

FOLKEOPLYSNINGEN I KOMMUNERNE

Delrapport 4: Tværgående temaer på folkeoplysningsområdet

Delrapport 4 / Marts 2021



Malene Thøgersen



Videncenter
for Folkeoplysning

**FOLKEOPLYSNINGEN I
KOMMUNERNE**

**DELRAPPORT 4:
TVÆRGÅENDE TEMAER PÅ
FOLKEOPLYSNINGSSOMRÅDET**

Titel

Folkeoplysningen i kommunerne. Delrapport 4: Tværgående temaer på folkeoplysningsområdet

Forfatter

Malene Thøgersen

Øvrige bidragydere

Mette Eske, Astrid Margon Simonsen, Niels Anton Toftgård & Henriette Bjerrum

Layout

Videncenter for Folkeoplysning

Forsidefoto

Getty Images

Udgave

1. udgave, Aarhus, marts 2021

Pris

Rapporten kan downloades gratis i vidensbanken på www.vifo.dk

ISBN

978-87-93784-44-4 (pdf)

Udgiver

Videncenter for Folkeoplysning
c/o Idrættens Analyseinstitut
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

1. Introduktion.....	6
1.1. Introduktion til undersøgelsen	6
1.2. Introduktion til delrapport 4	6
2. Målsætninger og rammer for folkeoplysningen.....	10
2.1. Målsætninger for borgernes deltagelse.....	10
2.2. Rammer for den folkeoplysende virksomhed	10
3. Afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed.....	16
3.1. Afgrænsning med fokus på værdier og organiseringsform	17
3.2. Afgrænsning med fokus på konkurrenceproblematikken.....	18
4. Folkeoplysningens samspil med øvrige politikområder.....	21
4.1. Opbakning til partnerskaber og samarbejder med øvrige områder	21
4.2. Kommunernes konkrete bud på partnerskaber og samarbejder.....	23
5. Udviklingsarbejde og de selvorganiserede grupper.....	26
5.1. Variation i udviklingspuljens størrelse og brug	26
5.2. Støtte til selvorganiserede grupper og aktiviteter	28
5.3. Selvorganiserede grupper i folkeoplysningspolitikkerne	29
6. Brugerinddragelse på folkeoplysningsområdet	33
6.1. § 35 stk. 2-udvalgets organisering og sammensætning	34
6.2. § 35 stk. 2-udvalgenes kompetencer.....	37
6.3. Samråd på folkeoplysningsområdet	40
7. Oplevede udfordringer på folkeoplysningsområdet.....	45
8. Opsamlende perspektiver – tværgående temaer.....	50
8.1. Udviklingsmidler på folkeoplysningsområdet.....	50
8.2. Folkeoplysningsområdet og nye organiseringsformer.....	51
8.3. Afgrænsningen af folkeoplysningsområdet.....	52
9. Litteraturliste	54
10. Bilagsmateriale	56
10.1. Kommunale folkeoplysningspolitikker	56
10.2. Supplerende tabeller og figurer	58

1. Introduktion

1.1. Introduktion til undersøgelsen

For anden gang har Videncenter for Folkeoplysning gennemført undersøgelsen 'Folkeoplysningen i kommunerne', som har fokus på økonomi, aktiviteter og kommunale procedurer på folkeoplysningsområdet.

I 2015-16 gennemførte Videncenter for Folkeoplysning for første gang undersøgelsen 'Folkeoplysningen i kommunerne', som havde til formål at give et samlet overblik over omfanget af og rammerne for de folkeoplysende aktiviteter – både på voksenundervisningsområdet og på foreningsområdet rundt omkring i kommunerne. Undersøgelsen tog udgangspunkt i aktiviteter og økonomi i 2014.

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 2019. Dataindsamlingen blev afsluttet i foråret 2020. Kommunerne har besvaret spørgeskemaet med udgangspunkt i aktiviteter og økonomi i 2018. Ud over en aktuel status giver undersøgelsen mulighed for at belyse udviklingen siden den sidste undersøgelse blev gennemført.

