsker i særlig grad at undersøge mulighederne for [...] partnerskaber mellem SFO'er og foreningsliv med henblik på at fremme børns lyst til at motionere.”

Folkeoplysningspolitik, Jammerbugt Kommune

Der fremhæves også konkrete bud på samarbejder i forhold til andre emner. Det gælder f.eks. i forhold til integration, samarbejde med erhvervslivet og kriminalitetsforebyggelse:

”Derfor vil Folkeoplysningsudvalget bl.a. [...] i samarbejde med relevante samarbejdspartner støtte de etniske foreninger, der udtrykker behov herfor til at udvikle deres kompetencer med hensyn til foreningsudvikling og kvalitetsløft af eksisterende foreninger og disses samarbejde og deltagelse i foreningslivet i Hillerød Kommune.”

Fritidspolitik, Hillerød Kommune

”Derfor skal der være et øget fokus på partnerskaber med erhvervslivet om stævner og events, der kan skabe omtale, omsætning og arbejdspladser til kommunen.”

Idræts- og fritidspolitik, Helsingør Kommune

”Jammerbugt Kommune ønsker i særlig grad at undersøge mulighederne for [...] partnerskaber mellem SSP og aftenskoler / foreningslivet med henblik på at forebygge ungdomskriminalitet og misbrug.”

Folkeoplysningspolitik, Jammerbugt Kommune

Analysen peger på, at en stor del af kommunerne nævner partnerskaber i politikkerne, men kun en lille del beskriver konkret, hvordan sådanne partnerskaber kan se ud. Det hænger godt sammen med kommunernes svar i spørgeskemaundersøgelsen, hvor kun 7 pct. giver særligt tilskud til partnerskaber på aftenskoleområdet og 21 pct. på foreningsområdet. Med andre ord fylder kommunernes hensigtserklæringer om partnerskaber fortsat mere, end de gør i praksis, hvilket stemmer overens med Vifos tidligere undersøgelser af kommunale folkeoplysningspolitikker.

Kapitel 13: Udviklingsarbejde og selvorganiserede grupper

Med ændringen af folkeoplysningsloven i 2011 blev det lovpligtigt for kommunerne at afsætte en årlig beløbsramme til 'udviklingsarbejde inden for lovens område'¹⁰⁴. Et af formålene med indførelsen af puljen var at give mulighed for tilskud til aktiviteter, som er organiseret af selvorganiserede grupper:

"Med etablering af puljen åbnes der for, at aktiviteter arrangeret af selvorganiserede grupper tænkes ind i folkeoplysningsloven, ligesom der gives mulighed for, at det organiserede foreningsliv kan udvikle organiseringsformer, der i højere grad end hidtil kan involvere nye grupper og andre end dem, der traditionelt er medlem af en forening."

KL 2014: Kommentarer til § 6

Puljen kan dog også bruges til andre udviklingsinitiativer inden for det etablerede foreningsliv eller til samarbejder med andre typer af aktører.

Selvom foreningsorganiseringen fortsat er det primære fokus i folkeoplysningsloven, afspejler ændringerne et øget fokus på andre organiseringsformer. Det ses også ved, at samspillet mellem den støtteberettigede folkeoplysningsvirksomhed og selvorganiserede grupper og aktiviteter er et af de seks temaer, kommunerne har pligt til at forholde sig til i deres folkeoplysningspolitikker. Den følgende analyse ser nærmere på de følgende tre temaer:

- Variationen i udviklingspuljens størrelse og omfang
- Støtte til selvorganiserede grupper og aktiviteter
- Omtalen af selvorganiserede grupper i folkeoplysningspolitikkerne.

Variation i udviklingspuljens størrelse og brug

Folkeoplysningsloven stiller i dag ikke noget minimumskrav til udviklingspuljens størrelse. Der er derfor stor variation på tværs af kommunerne, hvor puljens størrelse varierer fra 0-66 kr. pr. indbygger med et gennemsnit på godt 6 kr. pr. indbygger (82 kommuner). Ved den seneste undersøgelse var gennemsnittet på knap 5 kr. (Thøgersen 2021b, 26). Som tabel 39 viser, er der begrænset variation og ingen klare mønstre i udviklingspuljens relative størrelse på tværs af kommunetyper.

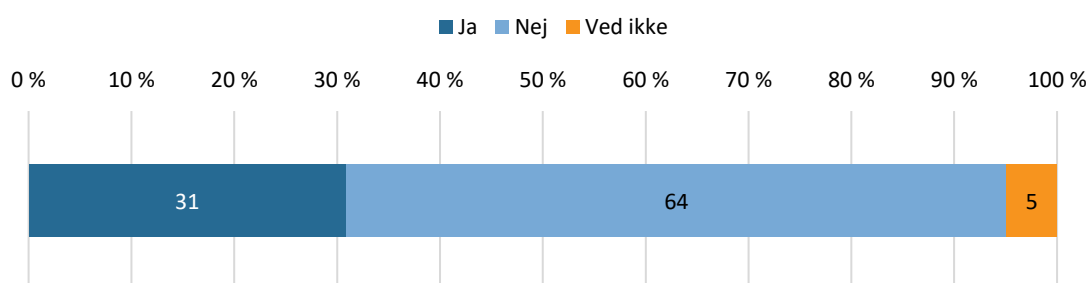
¹⁰⁴ Allerede ved den første folkeoplysningslov, der trådte i kraft i 1991, var det et krav, at 5 pct. af de samlede midler skulle afsættes til at støtte udvikling og nye initiativer (Lov nr. 410 af 13. juni 1990 i Christensen et al. 1990). Puljen havde i den efterfølgende periode forskellige betegnelser, men lovkravet blev afskaffet ved en lovændring i 2002 (Lov nr. 149 af 25. marts 2002). I 2011 blev der igen lovkrav om at afsætte en pulje til udvikling, men i modsætning til tidligere er der ikke nogen lovmæssig bestemmelse om puljens størrelse (§ 6).

Tabel 40: Udviklingspuljens størrelse – fordelt på kommunetyper

Kommunetype	Gennemsnitligt beløb pr. indbygger	Antal kommuner	Standardafvigelse i kr.
Yderkommune	5,1	12	7,2
Landkommune	7,5	28	13,7
Mellemkommune	4,6	13	5,0
Bykommune	5,9	29	7,4
I alt	6,1	82	9,7

Da udviklingspuljen typisk går på tværs af aftenskoleområdet og foreningsområdet, har størstedelen af kommunerne ikke kunnet opdele fordelingen af puljen på hhv. aftenskoleområdet og foreningsområdet. Svarene fra de kommuner, der har angivet midlernes fordeling på tværs af områder, giver dog indtryk af, at langt den største del af udviklingsmidlerne går til foreningsområdet, hvilket er samme mønster, som blev fundet i de to tidligere undersøgelser (Thøgersen 2021b, 27).

I spørgeskemaet er kommunerne derudover blevet spurgt om, hvorvidt hele det beløb, der var afsat til udviklingspuljen i 2023, blev brugt. Som figur 49 viser, har hele 64 pct. af kommunerne svaret, at alle midler ikke blev brugt. Det tyder på, at udviklingspuljens potentialer ikke bliver udnyttet fuldt ud.

Figur 49: Blev hele udviklingspuljen brugt i 2023? (pct.)

Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Blev hele det beløb, der var afsat til udviklingspuljen, brugt i 2023?' (Samlet for begge hovedområder) (n=81 kommuner).

Billedet ligner den seneste undersøgelse, hvor 66 pct. af kommunerne angav, at der var overskydende midler i puljen¹⁰⁵. Andelen af kommuner, hvor puljen ikke bliver brugt fuldt ud, er størst blandt yderkommuner og bykommuner, og der er dermed ingen klare mønstre på tværs af land og by (se tabel B14 i bilagsmaterialet).

44 ud af de 52 kommuner, som har svaret, at puljen ikke bliver brugt, har angivet det overskydende beløbs størrelse. Samlet set er dette beløb på 5,7 mio. kr., hvilket svarer til cirka

¹⁰⁵ Andelen for 2018 bygger på svar fra 86 kommuner.

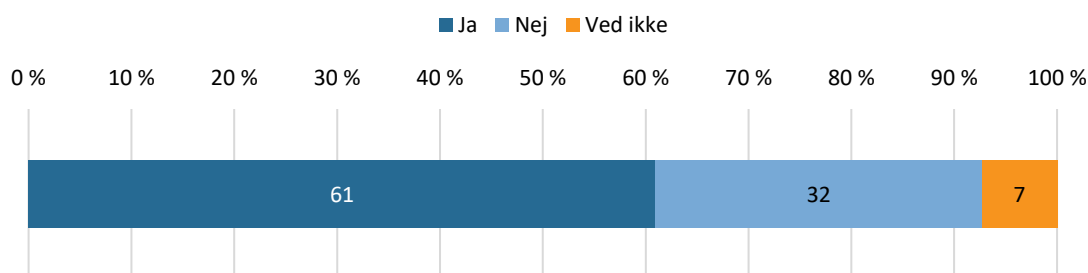
27 pct. af det samlede beløb, der er afsat til udviklingspuljer på tværs af kommunerne¹⁰⁶. Blandt de kommuner, hvor hele puljen ikke blev brugt, har en fjerdedel angivet, at restbeløbet – eller dele af det – overføres til næste års pulje, men det mest udbredte er, at det ikke sker.

Støtte til selvorganiserede grupper og aktiviteter

Som nævnt blev det i 2011 skrevet ind i loven, at selvorganiserede grupper med et folkeoplysende sigte også kan støttes gennem udviklingspuljen. I spørgeskemaet er kommunerne derfor blevet spurgt om, hvorvidt de under udviklingspuljen yder tilskud til selvorganiserede grupper og aktiviteter med et folkeoplysende sigte.

Som figur 49 viser, har 61 pct. af kommunerne svaret bekræftende på spørgsmålet, mens de øvrige kommuner enten ikke giver støtte eller har svaret 'ved ikke'. Mønstret ligner resultaterne fra den seneste undersøgelse, hvor 56 pct. svarede bekræftende på spørgsmålet¹⁰⁷ (Thøgersen 2021b, 28).

Figur 50: Tilskud under udviklingspuljen til selvorganiserede grupper og aktiviteter (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Ydes der herunder tilskud til selvorganiserede grupper og aktiviteter med et folkeoplysende sigte?' (n=82 kommuner).

På tværs af kommunetyper ses nogle klare mønstre på tværs af land og by, som ikke var synlige i den seneste undersøgelse. Mens tre fjerdedele af yderkommunerne, og næsten lige så mange landkommuner yder tilskud til selvorganiserede grupper og aktiviteter, gør det sig kun gældende for 48 pct. af bykommunerne (se tabel B15 i bilagsmaterialet).

I spørgeskemaundersøgelsen har kommunerne haft mulighed for at uddybe, hvilke typer af grupper og aktiviteter der gives støtte til¹⁰⁸. Her er det interessant, at 13 kommuner eksplicit angiver, at de ikke har modtaget ansøgninger fra selvorganiserede aktører i 2023, selvom muligheden for, at de kunne søge, var til stede – f.eks. som i de følgende svar:

¹⁰⁶ Det samlede afsatte beløb i de 82 kommuner, der har angivet udviklingspuljens størrelse, var i 2023 på godt 21 mio. kr. Da otte af de kommuner, som ikke har fået hele puljen brugt, ikke har angivet restbeløbets størrelse, er den reelle andel givetvis lidt højere.

¹⁰⁷ Andelen bygger på svar fra 88 kommuner.

¹⁰⁸ Kommunerne har også haft mulighed for at uddybe beløbets størrelse. Det er dog kun ganske få kommuner, der har gjort dette, hvorfor det ikke indgår i analysen.

"Hvis der bliver søgt. Der var ingen selvorganiserede grupper, som søgte i 2023."

"De har mulighed for at søge puljen efter retningslinjerne, men der er ikke nogen ansøgninger."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Ud fra svarene er det ikke muligt at sige, om det skyldes manglende viden om muligheden, eller om efterspørgslen ikke er der. Blandt de kommuner, der har angivet, hvilke konkrete typer af aktiviteter der er givet tilskud til, nævnes blandt andet følgende:

"Opstart af Pokemon klub."

"Ja, hvis de søger. F.eks. har Idrætssamvirket givet tilskud til en borgerforening, hvor en selvorganiseret gruppe står for cirkeltræning på et udendørs fitnessområde."

"Events/enkeltstående arrangementer."

"F.eks. til initiativer omkring demokrati blandt ikke-organiserede. Der opnås tilskud efter ansøgning og administrativ vurdering/udvalgsvurdering."

"Gadekultur, rekvisitter m.v. til f.eks. stolegymnastik (selvorganiserede grupper)."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Muligheden for tilskud til selvorganiserede grupper og aktiviteter er dermed i spil rundt omkring og bliver brugt til forskellige formål. Samlet set tyder kommunernes svar dog på, at selvorganiserede grupper og aktiviteter ikke fylder meget i fordelingen af udviklingspuljens midler.

Selvorganiserede grupper i folkeoplysningspolitikkerne

Som tidligere nævnt er folkeoplysningens samspil med de selvorganiserede grupper et af de seks temaer, som folkeoplysningsloven tilsiger, at de kommunale folkeoplysningspolitikker skal forholde sig til. Analysen viser, at langt de fleste politikker – i alt 78 kommuner – eksplicit omtaler emnet, men at der samtidig er stor variation i, hvor konkret emnet beskrives.

Langt de fleste politikker nævner blot kort, at folkeoplysningspolitikken også rummer de selvorganiserede grupper, men uddyber ikke videre, hvordan disse grupper understøttes. Eksempler på sådanne politikker, fremgår af nedenstående uddrag:

"Folkeoplysningspolitikken skal fremme samspil og sammenhæng mellem den støtteberettigede folkeoplysende virksomhed og selvorganiserede grupper og aktiviteter."

Folkeoplysningspolitik, Fanø Kommune

"I den nye folkeoplysningslov er de selvorganiserede fritidsudøvere medtaget således, at disse kan søge om støtte inden for det folkeoplysende område. Det åbner spændende

perspektiver for samarbejde og udvikling mellem det organiserede område og nye aktører.”

Folkeoplysningspolitik, Faaborg-Midtfyn Kommune

”Solrød Kommune vil sikre, at alle borgere og foreninger har mulighed for at iværksætte nye initiativer og kender mulighederne for støtte til både organiserede og selvorganiserede aktiviteter.”