Som noget nyt er undersøgelsens resultater formidlet i fire delrapporter. Denne del udgør delrapport 4, der har fokus på tværgående temaer på folkeoplysningsområdet.

Ud over denne rapport består den samlede undersøgelse af tre øvrige delrapporter:

- Delrapport 1 opsummerer indholdet og hovedresultaterne for hver af de øvrige delrapporter.
- Delrapport 2 har fokus på den folkeoplysende voksenundervisning (aftenskoleområdet).
- Delrapport 3 belyser det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.

1.2. Introduktion til delrapport 4

Denne delrapport omfatter en række temaer, som går på tværs af den folkeoplysende voksenundervisning og det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.

Gennem de seneste 20 år har folkeoplysningsloven – ud over de specifikke formål for de respektive områder – indeholdt en fælles overordnet formålsparagraf for hele folkeoplysningsområdet¹. I dag lyder paragraffen som følger²:

¹ Den fælles formålsparagraf blev vedtaget med en lovændring i 2000: Lov nr. 480 af 31/05/2000.

² Den seneste ændring i formålsparagraffen blev indført 1. januar 2017, hvor det blev det tilføjet, at den frie folkeoplysende virksomhed skal bygge på 'demokrati, grundlæggende friheds- og menneskerettigheder'. Tilføjeelsen skete i forbindelse med en række øvrige ændringer i folkeoplysningsloven, der samlet gik under betegnelsen: 'Indsats mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder'. Vifo har evalueret kommunernes implementering af disse

”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

Der er dog også flere andre bestemmelser i loven, som går på tværs af aftenskoleområdet og foreningsområdet. Det gælder lovkravet om, at kommunerne skal afsætte midler til udviklingsarbejde inden for lovens område, kravet om brugerinddragelse på området samt kravene til indholdet i de kommunale folkeoplysningspolitikker. Det er tværgående temaer som disse, der er i fokus i denne delrapport.

Da de kommunale folkeoplysningspolitikker er en central del af de tværgående rammer på området, indgår disse politikker som en væsentlig del af analysens datagrundlag. Politikkerne er som et led i analysen blevet indsamlet, læst og kodet. Kodningen er sket med udgangspunkt i de seks temaer, som de kommunale folkeoplysningspolitikker ifølge folkeoplysningsloven skal omhandle (boks 1.1). En nærmere beskrivelse af datagrundlaget og kodningsprocessen kan ses i bilagsmaterialet (afsnit 10.1).

Boks 1.1: Lovmæssige krav til indholdet i de kommunale folkeoplysningspolitikker

- **Tema 1:** Målsætning for borgernes deltagelse i den folkeoplysende voksenundervisning og det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.
- **Tema 2:** Rammer for den folkeoplysende virksomhed, 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.

Kilde: Folkeoplysningsloven § 34

Det har været lovpligtigt for kommunerne at have en folkeoplysningspolitik siden den 1. januar 2012³. Og bortset fra de ovenstående seks lovpligtige temaer, er det op til de enkelte kommuner at definere politikernes indhold, så de kan tage udgangspunkt i de lokale kommunale forhold (Hartje 2015, 113). Derfor er der også variation i politikernes form og indhold.

lovændringer for Kulturministeriet. Evalueringens resultater kan ses i rapporten '[Evaluering af ændringen af folkeoplysningsloven](#)' (Thøgersen & Bjerrum 2020) og er derfor ikke belyst nærmere i denne rapport.

³ Det betyder, at de politikker, der blev formuleret umiddelbart efter lovændringen, mange steder nu er blevet revideret og opdateret med nyt indhold og nye målsætninger.

De fleste politikker er selvstændige (73 pct.), mens andre er indlejrede i kommunernes kultur-, idræts- eller fritidspolitikker (se tabel 10.1 i bilagsmaterialet). Den korteste politik fylder to sider inkl. forside, mens den længste er på 40 sider. Der er også store forskelle på den indholdsmæssige karakter: Nogle politikker beskriver kort og nøgternt, hvilke rammer og regler der gælder, mens andre er fyldt med visioner, ønsker og ambitioner på folkeoplysningsområdet. Endelig er der store forskelle på, hvorvidt der er tale om helt overordnede visioner, eller om der også indgår konkrete målsætninger.

Formålet med analysen er at få kortlagt den mangfoldighed, der er blandt folkeoplysningspolitikkerne på trods af deres fælles udgangspunkt i de lovmæssige krav til politikkerne. Samtidig må politikkerne antages at kunne ses som et udtryk for, hvilke visioner og konkrete fokusområder der er i spil på folkeoplysningsområdet rundt omkring i kommunerne.

I analysens perspektivering til Vifos forrige undersøgelse af de kommunale folkeoplysningspolitikker er det vigtigt at være opmærksom på, at der er en del gengangere i analysens datagrundlag. Det skyldes dels, at tidshorisonten for politikkerne varierer, men også at politikkerne flere steder ikke er blevet opdaterede siden den forrige indsamling af politikker, som blev afsluttet i 2016. Dette billede medfører naturligt, at mange af de samme tendenser genfindes i denne undersøgelse. Der er dog også mange nye politikker med denne gang, idet der siden afslutningen af den forrige dataindsamling er kommet 33 nye politikker til (se afsnit 3.3., delrapport 1: Hovedresultater og datagrundlag).

Den tværgående analyse er i vid udstrækning struktureret med udgangspunkt i de seks temaer, som kommunerne er forpligtet til at forholde sig til i deres folkeoplysningspolitikker (jf. boks 1.1). Temaerne belyses med udgangspunkt i analysen af folkeoplysningspolitikkerne i kombination med kommunernes besvarelse af spørgeskemaet. Nogle af analyserne vil udelukkende være baseret på de kommunale folkeoplysningspolitikker, mens andre analyser kombinerer kommunernes besvarelser af spørgeskemaet og indholdsanalyser af folkeoplysningspolitikkerne.

Den første del sætter fokus på målsætningerne og rammerne for borgernes deltagelse i den folkeoplysende virksomhed, som er to af de temaer, kommunerne har pligt til at behandle i deres folkeoplysningspolitikker (tema 1 og 2 i boks 1.1).

Anden del omhandler afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed i forhold til tilstødende, tilgrænsende aktiviteter (tema 5 i boks 1.1).

Tredje del af analysen har fokus på folkeoplysningens samspil med øvrige politikområder (tema 4 i boks 1.1), som hænger tæt sammen med muligheden for at afsætte midler til partnerskaber omkring løsningen af særlige opgaver, som er beskrevet i analysen af både aftenskoleområdet og foreningsområdet (delrapport 2: Den folkeoplysende voksenundervisning og delrapport 3: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde).

Analysens fjerde del belyser omfanget og karakteren af kommunernes praksis i forhold til udviklingsarbejde inden for lovens område med særligt fokus på muligheder for de selvorganiserede grupper, som netop var en af årsagerne til, at udviklingspuljen blev genindført i 2011. Herunder belyser analysen også omtalen af de selvorganiserede grupper i folkeoplysningspolitikkerne (jf. tema 3 i boks 1.1)

Femte del af analysen stiller skarpt på brugerinddragelsen på folkeoplysningsområdet (jf. tema 6 i boks 1.1): Hvordan er de lovpligtige § 35 stk. 2-udvalg organiseret og sammensat, og hvilke kompetencer har udvalgene? Analysen belyser også udbredelsen af forenings-samvirker og råd, der ligeledes kan spille en rolle for brugerinddragelsen.

Analysens sjette del belyser og systematiserer kommunernes svar på spørgsmålet om, hvorvidt de oplever udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven.