Folkeoplysningspolitik, Solrød Kommune

Andre kommuner anerkender i højere grad de selvorganiserede grupper som vigtige for borgernes fritidsliv og beskriver mere dybdegående, hvilken rolle de spiller. Flere politikker lægger vægt på, at det selvorganiserede fritidsliv kan tilbyde en større fleksibilitet, end foreningslivet kan. Eksempler på sådanne beskrivelser fremgår af nedenstående uddrag:

”Stadigt flere borgere vælger at fokusere på selvorganiserede aktiviteter, hvor især individuelle og fleksible aktivitetsmuligheder vinder frem. Denne tendens kan finde en del af sin forklaring i borgernes øgede behov for at indpasse sine fritidsaktiviteter i en ofte travl dagligdag, hvor særligt livsfaser med eksempelvis småbørn kræver stor fleksibilitet. Odense Kommune anser det selvorganiserede fritidsliv som værende afgørende for, at borgerne har mulighed for at have et aktivt fritidsliv, hele livet. I samspil med kommunens mange folkeoplysende foreninger og aftenskoler kan de selvorganiserede aktiviteter således sikre et motiverende og helhedsorienteret aktivitetsudbud for byens borgere.”

Fritidspolitik, Odense Kommune

”Læsø Kommune tager til efterretning, at nye organisationsformer hele tiden opstår som alternativ til de traditionelle foreningsmæssige organiseringer. Ofte er disse nye organisationsformer udsprunget af individuelle behov hos borgerne. Folkeoplysningspolitikken skal derfor ligeledes give plads til en sådan udvikling og understøtte sådanne nye initiativer.”

Kultur- og folkeoplysningspolitik, Læsø Kommune

Flere kommuner beskriver yderligere, hvordan de ser et udviklingspotentiale i et styrket samarbejde mellem folkeoplysende foreninger og aftenskoler og selvorganiserede grupper:

”Vi ser et potentiale i at styrke samspillet mellem de forskellige fritidstilbud og det selvorganiserede. Måske kan flere foreninger og aftenskoler i samarbejde udvikle muligheder for, at unge kan afprøve forskellige aktiviteter inden for samme medlemskab? Måske kan drop-in aktiviteter åbne døren ind til foreningen for dem, der mest er aktive på egen hånd?”

Politik for folkeoplysning, Aalborg Kommune

”De enkelte aktiviteters organisationsform er derfor ikke afgørende, idet der ønskes et frit og varieret udbud af fleksible muligheder. Derfor kan selvorganiserede og andre gruppers aktiviteter i en periode også støttes samtidigt med, at de opfordres til at gå i samarbejde med eksisterende foreninger.”

Folkeoplysningspolitik, Bornholms Regionskommune

Som det også fremgår af det sidste eksempel, lægger nogle kommuner større vægt end andre på, at de selvorganiserede på sigt integreres i det eksisterende foreningsliv, men at de kan støttes i en kortere periode.

I politikkerne er der også forskel på, hvordan kommunerne ønsker at understøtte det selvorganiserede fritidsliv. En stor del af kommunerne beskriver, at de vil give selvorganiserede mulighed for at få plads i § 35, stk. 2-udvalget og ved at stille puljemidler til rådighed. Det handler især om udviklingspuljen, som i nedenstående eksempler.

"Horsens Kommune ønsker at understøtte de selvorganiserede grupper med partnerskaber eller understøtte den gode idé gennem Folkeoplysningsrådets udviklingspulje, så de selvorganiserede kan få den hjælpende hånd, der nogle gange kan være afgørende for at føre en idé eller et projekt det sidste stykke i mål."

Fritids- og foreningspolitik, Horsens Kommune

"Gribskov Kommune afsætter midler i en pulje, der understøtter udviklingsarbejde i forbindelse med organisationsformer, nye initiativer og projekter. Udviklingspuljen understøtter såvel aktiviteter, der foregår i etablerede foreninger, som aktiviteter, der foregår i selvorganiserede grupper. Målet er at involvere nye grupper i folkeoplysningsarbejdet."

Folkeoplysningspolitik, Gribskov Kommune

Det hænger fint sammen med, at muligheden for at støtte selvorganiserede aktiviteter som nævnt var en af begrundelserne for at genindføre lovkravet om en udviklingspulje. Ud over puljemidlerne omfatter politikkerne også andre eksempler på, hvordan kommunerne konkret vil understøtte det selvorganiserede fritidsliv – herunder beskriver flere faciliteter, byrum og naturen som fokuspunkter:

"Flere og flere borgere benytter sig af den selvorganiserede idræt som deres primære tilgang til motion og bevægelse. Fleksibiliteten og den uforpligtende tilgang er tiltrækkende, og det samme er naturoplevelserne, som mange af de selvorganiserede idrætter rummer. Skive Kommune vil sikre borgernes adgang til motion og bevægelse, uanset om dette sker indenfor den organiserede eller selvorganiserede idræt. Det kræver understøttelse, oplysning og overblik over de forskellige rum og faciliteter, som den selvorganiserede idræt benytter sig af. I Skive Kommune vil vi fremme den selvorganiserede idræts muligheder for især udendørs facilitetsadgang og øge informationsgraden om idrætsfaciliteter og foreningsmuligheder."

Fritids- og idrætspolitik, Skive Kommune

"Odense Kommune bidrager derfor til at sikre gode og motiverende miljøer til aktiviteter såvel i byen som i naturen. Odense Kommune har og vil fortsat have fokus på, at det skal være nemt og tilgængeligt at bevæge sig i Odense, og vi ønsker at sikre adgang for alle til multibaner, legepladser, aktivitetsstier og aktive byrum."

Fritidspolitik, Odense Kommune

"Den selvorganiserede fritidsaktivitet tilgodeses via multianvendelige og åbne anlægsprojekter. Det vil sige fleksible byrum og miljøer, hvor man kan udfolde sig aktivt og kreativt. [...] Der sikres mulighed for aktivitet og bevægelse døgnet rundt gennem flere,

bedre og åbne 'legepladser', som indbyder til aktivitet og kreativitet. Der sikres en bedre udnyttelse af byens rum og de grønne områder i midtbyen med henblik på at skabe rammer og plads til udfoldelse. Endvidere synliggøres og udbygges eksisterende muligheder på naturlegepladser, mountainbikeruter, ridestier, afmærkede ruter til vandring / stavgang og cykling, kanosejlads, primitive overnatningssteder m.m. Der sikres mulighed for at understøtte og imødekomme mere utraditionelle og individuelle aktivitetstilbud."

Idræts- og fritidspolitik, Herning Kommune

Samlet viser analysen en stor variation i, hvor detaljeret temaet om de selvorganiserede grupper belyses i politikkerne. Derudover er der især fokus på, at selvorganiserede grupper kan noget særligt i forhold til fleksibilitet og andre typer af aktiviteter. Politikkerne angiver, at de selvorganiserede aktører kan understøttes gennem udviklingspuljen og muligheden for deltagelse i brugerinddragelsesstrukturer, men også i høj grad gennem udvikling af de fysiske rammer – både når det gælder faciliteter, byrum og natur.

Kapitel 14: Brugerinddragelse på folkeoplysningsområdet

Folkeoplysningslovens bestemmelser for brugerinddragelse på folkeoplysningsområdet har ændret karakter over tid. I den første folkeoplysningslov, der trådte i kraft i 1991, var der indskrevet krav om et folkeoplysningsudvalg med repræsentation af de folkeoplysende organisationer (Folkeoplysningsloven 1990). I 2004 blev loven ændret, så det blev frivilligt for kommunerne, om de ville have et folkeoplysningsudvalg eller ej (Lov nr. 1227 af 27/12/2003). I 2011 blev loven ændret til de retningslinjer for brugerinddragelse, som stadig er gældende i dag, hvor kommunerne har pligt til at have et såkaldt § 35, stk. 2-udvalg, som skal sikre brugerne mulighed for indflydelse på administrationen af loven.

Kommunerne har dog i dag betydeligt friere rammer til at beslutte, hvordan udvalget skal organiseres, og hvilke kompetencer det skal have, end det var tilfældet ved de tidligere folkeoplysningsudvalg, hvor meget var lovbestemt. Derfor er der store forskelle på tværs af kommunerne, når det gælder udvalgenes rolle og sammensætning. Boks 8 uddyber lovens krav til § 35, stk. 2-udvalgene.

Boks 8: Folkeoplysningslovens krav til brugerinddragelsen

Ifølge folkeoplysningslovens § 35, stk. 2 skal kommunalbestyrelsen oprette et udvalg "inden for den kommunale forvaltning med repræsentation for den virksomhed, der kan få tilskud" (§ 35, stk. 2).

Udvalgets sammensætning

Loven stiller krav om, at der skal være repræsentation af de aktører, der kan modtage tilskud efter loven, men kommunalbestyrelsen har selv mulighed for at beslutte, hvordan udvalget skal sammensættes, hvor stort det skal være, og hvad det skal hedde. Derudover er det nyt fra 2011, at udvalget opererer som en del af den kommunale forvaltning.

Udvalgets kompetencer

Loven uddyber, at udvalget skal inddrages i "alle sammenhænge af generel betydning" for den folkeoplysende virksomhed. Herunder skal udvalget inddrages forud for vedtagelse af folkeoplysningspolitikken, budgettet på området og tilskudsreglerne på området. Derudover er det et krav, at principperne for udvalgets arbejde er skrevet ind i folkeoplysningspolitikken.

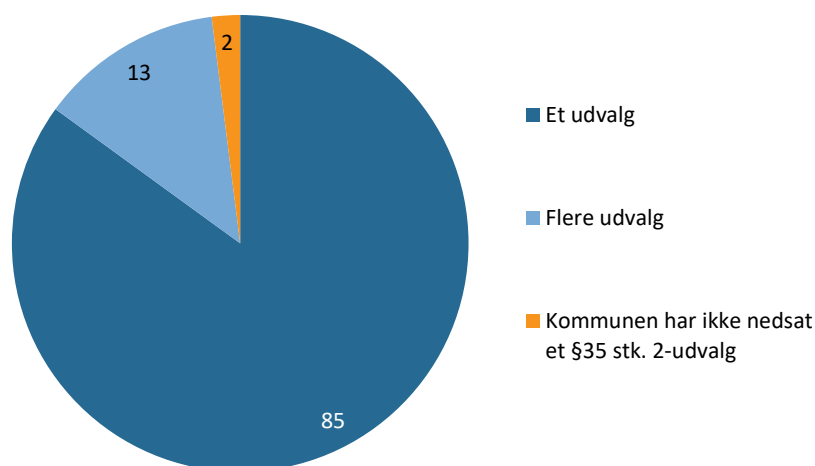
På grund af de frie rammer på området er det interessant at belyse, hvordan karakteren af brugerinddragelsen ser ud på tværs af kommunerne. Dette kapitel sætter således fokus på de følgende tre temaer:

- § 35, stk. 2-udvalgets organisering og sammensætning
- § 35, stk. 2-udvalgenes kompetence
- Lokale samråd på folkeoplysningsområdet.

§ 35, stk. 2-udvalgets organisering og sammensætning

På tværs af kommuner er der forskellige modeller for, hvordan kravene om brugerinddragelse udmønter sig i praksis. Som figur 51 viser, angiver 86 pct. af kommunerne, at udvalgets rolle varetages gennem ét enkelt udvalg, mens 12 pct. har fordelt ansvaret på flere udvalg. Endelig angiver 2 pct. af kommunerne, at de ikke har nedsat et § 35, stk. 2-udvalg. Det er næsten samme mønster som ved den seneste undersøgelse¹⁰⁹.

Figur 51: Ét eller flere udvalg? (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Varetages udvalgets rolle gennem ét eller flere udvalg?' (n=84 kommuner). De to kommuner, der har angivet, at de ikke har nedsat et udvalg, omfatter én kommune, som oplyser, at udvalget er under etablering, og en anden, som angiver, at ansvaret er fordelt mellem det politiske udvalg og tre samråd på området.

Blandt de kommuner, der har angivet flere udvalg, omfatter det i mange tilfælde, at ansvaret er delegeret ud til foreningssamrådene på området – dvs. idrætssamråd, aftenskolesamråd mv. Derudover har enkelte kommuner angivet, at ansvaret er fordelt mellem det politiske udvalg og § 35, stk. 2-udvalget.

I de 85 pct. af kommunerne, hvor der er tale om ét udvalg, har udvalget forskellige navne. Det mest udbredte er dog stadig 'folkeoplysningsudvalget', som 55 pct. af kommunerne benytter, mens 30 pct. bruger andre navne.

Enkelte af de andre navne, omfatter ligeledes folkeoplysning som begreb. Det gælder f.eks. 'Folkeoplysningsrådet' og 'Samarbejdsudvalget inden for folkeoplysningen'. Andre har fokus på foreningsbegrebet i udvalgets navn – som f.eks. 'Forenings- og frivillighedsudvalget', 'Foreningsråd', 'Foreningsudvalget'. Men det mest udbredte er navne, der på forskellig vis refererer til 'fritid' – som f.eks. 'Fritidsrådet', 'Fritidsudvalget' eller 'Fritidsforum'.

Ses der på antallet af medlemmer i § 35, stk. 2-udvalgene, varierer udvalgenes størrelse mellem 5 og 21 medlemmer, mens det gennemsnitlige medlemstal er på 11 (eksklusive

¹⁰⁹ Her var de tilsvarende andele på hhv. 83, 11 og 6 pct. (n: 88 kommuner) (Thøgersen 2021, 34).

tilforordnede). I de kommuner, der har ansvaret fordelt på flere udvalg, varierer det samlede medlemstal mellem 8 og 30 med et gennemsnit på 18 medlemmer. Der har ikke været nogen ændringer af betydning over tid, når det gælder udvalgenes størrelse (Thøgersen 2024, 35).

Figur 52 viser andelen af kommuner, der har repræsentanter fra de respektive områder med i deres udvalg.

Som det fremgår, har alle de kommuner, der har besvaret spørgsmålet, repræsentanter fra idrætsforeninger med i deres udvalg, mens næsten alle har repræsentanter fra aftenskoleområdet, og 89 pct. fra spejderområdet. Dertil kommer 56 pct. af kommunerne, som har repræsentanter for øvrige idébestemte og samfundsengagerende børne- og ungdomsforeninger. Handicaporganisationer er repræsenteret i halvdelen af udvalgene, mens lidt færre har repræsentanter fra kulturområdet.