Endelig samler syvende og sidste del af analysen op på de tværgående temaer gennem en diskussion af to udvalgte og indbyrdes relaterede temaer: 'Folkeoplysningsområdet og nye organiseringsformer' samt 'afgrænsningen af folkeoplysningsområdet'.

2. Målsætninger og rammer for folkeoplysningen

Dette kapitel sætter fokus på de første to temaer i de lovmæssige krav til indholdet i de kommunale folkeoplysningspolitikker: Målsætninger for borgernes deltagelse samt rammerne for den folkeoplysende virksomhed.

2.1. Målsætninger for borgernes deltagelse

I de selvstændige folkeoplysningspolitikker er målsætningerne for borgernes deltagelse i vid udstrækning formuleret med udgangspunkt i ordlyden fra folkeoplysningslovens formålsparagraf: Det handler om demokratisk dannelse, medborgerskab, oplysning, aktiv deltagelse samt mental og fysisk sundhed. Det sidste omkring sundhed nævnes ikke direkte i formålsparagraffen, men de øvrige temaer står centralt, og formålsformuleringerne i politikkerne minder generelt meget om hinanden. Der er især fokus på, at alle borgere skal have mulighed for at deltage i aktiviteterne, og enkelte politikker nævner specifikt, at de gerne vil øge andelen af foreningsaktive i kommunen.

I de tilfælde, hvor folkeoplysningspolitikken er en indlejret del af en bredere kultur-, idræts-, eller fritidspolitik, er der betydeligt større bredde i målsætningerne for borgernes deltagelse. Her er de demokratisk dannende aspekter nedtonet til fordel for frivillighed, fællesskab, livskvalitet og den fysiske og psykiske sundhed og trivsel (se tabel 10.2. i bilagsmaterialet.)

Samlet set er målsætningerne i folkeoplysningspolitikkerne dog i vid udstrækning knyttet til formålsparagrafferne i loven. Målsætningerne er som oftest formuleret som meget overordnede visioner frem for konkrete tiltag. På dette punkt adskiller temaet om målsætninger sig fra temaet om rammer for den folkeoplysende virksomhed, der behandles nedenfor.

2.2. Rammer for den folkeoplysende virksomhed

Det andet lovpligtige tema for de kommunale folkeoplysningspolitikker handler om en beskrivelse af rammerne for den folkeoplysende virksomhed – herunder også de fysiske rammer (Folkeoplysningsloven kapitel 6 og 7).

En stor del af folkeoplysningsloven omhandler netop det kommunale ansvar for at sikre de økonomiske og fysiske rammer for det folkeoplysende arbejde i relation til blandt andet tilskud og lokaledån, og det er også et punkt, der fylder relativt meget i de kommunale folkeoplysningspolitikker. Samtlige kommuner inkluderer punktet i deres politik, om end der er stor variation i detaljeringsgraden, og i hvor handlingsanvisende politikkerne er. Generelt er det dog et punkt, hvor formuleringerne i mange politikker er relativt konkrete. I det følgende belyses tre forskellige emner inden for temaet om den kommunale rammesætning, der går igen i en stor del af folkeoplysningspolitikkerne:

- Optimal udnyttelse af de kommunale faciliteter
- Nyttækning af brugen af faciliteter – både inde og ude
- Mindre administration for foreninger og aftenskoler

2.2.1. Optimal udnyttelse af de kommunale faciliteter

Folkeoplysningspolitikkerne viser, at mange kommuner har fokus på at opnå en bedre udnyttelse af deres faciliteter. 28 kommuner nævner eksplicit dette tema som en målsætning.

For at sikre en høj udnyttelsesgrad fremhæver flere kommuner, at faciliteterne skal være fleksible og multifunktionelle, ligesom de generelt må kunne tilpasses flere former for aktiviteter:

”Vi vil sikre en optimal udnyttelse af Silkeborg Kommunes idræts- og fritidsfaciliteter. Vi vil derfor undersøge og understøtte fleksible anvendelsesmuligheder af de kommunale faciliteter og øge kendskabet til udnyttelsesgraden, så de udnyttes bedst muligt af foreninger og selvorganiserede grupper.”

Silkeborg Kommunes idræts- og fritidspolitik, 2017-2024

”Ved nybyggeri og moderniseringer skal faciliteterne indrettes multifunktionelt, så de imødekommer flere behov og formål, og kan fungere som rammen om familiens og lokalområdets fritidsaktiviteter.”

Skive Kommunes folkeoplysnings- og idrætspolitik, 2012

For at understøtte en mere fleksibel brug af faciliteterne nævner flere politikker derudover et ønske om at øge brugen af digitale værktøjer og hjemmesider, der giver overblik over faciliteter og aktivitetstilbud:

”Vi arbejder for at 1) Det skal være nemt at booke og betale lokaler 2) Det skal være nemt at få fysisk adgang til faciliteterne 3) Kultur- og fritidsfaciliteterne får mulighed for at blive indrettet, så der kan blive plads til forskellige typer af aktiviteter, der også opfylder nutidens behov 4) Kultur- og fritidsfaciliteterne skal være synlige og tilgængelige for andre end faste brugere. Det kan gøres ved at etablere en facilitetsoversigt på flere platforme. (..) Vi arbejder for at: 1) Der skal oprettes en brugervenlig digital platform, som samler aktivitets- og facilitetstilbuddene ét sted. 2) Visning af tilbud skal foregå på digitale og trykte platforme, for at nå ud til alle typer af borgere.”

Tønder Kommunes kultur-, fritids- og landdistriktpolitik, 2018-2021

”Lokalerne skal være lette at booke og anvende for både foreninger og borgere, der ønsker mere uforpligtende og spontane aktiviteter.”

Furesø Kommunes politik for kultur, fritid og idræt, 2019

Som det fremgår, fremhæver nogle kommuner, at de ønsker at gøre det nemmere at booke lokaler spontant, ligesom det skal være nemmere for selvorganiserede at bruge faciliteterne. Andre peger desuden på potentialet i at optimere udnyttelsen af lokaler gennem en bedre koordination mellem de aktører, der benytter sig af faciliteterne.

Et vigtigt fokus i en stor del af politikkerne, hvad angår faciliteterne, er, at de er opdaterede og passer til brugernes behov. Målsætningen om tidssvarende faciliteter, der møder borgernes behov, bliver nævnt direkte i 21 af folkeoplysningspolitikkerne, og fremgår bl.a. af nedenstående eksempler:

”Lokaler og faciliteter skal være tidssvarende og afspejle foreningernes og medlemmer-
nes behov. Kapaciteten i faciliteterne skal optimeres, så både organiserede og selvorgani-
serede brugere kan drage nytte af anlæggene.”

Brøndby Kommunes folkeoplysningspolitik, 2016

”Eksisterende og nye faciliteter skal udnyttes så fleksibelt og effektivt så muligt, og hvor
de renoveres og udvikles, skal det ske med blik for fremtidige behov og krav.”

Jammerbugt Kommunes folkeoplysningspolitik, 2012

Som analysen viser, er der dermed både fokus på en bedre og mere fleksibel udnyttelse af
de eksisterende faciliteter samt et fokus på opdatering af faciliteterne, så de tilpasses de nu-
tidige behov.

2.2.2. Nytænkning af brugen af faciliteter – både inde og ude

Et relateret emne, som går igen i mange af folkeoplysningspolitikkerne, er ønsket om at ny-
tænke brugen af faciliteter og i højere grad gøre brug af alternative rum. I nedenstående ek-
sempler fremhæves *byrummet* som et sted, der i højere grad skal indrettes til at kunne
danne rammen om folkeoplysende aktiviteter, undervisning og bevægelse:

”Byens omdannelse skal løbende forholdes til borgernes behov for rekreative områder,
og der skal etableres flere og mere fleksible byrum. Disse byrum skal indbyde til selvor-
ganiserede aktiviteter samtidig med, at de vil kunne aktiveres af Odense Kommunes
mange foreninger, aftenskoler og skoler, der vil kunne benytte byrummet som supple-
ment til aktiviteter i deres primære faciliteter. (..) Odense Kommune vil sikre en innova-
tiv indretning af byens rum, hvor alle aktører får mulighed for kreativ og aktiv udfol-
delse. I forbindelse med anlægsprojekter ønskes det at prioritere og afsætte midler til
indretningen af bevægelsesklare områder.”