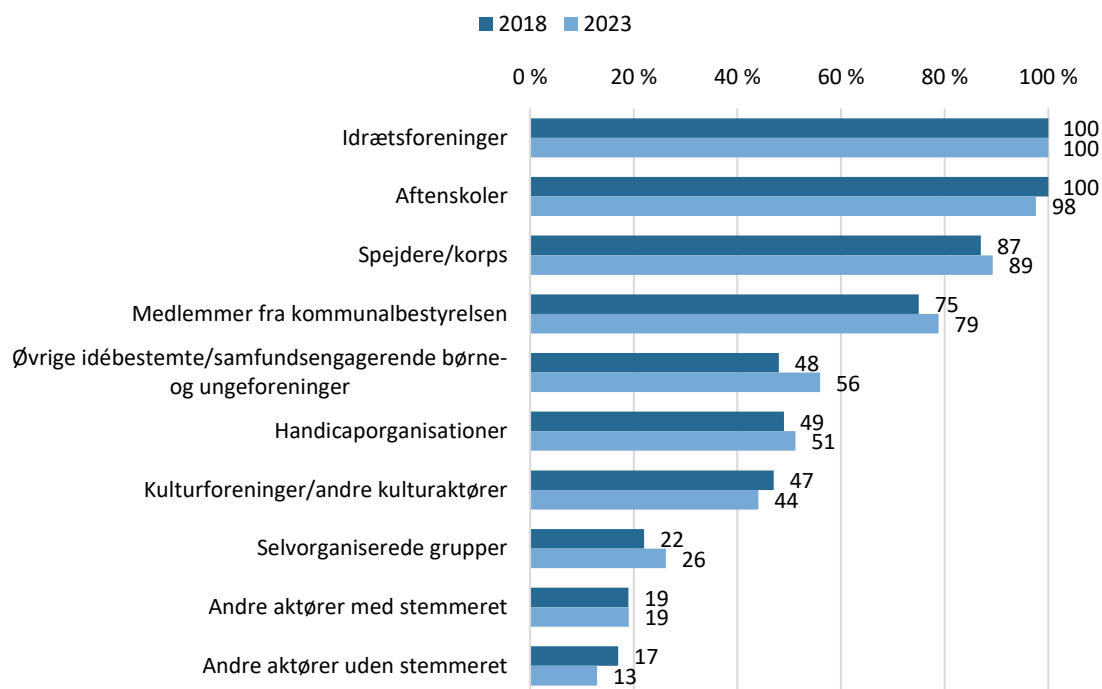
26 pct. af kommunerne angiver, at de har repræsentanter fra selvorganiserede grupper med i udvalget. Det kan afspejle, at det stadig er relativt nyt for kommunerne at tænke disse grupper ind i de formelle strukturer¹¹⁰, og at det samtidig kan være vanskeligt at finde repræsentanter, der kan repræsentere selvorganiserede aktører som helhed.

Endelig er det interessant, at 79 pct. af kommunerne fortsat har politisk repræsentation i udvalget, selvom det ikke længere er lovpligtigt.

Som det også fremgår af figuren, har der været meget begrænsede ændringer i, hvem der er repræsenteret i udvalgene, siden den seneste undersøgelse. Dog ser det ud til, at lidt flere har repræsentation fra de øvrige børne- og ungdomsforeninger, og der er også en svag stigning, når det gælder selvorganiserede grupper og politisk repræsentation. Forskellene er dog så små, at det bør tages med det forbehold.

¹¹⁰ Selvorganiserede grupper blev først indskrevet i lovgivningen ved lovændringen i 2011.

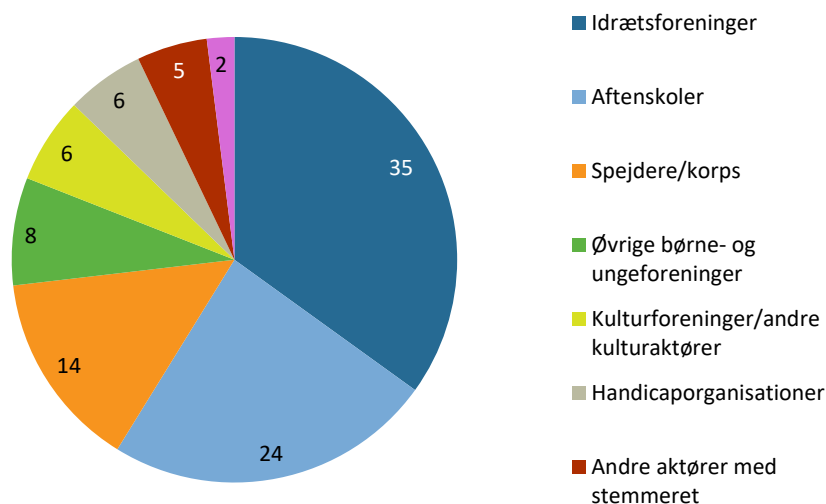
Figur 52: Hvem er repræsenteret i § 35, stk. 2-udvalgene? 2018-2023 (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvem er repræsenteret i udvalget/udvalgene?' (2018: n=83, 2023: n=84-85).

Ses der i stedet på, hvordan udvalgsmedlemmerne fordeler sig på de respektive områder, viser figur 53, at 35 pct. af områderepræsentanterne i udvalgene kommer fra idrætsforeningerne, 24 pct. fra aftenskolerne og sammenlagt 22 pct. fra spejdere og øvrige idébestemte og samfundsengagerende børne- og ungdomsforeninger. Handicapområdet og kulturområdet udgør hver især 6 pct. af medlemmerne, mens selvorganiserede grupper kun udgør 2 pct., hvilket er samme andel som i 2018. Generelt er der meget begrænsede forskydninger i udvalgenes sammensætning over tid, trods de mindre forskydninger i områdernes repræsentation (Thøgersen 2021b, 37).

Figur 53: § 35, stk. 2-udvalgenes sammensætning (pct.)



Figuren viser, hvor stor en andel af det samlede medlemstal i § 35, stk. 2-udvalgene de respektive områder udgør, baseret på kommunernes svar på spørgsmålet: 'Angiv antallet af repræsentanter for hver af de følgende typer af aktører'. Det er kun antallet af forenings-/områderepræsentanter, der indgår i figuren, mens politikere og øvrige aktører uden stemmeret ikke indgår (n=77 kommuner).

§ 35, stk. 2-udvalgenes kompetencer

Som tidligere nævnt har kommunerne i dag betydeligt friere ramme til selv at definere § 35, stk. 2-udvalgenes kompetencer, end det var tilfældet under den tidligere lovgivning¹¹¹. Derfor sætter dette afsnit fokus på, hvilke kompetencer § 35, stk. 2-udvalgene har i dag.

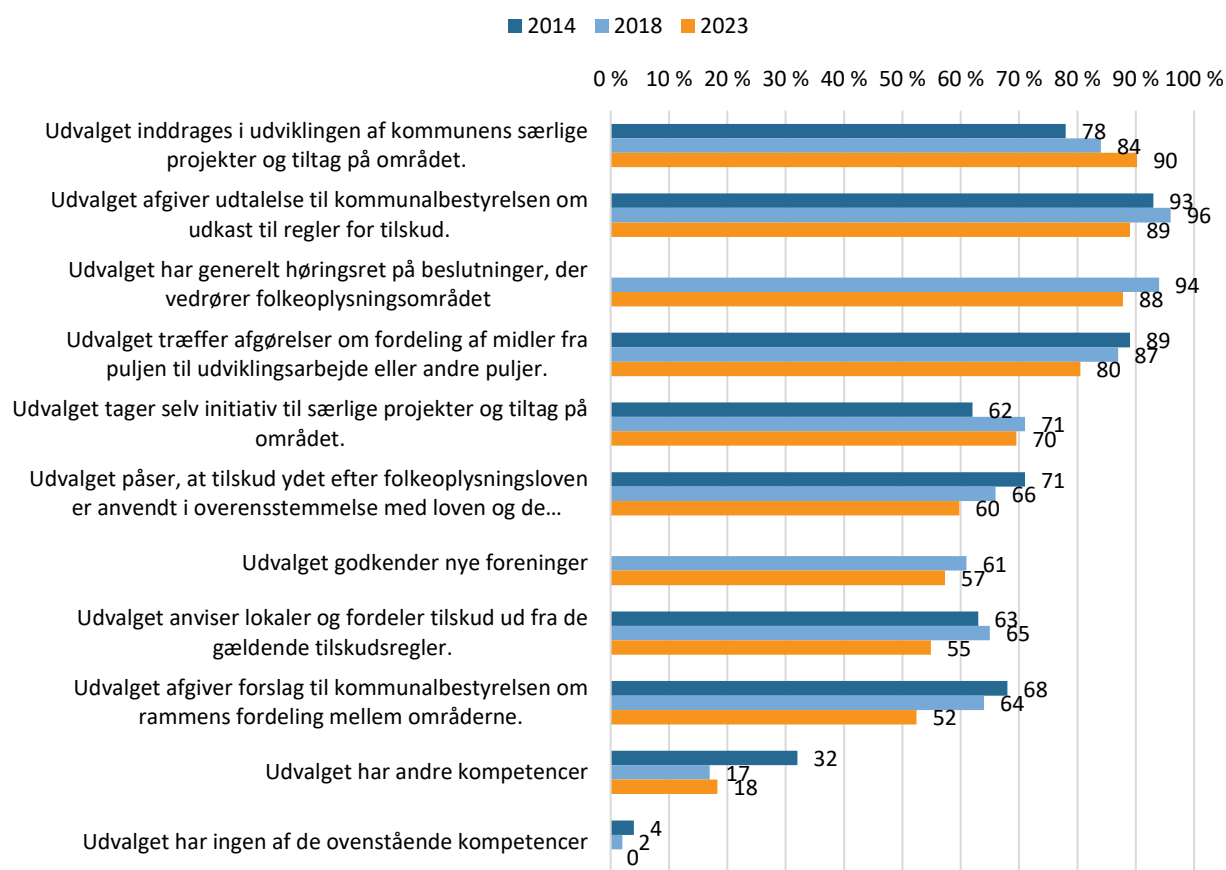
I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at forholde sig til en række forskellige mulige kompetencer, som et § 35, stk. 2-udvalg kan have. En række af disse kompetencer var lovpligtige for de tidligere folkeoplysningsudvalg. Det gælder for de kompetencer, der omhandler godkendelse af foreninger, godkendelse af tilskudsfordeling, udtalelse ved vedtagelsen af tilskudsprincipper samt kontrollen med tilskuddets fordeling (§ 37 og § 39 i den tidligere folkeoplysningslov). De øvrige kompetencer er formuleret specifikt til denne undersøgelse. Kommunernes svar fremgår af figur 54, der også viser udviklingen i udvalgenes kompetencer over tid.

Som det fremgår af figuren, er der sket nogle mindre forskydninger i udvalgenes kompetencer over tid. Flere kommuner end tidligere angiver, at udvalget 'inddrages i udviklingen af kommunens særlige projekter og tiltag på området', og at 'udvalget selv tager initiativ til særlige projekter og tiltag på området'. Omvendt er der færre, som giver forslag til kommunalbestyrelsen om rammens fordeling på tværs af områder, færre der påser, at tilskuddet anvendes i overensstemmelse med reglerne, og færre, der anviser lokaler og fordeler

¹¹¹ Her tænkes på den gældende lovgivning frem til 2004, hvor folkeoplysningsudvalgene blev gjort frivillige (LOV nr. 1224 af 27/12/2003).

puljer. Samlet set er der en tendens til, at den formelle og sagsbehandlende del af udvalgenes rolle fylder mindre, mens de i højere grad end tidligere spiller en udviklingsorienteret rolle.

Figur 54: § 35, stk. 2-udvalgenes kompetencer 2014-2023 (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilke af de følgende kompetencer har udvalget/udvalgene?' (2014: n=82 kommuner, 2018: n=83 kommuner, 2023: n=82 kommuner). Som det fremgår af figuren, indgår enkelte kompetencer først fra 2018 og frem, da de blev formuleret på baggrund af kommunernes uddybende svar på 'andre kompetencer' i den første undersøgelse.

Denne udvikling ses i nogen grad også i de uddybende svar blandt de kommuner, der har angivet, at der er sket ændringer i udvalgets roller og kompetencer i løbet af de seneste fem år. En femtedel af kommunerne har angivet, at der er sket ændringer, og de uddybende svar viser, at ændringerne primært vedrører en ændret organisering/ændret sammensætning af udvalgets medlemmer eller ændrede kompetencer. Når det gælder den ændrede sammensætning, er der ikke nogen klare mønstre i svarene. Nogle udvalg har fået færre medlemmer, og andre har fået flere. Men når det gælder kompetencer, skinner udviklingstendenserne i figuren ovenfor igennem – f.eks. i de følgende svar:

"Administrationen har fået kompetence til at godkendte nye foreninger. Derudover behandler fritidsrådet (modsat det tidligere folkeoplysningsudvalg) ikke længere ansøgninger om ekstraordinært lokaletilskud – dette er overdraget til administrationen, som indstiller en beslutning til det stående udvalg på området."

”Udvalget er i den indeværende periode meget aktive omkring udvikling på folkeoplysningsområdet. De er primus motor for idræts- og fritidspolitikken og arbejder meget med udvikling af handlinger i forhold til denne.”

”Vi har arbejdet på mere udviklingsorienteret arbejde i udvalget, hvorfor administrationen af puljer, godkendelser med mere nu ligger i administrationen og ikke i udvalget.”

”Udvalget har et større engagement og tager initiativer til nye indsatser.”

”Vores folkeoplysningsudvalg har fået frtaget flere beslutningsgrundlag. Disse er gået videre til Kultur- og Fritidsudvalget.”

”Udvalget fordeler tilskud i forhold til rekvisitpuljen.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Som eksemplerne viser, er der i nogle tilfælde overdraget opgaver til forvaltningen eller til det politiske udvalg, og der er også eksempler på, at udvalget arbejder mere udviklingsorienteret. Billedet er dog ikke helt entydigt, da der også er et eksempel, hvor udvalget har fået overdraget ansvaret for en pulje.

Forskelligheden på tværs af kommuner ses ved den varierende tilslutning til de forskellige typer af kompetencer, men er også tydelig, hvis der ses på, hvor mange kompetencer kommunerne har sat kryds ved.

Gennemsnitligt har kommunerne sat kryds ved 6,6 kompetencer, men gennemsnittet dækker over stor variation. Som tabel 41 viser, har lidt over halvdelen af kommunerne angivet minimum syv kompetencer, mens resten har angivet færre. 8 pct. af kommunerne er helt nede på tre eller færre kompetencer. Billedet er stort set det samme som ved den seneste undersøgelse (Thøgersen 2021b, 39).

Tabel 41: Antallet af kompetencer i § 35, stk. 2-udvalget

	Andel kommuner (pct.)	Antal kommuner (n)
3 eller færre kompetencer	8	7
4-6 kompetencer	38	31
7 eller flere kompetencer	54	44
I alt	100	82

Tabellen viser, hvor mange af kompetencerne på listen kommunerne har sat kryds ved i spørgsmålet: 'Hvilke af de følgende kompetencer har udvalget/udvalgene?'.

Det er dog vigtigt at understrege, at antallet af kompetencer ikke kan stå alene i vurderingen af udvalgenes beføjelser, da nogle kompetencer kan give udvalget større indflydelsesmuligheder end andre.

Der er – ikke overraskende – en sammenhæng mellem antallet af kompetencer i udvalgene og antallet af møder. Jo flere kompetencer udvalget har, jo flere møder holder det. § 35, stk. 2-udvalgene afholder i gennemsnit seks møder om året (se tabel B16 i bilagsmaterialet).

Samråd på folkeoplysningsområdet

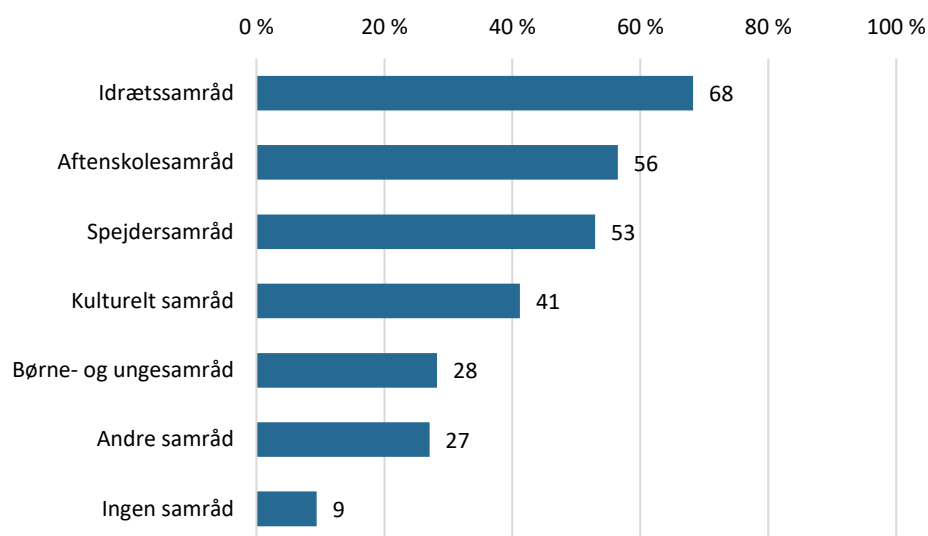
De lovpligtige § 35, stk. 2-udvalg står langt fra altid alene i brugerinddragelsesstrukturerne på folkeoplysningsområdet. I mange kommuner findes der også forskellige typer af lokale foreningssamråd, der er sammenslutninger af foreninger inden for et givet område – som f.eks. idrætssamråd, aftenskolesamråd eller børne- og ungesamråd. Som det er beskrevet ovenfor, er kompetencer fra § 35, stk. 2-udvalget nogle steder uddelegeret til disse samråd, men oftest eksisterer samrådene side om side med § 35, stk. 2-udvalget (se også Thøgersen et al. 2021; Thøgersen et al. 2022).

For at få et samlet billede af brugerinddragelsesstrukturerne på folkeoplysningsområdet er det derfor centralt også at belyse udbredelsen af lokale samråd, og i hvilken udstrækning de har konkrete opgaver, som de har fået uddelegeret fra kommunen.

Som figur 55 viser, er der i de fleste kommuner et eller flere samråd. Kun 9 pct. af kommunerne angiver, at der slet ingen samråd er. Idrætssamråd er mest udbredte og findes i to tredjedele af kommunerne. Derefter kommer aftenskolesamråd, som findes i 55 pct. af kommunerne, og spejdersamråd, som findes i halvdelen af kommunerne. Udbredelsen af samråd ser ikke ud til at have ændret sig betydeligt siden den seneste undersøgelse. Dog er andelen af kommuner, som slet ikke har samråd, faldet fra 16 til 9 pct. (Thøgersen 2021b, 41)¹¹².

¹¹² Derudover er det nyt, at der i denne undersøgelse sondres mellem spejdersamråd og børne- og ungesamråd, mens der blev spurgt samlet til begge dele i den seneste undersøgelse (Thøgersen 2021b, 41).

Figur 55: Udbredelsen af lokale samråd (pct.)

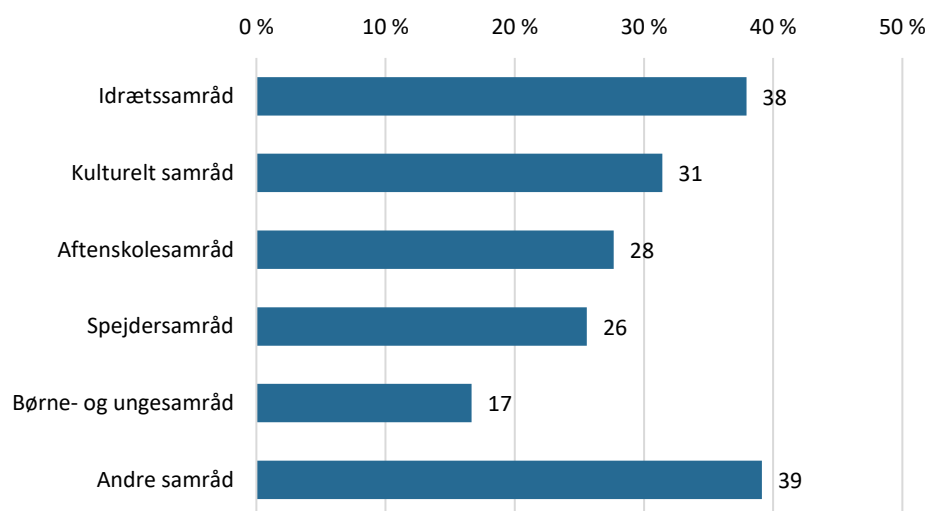


Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilke typer af foreningssammenslutninger/råd/samvirker findes i kommunen på folkeoplysningsområdet og det øvrige kultur- og fritidsområde?' (n=85 kommuner).

I 20 pct. af kommunerne er der kommunale medarbejdere repræsenteret i et eller flere af samrådene. De uddybende svar viser, at det især omfatter kulturelle samråd og idrætssamråd, mens det er mindre udbredt på de øvrige områder.

Figur 56 viser, hvor stor en andel af kommunerne der har uddelegeret opgaver eller kompetencer til de enkelte samråd. Figuren bygger udelukkende på de kommuner, der har svaret på spørgsmålet, og som dermed har de pågældende typer af samråd.

Figur 56: Samråd med uddelegerede kompetencer (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der nogen særlige opgaver eller kompetencer, der er lagt ud til samrådet?' (idrætssamråd: n=58, kulturelle samråd: n=35, aftenskolesamråd: n=47, spejdersamråd: n=43, børne- og ungesamråd: n=24, andre samråd: n=23).

Som det fremgår, er det mest udbredt på idrætsområdet, hvor samrådene i 38 pct. af kommunerne har særlige opgaver eller kompetencer. Derefter kommer kulturelle samråd, som har fået uddelegeret opgaver i 31 pct. af de kommuner, der har denne type af samråd. At det især er idrætssamråd og kulturelle samråd, der har uddelegerede opgaver, var også tydeligt i en tidligere landsdækkende undersøgelse blandt lokale samråd, som også viste, at det især er puljeadministration, som fylder i samrådenes opgaver, men at opgaverne også kan omfatte mange andre ting (Thøgersen et al. 2021, 73).

Samme billede ses i kommunernes svar på, hvilke opgaver de har uddelegeret til de respektive samråd. Nedenfor følger eksempler for hver af de respektive samrådstyper på baggrund af kommunernes uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen.

Samråd på idrætsområdet:

"Gennem deres faglige idrætsudvalg fordeler [samrådets navn] lokaletider til kommunens idrætsforeninger i egne og kommunale/kommunalt betalte faciliteter, herunder også fodboldbaner."

"Idrætssamvirket koordinerer sommerferieaktiviteter i foreningerne."

"Fordeling af tider mv."

"Fordeling af en Idrætstalentpulje og høringspart i forhold til en Idrætsanlægspulje."

"Eksempelvis yder Idrætssamvirket tilskud til leder- og instruktøruddannelse."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Aftenskolesamråd:

"Fordeling/forbrug af evt. restpulje på 10 pct. debatskabende aktiviteter."

"Samrådet har råderetten – og dermed den daglige drift – af Aftenskolernes hus. Lokalerne fordeles via vores foreningsportal, men fejl, mangler og andet 'driftes' af samvirket."

"Intern omfordeling af midler til aftenskoleområdet i indeværende regnskabsår."

"Tilskud til tolkebistand."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Spejdersamråd/BUS:

"Udpeger medlem til Folkeoplysningsudvalget. Udpeger, hvem der skal have Spejderprisen."

"De administrerer puljen til lederuddannelse."

"Forslag til fordeling af en årlig pulje på knap 500.000 kr. til vedligeholdelse af de uniformerede korps' hytter."

"Administration og fordeling af aktivitetstilskud."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Kulturelle samråd:

"Administration af pulje."

"Afholdelse af Kulturkonference."

"Bevilling af tilskud op til 10.000 kr. fra Kulturpuljen."

"Høringsberettiget i forbindelse med budgetlægning. Godkendelse af nye foreninger samt bevillinger af tilskud fra udviklingspuljen. Fordeling af tilskud. Indkøb af kunst til kommunen."

"Skal indstille til Kultur- og idrætspris."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Som det fremgår, varierer opgavernes karakter, og dermed varierer det også, hvordan samrådenes rolle spiller sammen med § 35, stk. 2-udvalget. I enkelte tilfælde udgør samrådene samlet set § 35, stk. 2-udvalget, men i de fleste tilfælde er samspillet mindre tæt. Opgavernes karakter viser dog, at samrådene ofte er en vigtig brik i den samlede brugerinddragelsesstruktur på området.

Kapitel 15: Tilsynsprocedurer på folkeoplysningsområdet

Ifølge folkeoplysningsloven har kommunerne pligt til at føre tilsyn med, at foreninger, der modtager tilskud eller benytter kommunale lokaler, overholder loven og de fastsatte regler for tilskud:

”Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, at foreninger, der modtager tilskud eller anvender lokaler efter denne lov, overholder loven eller regler fastsat i medfør heraf [...]”

Folkeoplysningsloven § 33, stk. 5¹¹³

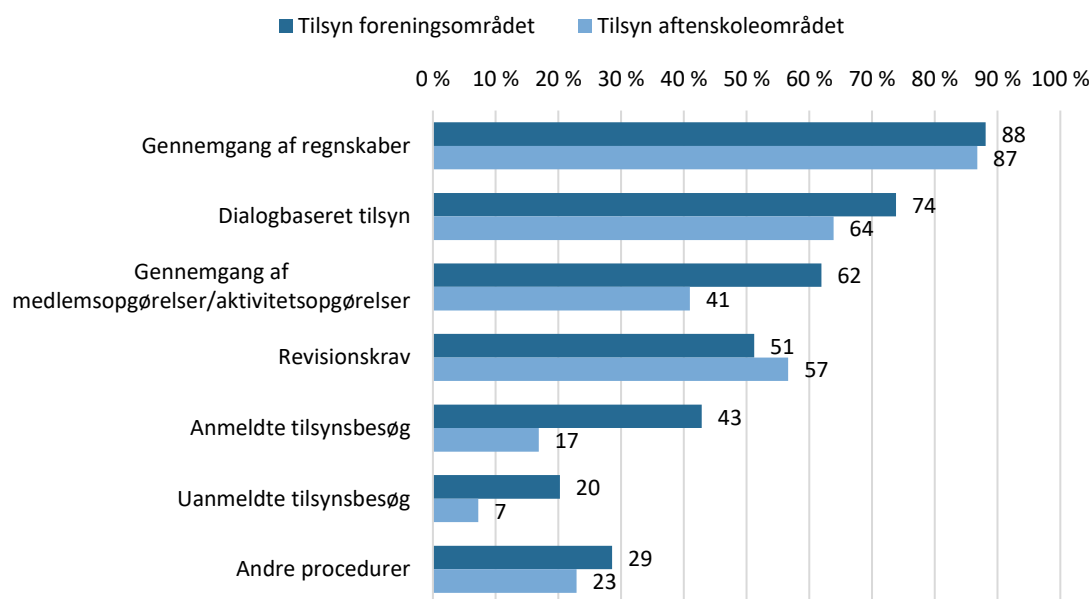
Den nuværende bestemmelse i loven blev indskrevet i forbindelse med den seneste lovændring i 2017. Kommunerne havde også tilsynspligt forud for lovændringen, men tidligere var det formuleret mere implicit i forbindelse med krav til regnskab og revision. Lovændringen medførte dermed en skærpelse af tilsynspligten, selvom det samtidig i bemærkningerne til loven blev understreget, at det ikke var hensigten, at kommunernes samlede tilsyn skulle forøges væsentligt (Bemærkninger til 2016/1 LFS 13,16).

I spørgeskemaet har kommunerne svaret på, hvilke kontrol- og tilsynsprocedurer de bruger på folkeoplysningsområdet. Som figur 57 viser, er det især gennemgang af regnskaber, som fylder i kommunernes praksis. Der er dog også en stor andel, som angiver, at de anvender dialogbaseret tilsyn. Det kan f.eks. være ved opstart af nye foreninger eller ved anden dialog om foreningernes aktiviteter. Det kan tyde på, at dialogen og det tillidsfulde samarbejde vægtes i kommunernes praksis.

Derudover angiver en stor del af kommunerne, at deres tilsyn omfatter gennemgang af medlems- eller aktivitetsopgørelse – det gælder især på foreningsområdet, hvor det gælder 62 pct. af kommunerne. Omvendt er revisionskrav lidt mere udbredt på aftenskoleområdet end på foreningsområdet. Også når det gælder tilsynsbesøg, er der forskelle på tværs af områderne: Både anmeldte og uanmeldte besøg er mere udbredte på foreningsområdet end på aftenskoleområdet.

¹¹³ En tilsvarende formulering retter sig mod foreninger, der modtager tilskud på andet grundlag end folkeoplysningsloven (§ 44a, stk. 2).

Figur 57: Kommunernes tilsynsprocedurer (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilke kontrol- og tilsynsprocedurer bruger kommunen på foreningsområdet?' og 'Hvilke kontrol- og tilsynsprocedurer bruger kommunen på aftenskoleområdet?' Svarmulighederne er ens på tværs af områder med undtagelse af, at der er spurgt om aktivitetsopgørelser på aftenskoleområdet og medlemsopgørelser på foreningsområdet (foreningsområdet: n=84 kommuner, aftenskoleområdet: n=83 kommuner).