Odense Kommunes fritidspolitik, 2016-2020

”Vi vil understøtte borgernes muligheder for at benytte byens rum, parker og pladser til
idræts- og fritidsaktiviteter, da vi oplever et stigende krav om udendørs faciliteter og ak-
tivitetsmuligheder. Eksempelvis efterspørger streetmiljøet flere mødesteder og faciliteter,
og det samme gør motionsløbere og fitnessudøvere, som fylder mere og mere i bybille-
det.”

Silkeborg Kommunes idræts- og fritidspolitik, 2017-2024

Flere kommuner fremhæver netop, hvordan folkeoplysningsaktiviteter bør indtænkes i for-
bindelse med andet anlægsarbejde i kommunen. Eksempelvis som i Kolding Kommunes
folkeoplysningspolitik, der vil:

”Arbejde for, at der ved udvikling af nye boligområder, anlæg, renovering og udvikling
af bygninger indtænkes bevægelse og gode rammer for et aktivt fritidsliv.”

Kolding Kommunes fritids- og idrætspolitik, 2019-2021

Thisted Kommune nævner i sin politik, at kommunen vil understøtte en udvikling, hvor
borgere bringes tættere sammen i lokalområderne i forbindelse med den fysiske planlæg-
ning af nye faciliteter:

”Der spores en udvikling, hvor mødesteder og klubhuse bliver centrum for flere og mangeartede aktiviteter, og at flere foreninger deler de samme faciliteter. Især viser tendenserne i de mindre lokalsamfund, at mødesteder og klublokaler udvikles til at være egentlige kultur- og samlingssteder, ofte med elementer af ’borgerhus’ indbygget, hvor borgerne kan få mangeartede behov indfriet. Ligeledes er det en trend at udefaciliteter som fx, løbestier, cykelruter og legepladser knyttes sammen med disse moderne klubhuse og uformelle mødesteder.”

Thisted Kommunes politik for kultur, fritid og lokal udvikling, 2018

Mange kommuner fremhæver derudover naturens potentialer til at danne rammen om folkeoplysende aktiviteter, og analysen tyder på et øget fokus på det tema: I en tidligere undersøgelse af folkeoplysningspolitikker for perioden 2013-14 havde 12 kommuner målsætninger vedrørende natur og brug af naturfaciliteter i forbindelse med det folkeoplysende arbejde (Hartje 2015, 13). Denne analyse finder samme type målsætninger i 20 kommuners politikker. Det tyder på et større fokus på at udnytte naturen som et alternativ til de indendørs faciliteter – eksempelvis som i de følgende uddrag:

”Der er flere kystnære aktiviteter, så Danmarks længste kystlinje i højere grad bliver rammen om et aktivt idræts- og fritidsliv for brugere i alle aldre. I samarbejde med foreninger, havne og lokalområderne udvikler vi faciliteter og aktiviteter, så naturen til vands og ved kysterne i højere grad kommer i spil til et aktivt fritidsliv.”

Vordingborg Kommunes politik for kultur, fritid og idræt, 2018

”Når der søges efter nye faciliteter, tænkes der ofte i etableringen af traditionelle idræts-haller, spejderhytter og faglokaler, men der kan med fordel kigges i en anden retning. (..) Den mangfoldige natur i Viborg Kommune rummer store muligheder for flere spændende aktiviteter udendørs, som kan tiltrække nye målgrupper.”