De kommuner, der har svaret, at de har revisionskrav, er blevet spurgt om, hvorvidt der er en beløbsgrænse for, hvornår der er krav om ekstern revision. På aftenskoleområdet varierer beløbsgrænsen mellem 30.000 og 750.000 kr. med et gennemsnit på cirka 380.000 kr. blandt de 44 kommuner, der har angivet beløbet¹¹⁴. Billedet er næsten det samme på foreningsområdet, hvor beløbsgrænsen varierer mellem 100.000 kr. og 750.000 kr. med et gennemsnit på cirka 390.000 kr. (n: 40 kommuner).

De kommuner, der har angivet, at de anvender 'andre procedurer', har haft mulighed for at uddybe deres svar, hvilket 16 kommuner har gjort for aftenskoleområdet. Herunder nævner fem kommuner, at de foretager stikprøvekontrol – f.eks. som i de nedenstående eksempler:

"Stikprøvekontrol af en aftenskole årligt."

"Der udtages hvert år tre foreninger eller aftenskoler til revision af ekstern revisor."

"Kommunens Interne Revision foretager hvert år tematisk stikprøverevision af fem-ti aftenskoler."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

¹¹⁴ En enkelt kommune har dog skrevet, at der er krav om ekstern revision ved alle tilskudsniveauer.

De øvrige uddybende svar viser eksempler på forskellige dokumentationskrav og kontrolprocedurer – som i svarene nedenfor:

"Aftenskoler og oplysningsforbund skal hvert år fremsende en særlig årsberetning, som forlægges folkeoplysningsudvalget."

"Bilagskontrol vedrørende tilskud til undervisning og lokaletilskud, kontrol af vedtægter og medlemstal."

"Modtager dokumentation ved tilskud til debatskabende aktiviteter og ved lokaletilskud."

"Regnskabet skal være underskrevet af samtlige medlemmer af bestyrelsen samt to revisorer, som er valgt blandt foreningens medlemmer."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

På foreningsområdet har 25 kommuner uddybet deres svar i forhold til, hvad 'andre procedurer' dækker over. Forskellige former for stikprøvekontrol nævnes af syv kommuner som i nedenstående eksempler:

"Stikprøvekontrol af fem foreninger årligt."

"Stikprøvekontrol ved lokaletilskud."

"Stikprøvekontrol, som også kan inkludere tilsynsbesøg."

"Stikprøver – her gennemgås tilskudsregnskab med underliggende bilag, medlemsopgørelser, kontingentindbetalinger m.v."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Derudover nævnes igen en række øvrige kontrolprocedurer:

"Tjek af børneattester, bestyrelsessammensætning, afholdte generalforsamlinger mm."

"Gennemgang af tilskudsregnskaber."

"Gennemgang aktivitetstimer, vedtægter (om de stadig lever op til at være en folkeoplysende forening)."

"Bilagskontrol ved udbetaling af kursus- og lokaletilskud samt tilskud fra puljer."

"Bilagskontrol vedrørende aktivitetstilskud og lokaletilskud, kontrol af vedtægter og medlemstal."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Kommunerne har derudover haft mulighed for generelt at tilføje uddybende information om deres tilsynsprocedurer. Igen er det først og fremmest forskellige former for

stikprøvekontrol, som fylder i kommunernes svar. Der er dog også andre lidt mere specifikke procedurer i spil rundt omkring i kommunerne, og de følgende eksempler går på tværs af foreningsområdet og aftenskoleområdet.

"Aftenskolerne skal ved f.eks. ekstraordinær stigning i aktivitetsniveau kunne indsende dokumentation ved stikprøvekontrol."

"Beretning om foreningens aktiviteter de første tre år efter foreningens godkendelse."

"Hvis vi har tvivl om rigtighed af opgørelsen af deres medlemstal, så gennemgår vi deres medlemmer og kontingentbetalinger i anonym form."

"Vi er gode til i afdelingen at undre os, når vi er i kontakt med foreninger i forskellige sammenhænge, og bruger hinanden til at stille spørgsmål til det, vi oplever og undrer os over."

"Referatet bruges til at tjekke foreningens aktivitet mm. i det forgange år. Desuden foretages kontrolbesøg i to lokaler for at tjekke aktivitet."

"Der vælges et antal foreninger, som får tilbudt besøg af forvaltningen. Her gennemgås dels foreningens situation (styrker og svagheder), ligesom forvaltningen byder ind med, hvad den kan bruges til. Kører desuden et koncept i samarbejde med DGI omkring at gøre foreningerne bedre til at tackle forskellige problematikker (markedsføring, frivillige osv.). Det gøres via foreningsbesøg og via workshops."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Som det fremgår, omfatter kommunernes uddybninger både kontrolprocedurer, men også procedurer, som i højere grad kan betragtes som foreningsservice og dialog. Eksemplerne viser også, at kommuner sommetider sætter særlige tiltag i gang, hvis de undrer sig over noget på området, eller hvis der sker ekstraordinære stigninger i aktivitetsniveauet.

Kommunernes tilsynsprocedurer er ikke tidligere belyst i 'Folkeoplysningen i kommunerne', og der er derfor ikke mulighed for at sammenligne direkte over tid. En evaluering af lovændringen har dog tidligere vist en let øget tilsynsaktivitet i årene efter lovændringen i form af øget brug af besøg og dialogbaseret tilsyn (Thøgersen & Bjerrum 2020, 27). Evalueringen viste også, at kommunerne i deres tilsynsprocedurer er meget opmærksomme på at sikre en god balance mellem tillid og kontrol (Ibid., 62).

Kapitel 16: Oplevede udfordringer ved folkeoplysningsloven

Det sidste tema i den tværgående analyse omhandler oplevede udfordringer ved folkeoplysningsloven. I spørgeskemaet er kommunerne blevet spurgt om, hvorvidt de oplever nogen særlige udfordringer ved administrationen af loven. Som tabel 41 viser, svarer 64 pct. af kommunerne bekræftende på spørgsmålet. Det er næsten samme andel som ved seneste undersøgelse, hvor andelen var på 61 pct. (Thøgersen 2021b, 45).

Tabel 42: Oplevede udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven

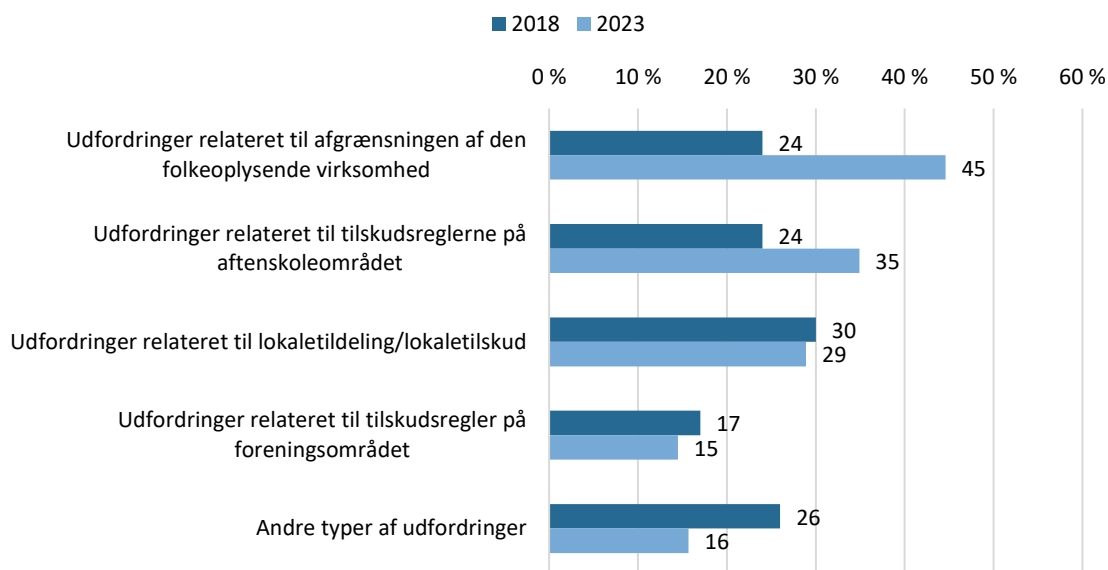
	Andel kommuner (pct.)	Antal kommuner (n)
Ja	64	53
Nej	34	28
Ved ikke	2	2
I alt	100	83

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Oplever I som kommune nogen særlige udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven'.

Ses der i stedet på, hvilke udfordringer kommunerne oplever, er der sket nogle interessante forskydninger over tid. Som figur 58 viser, er der en relativ stor stigning i andelen af kommuner, som oplever udfordringer med afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed. Derudover er andelen af kommuner, som oplever udfordringer med tilskudsreglerne på aftenskoleområdet, ligeledes steget. Andelen, der har sat kryds ved 'andre typer af udfordringer', er derimod faldet. Det kan skyldes, at den seneste undersøgelse blev gennemført umiddelbart efter en ændring af folkeoplysningsloven i 2017¹¹⁵, som medførte flere forpligtelser for kommunerne – f.eks. i forhold til offentliggørelse af tilskudsregnskaber, en skærpende af tilsynsplikten mv. I de uddybende svar fra sidst refererede mange kommuner netop til denne lovændring (Thøgersen 2021b, 46).

¹¹⁵ LOV nr. 1553 af 13/12/2016: Indsats mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Se også Thøgersen & Bjerrum 2020: <https://www.vifo.dk/udgivelser/evaluering-af-aendringen-af-folkeoplysningsloven/>

Figur 58: Oplevede udfordringer ved administrationen af loven 2018-2023 (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvis ja, inden for hvilke områder oplever I udfordringer?' (2018: n=84, 2023: n=83).

Blandt de kommuner, der har angivet 'andre udfordringer', nævner flere den mellemkommunale refusion på aftenskoleområdet – f.eks. som i det nedenstående svar:

"Mellemkommunal refusion vedrørende voksenundervisning er al for tidskrævende. Denne administrative tunge opgave burde ophøre."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Andre nævner forhold, der knytter sig til den nævnte lovændring i 2017:

"Offentliggørelse af tilskudsregnskab mm."

"Vi udfordres på tilsynspligten – der er ikke ressourcer til at foretage et tilsyn, der giver mening."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

De resterende svar omfatter flere forskellige temaer – blandt andet udfordringer med fortolkningen af loven:

"Meget af lovgivningen lægger op til individuel tilpasning og vurdering."

"Udfordringer med fortolkningen af loven."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Ud over de uddybende svar på 'andre udfordringer' har kommunerne også haft mulighed for at uddybe deres svar til det overordnede spørgsmål om udfordringer ved

administrationen af loven. 22 kommuner har benyttet sig af denne mulighed, og flere af uddybningerne omfatter flere typer af udfordringer.

Knap halvdelen af de uddybende svar vedrører forhold, der på forskellig vis knytter sig til afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed. Som de nedenstående svar viser, nævnes både generelle udfordringer med definitionen af 'folkeoplysende aktiviteter', men også mere specifikt afgrænsningen til andre lovgivninger samt nye deltagelsesformer og aktiviteter:

"Udfordringen er at kunne give en forklaring på, hvad folkeoplysende aktiviteter er."

"Mellemkommunal refusion er enormt tidskrævende. Nye aktiviteter som sauna, hjemmepassere og hjemmeundervisere kan give anledning til drøftelser om afgrænsning af den folkeoplysende virksomhed."

"Der er stor efterspørgsel og ønske om lokaler, og der opstår nye deltagelsesformer, som nogle gange strækker sig bredt inden for loven."

"1: Oplever øget pres på tildeling af lokaler og ramme til lokaletilskud, da vi er en vækstkommune, hvor budgettet til kultur- og fritidsområdet ikke følger med. 2: Definition af skel mellem kommerciel og folkeoplysende virksomhed. 3: Aktiviteter fra andre lovområder forsøger at komme ind under folkeoplysningsloven."

"Fortolkning af, hvad kan være 'folkeoplysende virksomhed'. Definition af, hvornår/hvad er en folkeoplysende aktivitet. Fortolkning og overholdelse af tilskudsregler ude i foreningerne."

"[...] Forskellige foreninger hører under forskellig lovgivning, det giver ikke mening for foreningerne. Ønske om en fælles foreningslovgivning."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Relateret til nye organiseringsformer nævner en anden kommune, at det er mere tidskrævende at behandle ansøgninger fra ikke-organiserede aktører:

"Det er ekstra tidskrævende at behandle ansøgninger fra ikke-organiserede, da vi ikke kender dem og derfor bruger meget tid på at finde ud af, hvem de er, og hvad de laver, samt problematikken i, at de ikke har et cvr. nr. og et kontonummer. Det bliver meget personbåret."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Et andet tema, der nævnes af flere kommuner, er den mellemkommunale refusion og oplevelsen af administrativt tunge regler på aftenskoleområdet:

"Opgaven med opkrævning af mellemkommunal refusion er tung, da det kræver, at aftenskolerne hvert år sender lister ind til kommunen. Listerne skal herefter sendes til kontrol hos de kommuner, som har haft borgerne på aftenskole. Til sidst skal der udsendes fakturaer. For de kommuner, som modtager lister fra en anden kommune til godkendelse, her skal listerne tjekkes i forhold til, om borgerne er bosiddende i kommunen. Det

gøres ved opslag i CPR-register. Begge opgaver er tidskrævende i forhold til den udgift og indtægt, det giver.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

[...] Når det gælder aftenskoleområdet, er der f.eks. udfordringer i forbindelse med anvendelse af § 5, stk. 1, ligesom det kan være udfordrende at afgrænse handicapundervisningen [...].”

”Generelt er der en stor frihedsgrad for de enkelte kommuner i forhold til tolkning af loven. Det, synes vi, er rigtig godt, men loven kunne godt trænge til en regelforenklaring generelt, men især på aftenskoleområdet, hvor tilskudsmodellen er administrativ tung. Helt konkret er modellen for mellemkommunal refusion en stor administrativ byrde, både for kursister, aftenskoler og kommuner. Mellemregningen mellem kommunerne vil med fordel kunne indregnes i bloktilskuddet, også set i lyset af det store fokus, der er på datasikkerhed.”

”Tilskudsreglerne på aftenskoleområdet er omfattende [...].”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Et sidste tema, som går igen i flere af de uddybende svar, er lokaletilskud og lokaletildeling, som kan udfordre på forskellige måder:

”Det er tidskrævende at gennemgå ansøgninger til lokaletilskud til egne lokaler. Svært både for ansøger samt for administration, hvilke udgifter der kan karakteriseres som tilskudsberettigede [...].”

”Når det gælder foreningsområdet, gælder det især beregningen af lokaletilskud, når man holder aktivitetstimer op overfor de faktiske udgifter. Beregnes et lejr døgn f.eks. som 24 timer eller som 15 timer. Eller vedrørende lokaler i en spejderhytte: En hytte kan have et stort lokale med spiseafdeling i den ene ende, og ’hænge-ud-område’ i den anden ende. Det udløser én lokaletime pr. time (et lokale). I en anden hytte er funktionerne fordelt på to lokaler og udløser således to lokaletimer. Altså kan en mindre hytte i princippet udløse et større lokaletilskud end en større hytte, hvor flere funktioner er samlet i et stort rum.”

”Vi oplever, at prioriteringsrækkefølgen i forhold til lokalefordeling bliver udfordret af foreningerne i forhold til, at ’vi plejer at have dette tidsrum’, og ’det er jo vores hal’. Aftenskoleområdet bevæger sig mere og mere ind på idrætsområdet i deres udbud af fag, og det udfordrer os på anvisning af lokaler og undervisningstilskud.”

”[...] Hvornår et lokale kan defineres som egnet – fortolkning af dette overfor brugere/potentielle brugere. Hvad er rimeligt i forhold til udgifter til et foreningshus kontra brugen af det?”

”[...] Foreningerne har svært ved lokaletilskudsopgivelserne, hvad der kan gives tilskud til, og hvilke timer der må tælles med [...].”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Som de uddybende svar viser, kan lokaleudfordringerne både handle om, at det er administrativt tungt at behandle ansøgningerne, at retningslinjerne opleves at kunne give uensigtsmæssige forskelle i tilskudsniveauet, og at reglerne kan være komplekse for foreningerne at navigere i. Men der kan også være udfordringer forbundet med tildelingsprincipper, og hvad der er et egnet lokale.

Samlet set er der dermed mange forskellige forhold, der kan udfordre kommunerne ved administrationen af folkeoplysningsloven, og de uddybende svar afspejler fint kommunernes svar på de konkrete typer af udfordringer, som er vist i figur 58.

På den ene side kan nogle af udfordringerne – især udfordringer omkring afgrænsning – hænge sammen med, at der er tale om en rammelov, hvor der er store frihedsgrader og fortolkningsmuligheder. Nogle kommuner giver udtryk for, at de er glade for frihedsgraderne, mens andre oplever, at det kan være svært at navigere i:

”Vi oplever nogle gange, at rammelovgivningen ikke er konkret nok som styringsværktøj.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

På den anden side er der andre dele af loven, hvor der er tale om meget specifikke bestemmelser, som kan give meget administration – det gælder især tilskudsreglerne på aftensko-leområdet.

Kapitel 17: Opsamlende perspektiver: Tværgående temaer

Som afrunding på den tværgående analyse sætter dette kapitel fokus på to udvalgte temaer, der går på tværs af nogle af de ovenstående analyseresultater. De udvalgte temaer er:

- Fremtidens brugerinddragelsesstrukturer
- Folkeoplysningsbegrebet og afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed.

Fremtidens brugerinddragelsesstrukturer

Siden lovændringen i 2011 har kommunerne haft store frihedsgrader til selv at beslutte, hvordan de lovpligtige § 35, stk. 2-udvalg skal sættes sammen, og hvilke kompetencer de skal have. Derfor er der heller ikke overraskende en stor variation i, hvordan brugerinddragelsesstrukturerne ser ud rundt omkring i kommunerne.

Overordnet set har resultaterne vist, at der er stor stabilitet over tid, når det gælder udvalgenes størrelse og sammensætning. Der er også fortsat mange kommuner – 55 pct. – som kalder udvalget for et folkeoplysningsudvalg, som var det navn, der blev benyttet under den tidligere lov. Endelig er der stadig politisk repræsentation i størstedelen af udvalgene, selvom det ikke længere er lovpligtigt.

Der er imidlertid tegn på små forskydninger over tid, når det gælder udvalgenes kompetencer: Resultaterne tyder på, at udvalgene i stigende grad bevæger sig væk fra en sagsbehandlende rolle over i en mere udviklingsorienteret rolle. Det er en udviklingstendens, som der allerede var tegn på ved undersøgelsen i 2018, og som nu er fortsat.

Selvom der er tale om små forskydninger, er det alligevel interessant at diskutere, hvor § 35, stk. 2-udvalgene er på vej hen. Hvad skal deres rolle være fremadrettet?

I lyset af at udvalgene ser ud til at spille en mere udviklingsorienteret rolle i dag end tidligere, kan det f.eks. være interessant at diskutere deres rolle i forhold til at sætte udviklingspuljen i spil. Som resultaterne viser, bliver udviklingsmidlerne ikke brugt fuldt ud i 64 pct. af kommunerne, og samlet set er det mere end en fjerdedel af de afsatte midler til udvikling, der ikke bliver brugt.

Derfor kan det lokalt i de kommuner, hvor puljen ikke bliver brugt, være interessant at overveje, om § 35, stk. 2-udvalget kan spille en større rolle i forhold til at synliggøre puljen og måske få nye aktører til at søge. Undersøgelsen tyder på, at det især er de folkeoplysende foreninger, som søger udviklingspuljen, mens både aftenskoler og selvorganiserede grupper fylder mindre i det samlede billede.

De selvorganiserede grupper kan også i sig selv være et opmærksomhedspunkt i relation til fremtidens brugerinddragelse på folkeoplysningsområdet. For hvilken rolle kan og bør de spille i et demokratisk perspektiv? På den ene side står der i loven, at alle, som kan

modtage folkeoplysende midler, skal repræsenteres i udvalget. Så hvis selvorganiserede grupper kan søge udviklingsmidlerne, bør de dermed også være repræsenteret. På den anden side kan det være svært at afgøre, hvem de enkelte selvorganiserede aktører repræsenterer – hvilket også kan være en udfordring i et demokratisk perspektiv. Det kan være en mulig forklaring på, at de selvorganiserede aktører fortsat ikke fylder meget i § 35, stk. 2-udvalgene: I 22 pct. af kommunerne er de repræsenteret, men de udgør fortsat kun 2 pct. af områderepræsentanterne i udvalgene.

Et sidste interessant aspekt af § 35, stk. 2-udvalgenes rolle er, hvordan de spiller sammen med de forskellige lokale foreningssamråd, som i mange kommuner eksisterer side om side med de lovpligtige udvalg, og som ligeledes kan spille en central rolle i de lokale brugerinddragelsesstrukturer.

Som undersøgelsen viser, er der kun 9 pct. af kommunerne, som slet ikke har nogen foreningssamråd. Derfor kan det være en vigtig overvejelse, hvordan der skabes de bedste synergier og samarbejdsflader på tværs af disse samråd og de lovpligtige udvalg. Som Vifos landsdækkende undersøgelse af lokale foreningssamråd fra 2021 viser, er to tredjedele af de lokale samråd repræsenteret i kommunens § 35, stk. 2-udvalg – enten fordi der er afsat pladser til repræsentanter fra samrådet, eller fordi der er tilfældige personoverlap (Thøgersen et al. 2021, 52). Disse tværgående bånd kan styrke potentialet for at skabe synergier på tværs af de forskellige brugerinddragelsesstrukturer.

Folkeoplysningsbegrebet og afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed

Undersøgelsen har vist, at et stigende antal kommuner oplever udfordringer med afgrænsningen af de folkeoplysende aktiviteter. I den seneste undersøgelse angav 24 pct. disse udfordringer, mens andelen nu er steget til 45 pct. Ud fra undersøgelsens resultater er det ikke muligt at afgøre, hvad udviklingen skyldes. Men det er nærliggende at tro, at udviklingen i fritidsbilledet, hvor mange nye typer af aktører og aktiviteter eksisterer side om side med de mere etablerede aktører, spiller ind. Det er også nogle af disse forhold, flere kommuner omtaler i deres uddybninger af de oplevede udfordringer. Derfor er det interessant at se nærmere på folkeoplysningsbegrebet og afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed¹¹⁶.

Folkeoplysningsloven er centreret omkring folkeoplysningsbegrebet. Lovens formål er at 'sikre offentlige tilskud til den frie folkeoplysende virksomhed'.

I formålsparagrafferne for de to respektive hovedområder uddybes formålene yderligere: Fælles for områderne er, at det handler om 'at fremme demokratiforståelse og aktivt

¹¹⁶ Afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed blev også diskuteret i den afsluttende perspektivering i den seneste undersøgelse (Thøgersen 2021b), men på grund af stigningen i andelen, der oplever udfordringer med afgrænsningen, er det taget med igen her. Perspektiverne er inspireret af kapitel 2 i bogen 'Civilsamfundets knaster' (Thøgersen 2024).

medborgerskab' og 'at styrke den enkeltes evne og lyst til at tage ansvar for eget liv og til at deltage aktivt og engageret i samfundslivet' (Folkeoplysningsloven § 7 og § 14).

Hvor den folkeoplysende voksenundervisning derudover også har til formål 'at øge deltageres almene og faglige indsigt og færdigheder', er formålet med det frivillige folkeoplysende foreningsarbejdet 'med udgangspunkt i aktiviteten og det forpligtende fællesskab at styrke folkeoplysningen'.

Myndiggørelse af borgerne, som har spillet en stor rolle for folkeoplysningen i et historisk perspektiv, står dermed stadig centralt i loven, og samlet set er der tale om en lang række centrale værdier, som der er bred enighed om, at vi som samfund gerne vil styrke. Men på tværs af beskrivelserne – og også når man ser på andre beskrivelser af, hvad folkeoplysning er – f.eks. på Kulturministeriets hjemmeside¹¹⁷ – er det kendetegnende, at beskrivelserne har fokus på formålet med folkeoplysende aktiviteter, og i mindre grad på, hvad folkeoplysende aktiviteter egentlig er (se også Thøgersen 2024).

På den ene side kan man argumentere for, at bredden i begrebet måske netop er styrken ved folkeoplysningsbegrebet i sig selv. Det afspejler den frihedstradition, folkeoplysningen bygger på, og det betyder samtidig, at de folkeoplysende aktører kan tilpasse sig den tid og den virkelighed, de bedriver deres aktiviteter i.

Ifølge Ove Korsgaard, der igennem mange år har forsket i folkeoplysning, er det netop en pointe i sig selv, at der ikke er tale om et neutralt begreb, som der er enighed om. Han ser folkeoplysning som "en kampplads, som forskellige interessenter forsøger at præge i eget navn" (Korsgaard 2000, 53). Set i det lys vil begrebet uvilkårligt være præget af mange forskellige idéer og strømninger.

På den anden side kan der også være udfordringer ved det meget brede begreb. Det kan være svært for aktørerne at forklare, hvad det folkeoplysende element i deres arbejde består i, og det kan – som undersøgelsens resultater også indikerer – være et svært begreb for kommunerne at administrere ud fra. Endelig kan der – hvis alle aktiviteter i princippet kan være folkeoplysende – være en risiko for udvanding af begrebet.

De ovenstående perspektiver kan give anledning til at diskutere, om folkeoplysning fortsat er det rigtige begreb at bygge loven op omkring. Eller om det snarere er 'fritid', 'foreningsliv' eller andre begreber, som er de centrale. Som undersøgelsen har vist, er en del kommuner i dag gået væk fra at bruge 'folkeoplysning' i navnet på deres § 35, stk. 2-udvalg, for i stedet at bruge netop 'fritid' eller 'foreninger' i udvalgets navn. Måske fordi det kommer tættere på ord, som udvalgenes medlemmer identificerer sig med.

En ny undersøgelse af foreningslivet viser, at relativt få foreninger selv angiver, at de bygger på folkelig oplysning som værdi. Det gælder også blandt de foreningstyper, hvor en

¹¹⁷ <https://kum.dk/kulturomraader/uddannelse-og-folkeoplysning/folkeoplysning> tilgået 4.7.2025.

stor andel af foreningerne modtager støtte fra folkeoplysningsloven (Thøgersen et al. 2025 under udgivelse). Folkeoplysningsbegrebet ser dermed ikke ud til at vække stor genklang blandt foreningerne selv.

På trods af disse tendenser kan der også argumenteres for, at der ikke nødvendigvis er behov for et andet begreb, men måske snarere en stærkere fælles forståelse af, hvad folkeoplysning er.

Som beskrevet tidligere i rapporten stiller folkeoplysningsloven allerede i dag krav om, at kommunerne i deres folkeoplysningspolitikker skal beskrive, hvordan aktiviteter inden for den folkeoplysende virksomhed afgrænses i forhold til andre tilgrænsende aktiviteter (folkeoplysningsloven § 34, pkt. 5).

Analysen af folkeoplysningspolitikkerne viser imidlertid, at afgrænsningen fortrinsvis er beskrevet gennem overordnede formuleringer og med udgangspunkt i lovens krav til organiseringsform, fokus på folkeoplysende værdier mv. Derudover er der politikker, som uddyber afgrænsningen med fokus på konkurrenceproblematikken til andre udbydere af aktiviteter, og som opfordrer til samarbejde og synergier på tværs.

Politikkernes formuleringer er dermed fortsat på så overordnet et plan, at de ikke giver noget klart svar på de udfordringer, der kan være i afgrænsningen af området – undtagen når det gælder foreningsorganiseringen.

Spørgsmålet er derfor, om der kan være brug for at gå et spadestik dybere og se på, hvilke begreber i folkeoplysningslovens formålsbeskrivelser der er de helt centrale i et folkeoplysende perspektiv, og hvordan de kan sættes i spil i praksis.

Det kunne f.eks. være en tydeliggørelse af, hvad det demokratiske mål går ud på, og hvordan der kan arbejdes med det i praksis gennem demokratiske strukturer og medlemsinvolvering (Ibsen 2023), så der i højere grad sikres en sammenhæng mellem folkeoplysning som idé og folkeoplysning som den praksis, der foregår ude i de folkeoplysende foreninger og aftenskoler.

Disse diskussioner kan være interessante på nationalt niveau, men de kan også være interessante i et lokalt perspektiv, hvor de kommunale retningslinjer for tilskud kan være et redskab til bygge denne bro mellem folkeoplysningen som idé og folkeoplysningen som praksis.

Litteraturliste

Bedaf, Aline van & Forsberg, Peter (2021): *Medlemsvandring i idrætsforeninger*. Aarhus: Idrættens Analyseinstitut.

Bjerrum, Henriette (2020): *Udviklingsspor i aftenskolerne fagudbud*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Bjerrum, Henriette & Thøgersen, Malene (2018a): *Aftenskolerne – hvordan har de det?* Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Bjerrum, Henriette & Thøgersen, Malene (2018b): *Specialpædagogisk støtte på højskoleområdet – Analyse af tilskud til specialundervisning og elever med svære handicap på højskolerne*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Bjerrum, Henriette & Thøgersen, Malene (2020): 'Aftenskolerne i Danmark – et indblik', I Abrahamsson, Kenneth; Eriksson, Lisbeth; Myrstener, Mats; Svensson, Lena & Persson, Tore (red.) (2020): *Folkbildning & Forskning. Arsboek 2020*. Stockholm: Föreningen För Folkbildningsforskning.

Bøje, Claus & Eichberg, Henning (2000): *Idrættens tredje vej: om idrætten i kulturpolitikken*. Aarhus: Klim.

Eigaard, Søren; Haue, Harry & Larsen, Helge (1987): *Aftenskolerne historie. Folkeoplysning i 200 år*. Dansk Folkeoplysnings Samråd.

Eigaard, Søren (2002): 'Verdens bedste fritidslov. Sammenhængen mellem velfærd og folkeoplysning. Et dansk eksempel.' I Eigaard, Søren (red.) (2002): *Velfærd og folkeoplysning*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Engberg, Arne (1970): *Fritidsloven. Med indledning og noter*. Vejle: Kroghs Skolehåndbog.

Eske, Mette (2021): *Folkeoplysningen i kommunerne. Delrapport 3: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Eske, Mette; Rask, Steffen & Thøgersen, Malene (2022): *Danskernes fritidsvaner 2020*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Fehsenfeld, Michael & Ibsen, Bjarne (2020): *Den frivillige og den offentlige sektor – historie og italesættelse*. I Ibsen, Bjarne (2020) (red.): *Den frivillige kommune*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Henriksen, Lars Skov & Levinsen, Klaus (2019): *Forandringer i foreningsmedlemskab og frivilligt arbejde*. In M. Frederiksen (red.), *Usikker modernitet: Danskernes værdier fra 1981 til 2017*

(pp. 193-230). København: Hans Reitzels Forlag.

Ibsen, Bjarne & Eichberg, Henning (2006): *Dansk Idrætspolitik*. København: Idrættens Analyseinstitut.

Ibsen, Bjarne (2023): Her er mine forslag til en revision af folkeoplysningsloven. Debatindlæg i Idrætsmonitor 12.6.2023. <https://idraetsmonitor.dk/debat/art9382127/Her-er-mine-forslag-til-en-revision-af-Folkeoplysningsloven>

Ibsen, Bjarne; Thøgersen, Malene; Iversen, Evald Bundgård, Elmose-Østerlund, Karsten; Petersen, Frederik Jes (2024): *Foreningernes betydning for demokratiet*. Syddansk Universitet og Videncenter for Folkeoplysning.

Indenrigsministeriet og Fødevareministeriet (2011): *Landdistriktsredegørelse 2011 – regeringens redegørelse til Folketinget*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet.

Iversen, Evald Bundgaard (2015). *Public Management of Private Non-Profit Sports Halls*. Odense: Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.

Iversen, Evald Bundgaard; Forsberg, Peter; Høyer-Kruse, Jens & Ibsen, Bjarne (2019). *Fremtidens idrætsfaciliteter - anbefalinger til fremtidens organisering, styring og ledelse af idrætsanlæg*. Idrættens Analyseinstitut.

Jensen, Maria; Zahle, Nathalie og Bjerrum, Henriette (2023): *Aftenskolerne i Rødovre – hvordan har de det?* Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Korsgaard, Ove (1997): *Kampen om lyset: dansk folkeoplysning gennem 500 år*. Aarhus: Gyldendal.

Korsgaard, Ove (2010): *Demokrati og medborgerskab i aftenskolen. Notat om Folkeoplysning, demokrati og Medborgerskab*. LOF.

Løvgreen, Peter; Nordentoft, Agnethe & Winther, Mette (1998): *Aftenskolernes Hvem – Hvad – Hvor – om aftenskolernes aktører, aktiviteter og rammer*. København: Udviklingscentret for folkeoplysning og voksenundervisning.

Laub, Trygve Buch (2012): *Fremtidens frivillige foreningsliv i idrætten*. København: Idrættens Analyseinstitut.

Nordby, Ib (2009): *De Danske Skytteforeninger gennem 150 år*. Bind 1. Jelling: De Danske Skytteforeninger.

Nordentoft, Agnethe & Løvgreen, Peter (1998): *Aftenskolernes rolle i fremtidens voksenuddannelse*. København: Udviklingscenteret for folkeoplysning og voksenundervisning.

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

Pilgaard, Maja; Petersen, Frederik; Munch, Anton Hvidberg & Rohde, Cecilie (2025): *Danskernes motions- og sportsvaner 2024. Hovedrapport med fokus på udviklingstendenser*. Aarhus: Idrættens Analyseinstitut.

Svendsen, Gunnar Lind Haase (2003): *Det store halbyggeri*. I *Fortid og Nutid*, nr. 3, 186-204.

Thøgersen, Malene & Ibsen, Bjarne (2008): *Kommunale forskelle på den frivillige sektor*. I Ibsen, Bjarne; Boje, Thomas P. & Fridberg, Torben (red.): *Det frivillige Danmark*. (s. 91-122). Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Thøgersen, Malene (2017): *Folkeoplysningen i kommunerne. En analyse af kommunale nøgletal på folkeoplysningsområdet*. København: Videncenter for Folkeoplysning.

Thøgersen, Malene & Bjerrum, Henriette (2018): *Aftenskoleområdet i Vordingborg Kommune. En analyse af aftenskolenes roller og potentialer*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Thøgersen, Malene (2021a): *Folkeoplysningen i kommunerne. Delrapport 2: Den folkeoplysende voksenundervisning*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Thøgersen, Malene (2021b): *Folkeoplysningen i kommunerne. Delrapport 4: Tværgående temaer på folkeoplysningsområdet*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Thøgersen, Malene (2022): Bidrag til kapitlet 'Kultur' i *Trap Danmark (2022): Samfund og Kultur*. pp. 166-171 og 174-179 om 'Foreningslivet i Danmark'. Trap Danmark og Gads Forlag.

Thøgersen, Malene (2024): Har folkeoplysningen som idé udspillet sin rolle i velfærdssamfundet? I Iversen, Evald Bundgård; Ibsen, Bjarne & Hansen, Jørn (red.) (2024): *Idrættens og civilsamfundets knaster*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Thøgersen, Malene & Bjerrum, Henriette (2020): *Evaluering af ændringen af folkeoplysningsloven*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Thøgersen, Malene & Iversen, Evald Bundgård (2014): Den kommunale støtte til idrætten. Succes eller sovepude? I Eskelund, Klaus & Skovgaard, Thomas (red.) (2014): *Samfundets idræt. Forskningsbaserede indspark i debatten om idrættens støttestrukturer*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Thøgersen, Malene; Blom, Jalte; Bjerrum, Henriette & Simonsen, Astrid Margon (2021): *Lokale samråd på kultur-, idræts- og fritidsområdet. En landsdækkende kortlægning af og spørgeskemaundersøgelse blandt lokale samråd*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Thøgersen, Malene; Bilberg, Line & Petersen, Frederik (2022): *Lokale samråd som bindeled mellem kommune og foreningsliv*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Thøgersen, Malene; Jensen, Maria E. N. & Bjerrum, Henriette (2023): *Lokaler til aftenskoleundervisning*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Thøgersen, Malene; Petersen, Frederik & Steffensen, Amalie Bøttern (2025 – under udgivelse): *Foreningslivets udvikling og betydning i Danmark*. Videncenter for Folkeoplysning og Center for Forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Syddansk Universitet.

Torpe, Lars (2009): Foreninger og social kapital i Danmark. I Svendsen, Gunnar Lind Haase (red.) (2009): *Foreningslivet i Danmark: Under udvikling eller afvikling?* Institut for Forskning og Udvikling i Landdistrikter. IFUL REPORT 11/2009.

Undervisningsministeriet (1999): *Folkeoplysningen i tal*. København: Undervisningsministeriet.

LOVSTOF

Lov nr. 149 af 25/03/2002 (Nummerering som "Betænkning over lovforslag": 2001/2 BTL 79): Lov om ændring af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven) og ophævelse af lov om daghøjskoler m.v. og lov om den fri ungdomsuddannelse samt ændring af lov om refusion af udgifter til uddannelse i forbindelse med aktivering m.m. samt ændring af forskellige love.

Lov nr. 410 af 13/06/1990: Lov om støtte til folkeoplysning.

Lov nr. 480 af 31/05/2000 (Nummerering som "vedtaget lovforslag": 1999/1 LSV 189. Nummerering som "Lovforslag som fremsat": 1999/1 LSF 189): Lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og Folkeuniversitetet (2000).

Lov nr. 574 af 07/06/2011 (Nummerering som "lovforslag som fremsat": 2010/1 LSF 207): Lov om ændring af folkeoplysningsloven (2011).

Lov nr. 1227 af 27/12/2003 (Nummerering som "lovforslag som fremsat": 2003/1 LSF 83): Lov om ændring af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven) (Ændrede tilskudsbestemmelser for handicapundervisning).

LOV nr. 1224 af 27/12/2003: Lov om ændring af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven) og lov om ungdomsskoler (Frivilliggørelse af folkeoplysningsudvalgene).

Lov nr. 1553 af 13/12/2016: Lov om ændring af folkeoplysningsloven og ligningsloven (Indsats mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder).

BEK nr. 353 af 15/05/2003 ("Bekendtgørelse"): Bekendtgørelse om løn- og andre ansættelsesvilkår for ledere og lærere ved undervisning mv. efter lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning (2003).

BEK nr. 1251 af 12/12/2011: Bekendtgørelse om støtte til folkeoplysende voksenundervisning og frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde.

LBK nr. 1115 af 31/08/2018: Bekendtgørelse af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven).

Bemærkninger til 2016/1 LSF 13: Forslag til Lov om ændring af folkeoplysningsloven og ligningsloven (Indsats mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds og menneskerettigheder)

STATISTISK MATERIALE

Danmarks Statistik (2025): Statistikbanken, www.statistikbanken.dk. Fra Statistikbanken er anvendt tre tabeller baseret på de kommunale regnskaber: REG31 (Kommunale regnskaber (1.000 kr.) efter dranst, funktion, område, art og tid), REGK31 (Kommunernes regnskaber på funktioner – efter område, funktion, dranst, art og prisenhed) og REGK100 (Kommunernes regnskaber på gruppering uden tekst efter område, funktion, dranst, ejerforhold, gruppering, art og prisenhed).

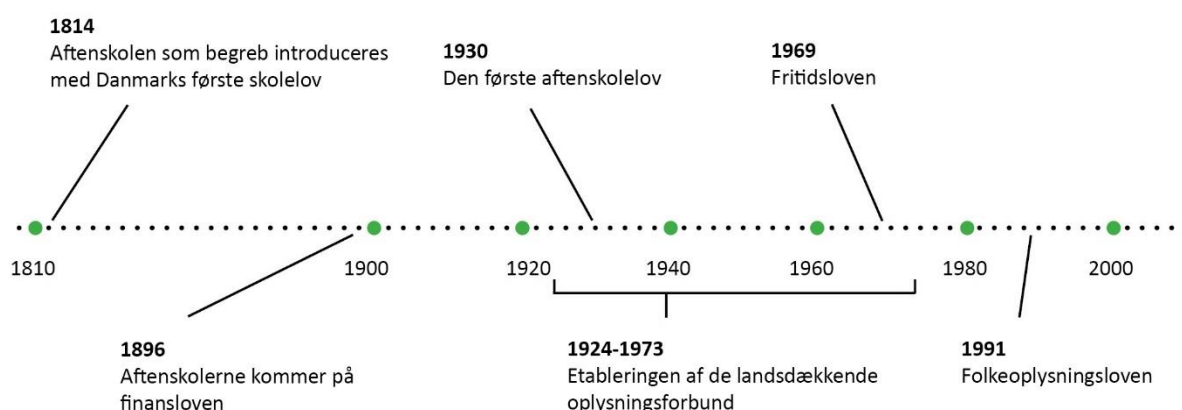
Bilag

Bilagsmateriale: Den folkeoplysende voksenundervisning

Nedslag i aftenskolernes historie

Aftenskolerne har rødder 200 år tilbage i tiden, og de danske aftenskolars rolle og position i dag afspejler en lang historik på området. Figur 59 viser nogle centrale nedslag i aftenskolernes historiske udvikling.

Figur 59: Udvalgte nedslag i aftenskolernes historie



Bjerrum & Thøgersen 2020, 155

Aftenskolen som begreb blev første gang introduceret i den første nationale skolelov i 1814, som indførte aftenskoleundervisning, hvor fokus var på at udbyde skrivning, regning og 'anden nyttig undervisning' til 'den konfirmerede ungdom'. Hensigten var at give unge mulighed for at fortsætte med undervisning om aftenen efter afslutningen af deres formelle skolegang (Korsgaard 1997, 145).

Udbredelsen af aftenskoleaktiviteter udviklede sig dog kun langsomt, og i 1870'erne blev der gennemført aftenskoleaktiviteter i cirka halvdelen af de danske sogne (Eigaard et al. 1987, 42). Et stigende samfundsmæssigt fokus på uddannelse og oplysning samt aftenskolernes indtog på finansloven i 1896 bidrog dog til øget aktivitet på området. I 1905 var der registreret 1.038 offentlige og 119 private aftenskoler på landsplan (Eigaard et al. 1987, 64).

I 1930 blev der vedtaget en lov for aftenskoleområdet som helhed, som sikrede statslig støtte på området og udvidede mulighederne for flere typer af fag. Samtidig fik de lokale myndigheder pligt til at støtte økonomisk, hvis lærere og undervisning kunne godkendes (Eigaard et al 1987, 101; Nordentoft & Løvgreen 1998, 169; Korsgaard 2010).

I perioden 1924-1973 blev fem landsdækkende oplysningsforbund etableret – fire af dem med rødder i politiske partier – og politiseringen af området tog for alvor fart. I den samme

periode blev aftenskoleaktiviteterne i stigende grad varetaget af lokale foreninger, selvom kommunale aftenskoler stadig spillede en stor rolle.

Udviklingen af velfærdsstaten og den økonomiske vækst op gennem 1950'erne og 1960'erne ændrede aftenskolernes rolle. Fra det oprindelige fokus på grundlæggende færdigheder, kom der nu fokus på læring og meningsfulde aktiviteter i borgernes fritid (Eigaard et al 1987; Eigaard 2002, 71). Det førte til vedtagelsen af 'Fritidsloven' i 1969. Det var den første fælles lov, som omfattede både aftenskoleaktiviteter og foreningsaktiviteter for børn og unge.

Fritidsloven blev set som kulminationen på udbygningen af velfærdsstaten, hvor staten nu også tog ansvar for borgernes fritidsliv (Korsgaard 1997, 334, 404; Eigaard 2002, 76). Frem til 1971 var det gratis at deltage i aftenskolernes tilbud. Derefter blev der indført deltagerbetaling, som siden har været stigende. Med fritidsloven blev der også indført frit emnevalg, hvilket betød, at aftenskolerne kunne undervise i 'emner, hvori voksne i deres fritid måtte ønske undervisning' (§ 37, Fritidsloven, Engberg 1970).

Samlet set har aftenskolerne udviklet sig i takt med den samfundsmæssige udvikling, hvilket afspejler sig i både organiseringen, finansieringen, fagudbuddet og aftenskolernes målgrupper: Fra kommunale aftenskoler til en organisering som frivillige foreninger; fra fokus på grundlæggende færdigheder til et meget bredt fagudbud; fra at være et gratis tilbud til en relativ høj deltagerbetaling og fra fokus på ungdommens læring til fokus på voksne borgers fritidsliv.

Supplerende tabeller og figurer

Tabel B1: Udviklingen i antallet af aftenskoler med aktivitet i kommunerne fra 2018-2023, fordelt på kommunetype (pct.)

	Yderkommune	Landkommune	Mellem-kommune	Bykommune
Uændret antal	29	15	20	7
Stigende antal	14	19	13	23
Faldende antal	57	67	67	71
I alt	100	100	100	100

Tabellen viser udviklingen i antallet af aftenskoler med aktivitet i kommunerne på baggrund af spørgsmålet: 'Skriv antallet af aftenskoler, som har haft aktivitet i kommunen i 2023 (2018)', fordelt på kommunetype. Kun de kommuner, der har besvaret spørgsmålet for både 2018 og 2023, indgår i tabellen (n=87 kommuner).

Tabel B2: Befolkningsudvikling siden 2018 – fordelt på kommunetyper (pct.)

	Fald i antal indbyggere siden 2018	Stigning i antal indbyggere siden 2018	n
Yderkommune	94	6	16
Landkommune	43	57	30
Mellemkommune	6	94	17
Bykommune	9	91	35
I alt	33	67	98

Tabellen viser befolkningsudviklingen i de danske kommuner fordelt på kommunetype (n=98).

Tabel B3: Blev hele den afsatte tilskudsramme anvendt i 2023? – Fordelt på kommunetype (pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommune	21	64	14	14
Landkommune	35	62	3	29
Mellemkommune	57	43	0	14
Bykommune	28	72	0	32
I alt	34	63	3	89

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Blev hele beløbet i den afsatte tilskudsramme på aftenskoleområdet anvendt i 2023?' fordelt på kommunetyper (n=89).

Tabel B4: Handicapundervisningens gennemsnitlige andel fordelt på, om der er fastsat et minimalt antal deltagere på handicaphold (pct.)

	Gennemsnit	n	Standardafvigelse
Ja	42	7	11,3
Nej	33	47	19,0
Ved ikke	38	7	13,3
I alt	35	61	17,8

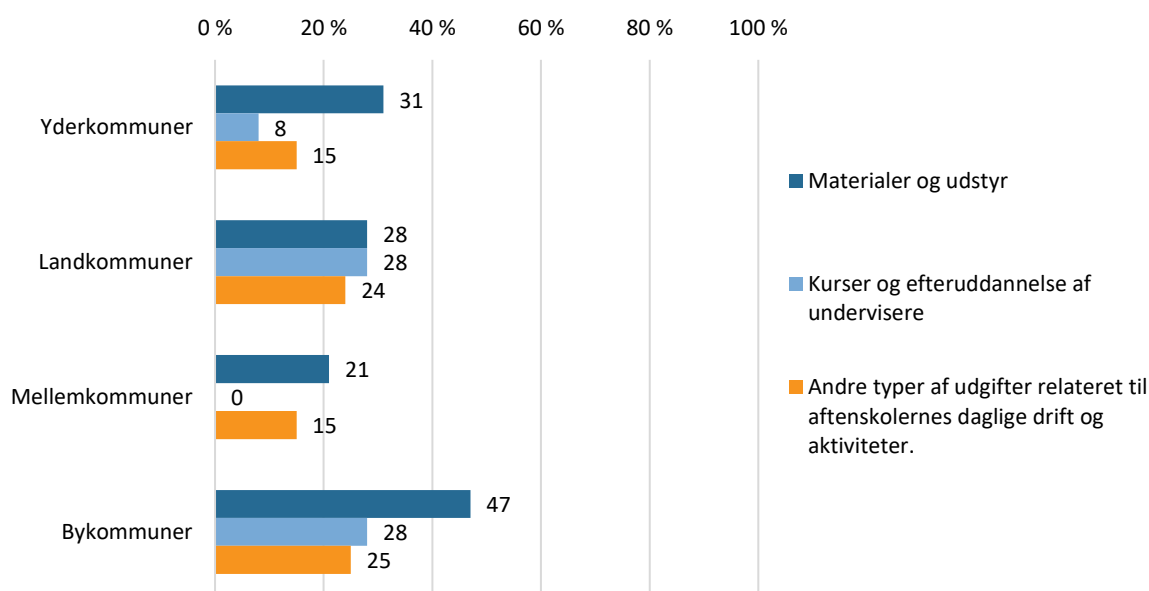
Tabellen viser kommunernes gennemsnitlige tilskudsandel til handicapundervisning fordelt på kommunernes svar på spørgsmålet 'Er der fastsat et MINIMALT antal af deltagere på handicaphold?' (n=61).

Tabel B5: Kommuner, der giver tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling for særlige grupper (pct.)

	Ja	Nej	n
Yderkommune	23	77	13
Landkommune	21	79	29
Mellemkommune	21	79	14
Bykommune	47	53	32
I alt	31	69	88

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Blev hele beløbet i den afsatte tilskudsramme på aftenskoleområdet anvendt i 2023?' fordelt på kommunetyper (n=89).

Figur 60: Kommuner, der har øvrige støttemuligheder til specifikke udgifter – fordelt på kommunetyper (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Har aftenskolerne mulighed for at søge om kommunalt tilskud til nogle af de følgende særlige formål?' (n=87).

Aftenskolernes lokaler og lokaletilskud

Tabel 47 viser det gennemsnitlige beløb, aftenskolerne modtager i lokaletilskud i alt og fordelt på kommunetyper. Det gennemsnitlige beløb er højest i by- og mellemkommuner, mens det er lavere i land- og yderkommuner. Tallet er særligt højt i mellemkommuner, hvilket kan skyldes, at én kommune skiller sig ud ved et særligt højt beløb. Sorteres denne kommune fra, er det gennemsnitlige beløb for mellemkommuner 4,17 kr., som det fremgår af parenteser.

Tabel B6: Lokaletilskud til aftenskoler – beløb pr. indbygger fordelt på kommunetyper

	Gennemsnit i kr.	Antal kommuner
Yderkommuner	2,74	11
Landkommuner	3,53	29
Mellemkommuner	6,76 (4,17)	14
Bykommuner	6,07	31
I alt	4,89 (4,46)	85

Tallene i tabellen er beregnet ved at se på forholdet mellem kommunernes indbyggertal i 2024 og det samlede tilskud til private og lejede lokaler på aftenskoleområdet (§ 23) i kr. i hver kommune (n=85 kommuner).

I undersøgelsen angiver 82 pct. af kommunerne, at de har samme procedurer for lokaletilskud til henholdsvis faglokaler og almene lokaler. 13 pct. angiver, at de har forskellige procedurer, og 6 pct. svarer ved ikke. På tværs af kommunetyper er der en lidt højere andel blandt yderkommunerne end blandt de øvrige kommunetyper, som har forskellige procedurer for faglokaler og almene lokaler, men selv blandt yderkommunerne er der stadig en overvægt på 69 pct., som anvender samme procedurer for begge lokaletyper.

Tabel B7: Kommunernes procedurer for tilskud til faglokaler og almene lokaler (pct.)

	Forskellige procedurer	Samme procedurer	Ved ikke	Antal kommuner
Yderkommuner	23	69	8	13
Landkommuner	10	90	0	29
Mellemkommuner	7	86	7	14
Bykommuner	13	78	9	32
I alt	13	82	6	88

Tabellen viser respondenternes svar på spørgsmålet: 'Er der forskel på kommunens lokaletilskudsprocedurer, når det gælder hhv. almene lokaler og faglokaler? (§ 23)', hvor ja = forskellige procedurer, nej = samme procedurer, mens ved ikke blot er angivet som ved ikke. n=88.

Tabel 49 viser andelen af kommuner, der opkræver gebyr ved anviste lokaler (§ 22, stk. 4) i 2023. I 2018 var andelen af yderkommuner, der opkrævede gebyr ved anviste lokaler, kun på 36 pct.

Tabel B8: Kommuner, der opkræver gebyr ved anviste lokaler (§ 22, stk. 4) (pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommuner	62	31	8	13
Landkommuner	52	48	0	29
Mellemkommuner	21	79	0	14
Bykommuner	16	84	0	32
I alt	35	64	1	88

Tabellen angiver kommunernes svar på spørgsmålet: 'Opkræver kommunen gebyr ved brug af anviste lokaler? (§ 22, stk. 4)' fordelt på kommunetyper. (n=88).

Bilagsmateriale: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde

Supplerende tabeller og figurer

Tabel B9: Lokaletilskudsprocenten til foreninger – fordelt på kommunetyper (pct.)

	Yderkommune	Landkommune	Mellem-kommune	Bykommune
65 pct.	31	36	43	46
Over 65 pct.	69	64	57	54
n	16	30	17	35

Tabellen viser, hvor stor en andel af kommunerne der anvender lokaletilskudsprocent på henholdsvis 65 pct. og over 65 pct. – fordelt på kommunetyper. Kommunen er kun medtaget, hvis den har angivet en konkret tilskudsprocent (n=75).

Tabel B10: Ændringer i kommunens praksis over retningslinjer ift. lokaletilskud og lokaletildeling – fordelt på kommunetyper (pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommune	46	46	8	13
Landkommune	32	68	0	28
Mellemkommune	38	54	8	13
Bykommune	13	87	0	31
I alt	28	69	2	85

Tabellen viser, hvor stor en andel af kommunerne der i løbet af de seneste fem år har foretaget større ændringer i kommunens praksis og retningslinjer ift. lokaletilskud og lokaletildeling til folkeoplysende foreninger – fordelt på kommunetyper (n=85).

Tabel B11: Udfordringer vedrørende lokaletilskud – fordelt på kommunetyper (pct.)

	Ja	Nej	Ved Ikke	n
Yderkommune	23	77	0	13
Landkommune	29	68	4	28
Mellemkommune	46	54	0	13
Bykommune	32	65	3	31
I alt	32	66	2	85

Tabellen viser, hvor stor en andel af kommunerne der oplever større udfordringer i forhold til lokaletilskud og lokaletildeling på det frivillige folkeoplysende foreningsområde – fordelt på kommunetype (n=85).

Tabel B12: Bivariate analyser – foreningernes aktivitetsniveau og kommunernes strukturelle forhold (Pearsons R)

	Indbyggere pr. forening	Indbyggere pr. forenings-medlem under 25 år
Andel 25-64-årige med videregående uddannelse	0,35*	0,01
Indbyggere pr. km ²	0,37*	0,02
Andel indbyggere i bymæssig bebyggelse	0,39*	0,04

Tabellen viser de bivariate korrelationer (Pearsons R) mellem tre mål for strukturelle forhold i kommunen og hhv. forenings- og medlemstætheden. *p<0,05. Analysen har medtaget de kommuner, der har angivet antal foreninger/medlemmer under 25 år for mindst to ud af tre foreningstyper *eller* et samlet antal foreninger/medlemmer under 25 år på tværs af de tre typer (n=83; 78).

Tabel B13: Samlet regressionsanalyse – foreningernes aktivitetsniveau og kommunernes strukturelle forhold

	Indbyggere pr. forening	Indbyggere pr. forenings-medlem under 25 år
Andel 25-64-årige med videregående uddannelse	0,02	-0,04
Indbyggere pr. km ²	0,25*	0,02
Andel indbyggere i bymæssig bebyggelse	0,23	0,06

Tabellen viser koefficienterne fra to lineære regressionsmodeller. Én hvor den afhængige variabel er foreningstætheden, og én hvor den afhængige variabel er medlemstætheden. Alle variable er standardiserede, så de løber fra 0-1. *p<0,05. Analysen har medtaget de kommuner, der har angivet antal foreninger/medlemmer under 25 år for mindst to ud af tre foreningstyper *eller* et samlet antal foreninger/medlemmer under 25 år på tværs af de tre typer (n=83; 78).

Tabel B14: Kommuner, hvor hele den afsatte tilskudsramme til udviklingspuljen blev brugt i 2023 – fordelt på kommunetype (pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommune	8	83	8	12
Landkommune	43	54	4	28
Mellemkommune	50	42	8	12
Bykommune	21	76	3	29
I alt	31	64	5	81

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Gives der tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling til særlige grupper? (ud over handicappede i relation til et konkret emne)'. (n=88).

Tabel B15: Kommuner, der yder tilskud til selvorganiserede grupper med et folkeoplysende sigte – fordelt på kommunetype (pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommune	75	17	8	12
Landkommune	68	29	4	28
Mellemkommune	62	31	8	13
Bykommune	48	41	10	29
I alt	61	32	7	82

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Ydes der herunder tilskud til selvorganiserede grupper og aktiviteter med et folkeoplysende sigte?' – fordelt på kommunetyper. (n=82).

Tabel B16: Antal møder udvalget/udvalgene i gennemsnit holder om året

	Gennemsnit	n	Standardafvigelse
3 eller færre kompetencer	4,00	7	3,37
4-6 kompetencer	5,48	29	2,37
7 eller flere kompetencer	6,88	40	2,42
I alt	6,08	76	2,63

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvor mange møder holder udvalget/udvalgene om året i gennemsnit? (Ved flere udvalg, skrives det samlede antal møder)' (n=76). En enkelt kommune, der har angivet 42 møder om året, indgår ikke i beregningen af gennemsnittet.



Videncenter

for Folkeoplysning