Viborg Kommunes folkeoplysningspolitik, 2013

”Silkeborg Kommune skal være Danmarks førende outdoorkommune med enestående aktiviteter og muligheder i naturen for foreningslivet, selvorganiserede grupper, erhvervsliv og turister.”

Silkeborg Kommunes idræts- og fritidspolitik, 2017-2024

Dette mønster hænger godt sammen med det faktum, at naturen er voksne danskernes foretrukne ’facilitet’, når de dyrker sport og motion (Pilgaard & Rask 2016). I folkeoplysningspolitikkerne afspejler naturbevidstheden sig desuden i, at flere kommuner end tidligere fremhæver bæredygtighed og klimahensyn som målsætninger, der skal tænkes ind i de fysiske rammer for det folkeoplysende arbejde:

”Sport & Fritid og Teknik og Miljø skal indtænke muligheder for fritidsaktiviteter i forbindelse med anlægsprojekter. Ved klimatilpasningsprojekter kan der skabes merværdi ved samtidige anlæg af fritidsfaciliteter. I forbindelse med anlægsprojekter kan overdensjord anvendes som en ressource og bruges til etablering af rekreative anlæg, som fx udendørs sportsfaciliteter, gå- og løberuter, mountainbike-baner mv. Ligeledes kan anlægsprojekter på sports- og fritidsområdet forholde sig til klimamæssige problemstillinger mhp. at skabe merværdi.”

Aarhus Kommunes sports- og fritidspolitik, 2018-2021

”Aalborg Kommune vil være en bæredygtig kommune. Driften i vores bygninger skal foregå energieffektivt, og det samme gælder private faciliteter, der modtager kommunale tilskud.”

Aalborg Kommunes fritidspolitik, 2016

Dette fokus kan hænge sammen med, at flere kommuner har forpligtet sig til at tænke FN’s verdensmål ind i deres politikker, og at klima og bæredygtighed generelt fylder meget i den samfundsmæssige debat⁴.

2.2.3. Mindre administration for foreninger og aftenskoler

Det sidste emne, der skal fremhæves i forbindelse med politikernes rammer for den folkeoplysende virksomhed, er ønsket om at lette de administrative byrder for det folkeoplysende arbejde gennem tiltag som regelforenkling, transparent sagsbehandling og ved at skabe én indgang til forvaltningen. 33 af folkeoplysningspolitikkerne omtaler afbureaukratisering eller sætter på anden vis fokus på at lette foreningernes administrative forpligtelser, som det bl.a. fremgår af nedenstående uddrag:

”Roskilde Kommune har en målsætning om at der gennemføres en forenkling af tilskudsreglerne på forenings- og aftenskoleområdet, og ønsker i den forbindelse at følge op på målsætningen gennem en brugerundersøgelse blandt foreninger (foretaget i 2017), hvor målet er, at 75 pct. af brugerne oplever, at det er blevet lettere at være frivillig.”

Roskilde Kommunes folkeoplysningspolitik, 2015-2018

”Desuden vil Sønderborg Kommune fremme en afbureaukratisering på tilskuds- og facilitetsområdet. Dette skal ske gennem forenklede ansøgningsprocedurer og forbedrede muligheder for at bruge elektroniske procedurer i forbindelse med ansøgninger.”

Sønderborg Kommunes folkeoplysningspolitik, 2011

Andre kommuner vil lette det administrative arbejde for foreninger og aftenskoler ved at tilbyde uddannelse og rådgivning:

⁴ Det gælder eksempelvis Aalborg Kommune (se Aalborg 2018).

”Vi afsætter 50.000 kr. til udviklingen af en startmappe til nystartede foreninger. Startmappen indeholder materialer og rådgivning om alt, hvad der er relevant, når man etablerer en forening.”

Aalborg Kommunes fritidspolitik, 2016

”Derfor vil vi som Byråd understøtte de frivillige initiativer og gøre det nemt og overskueligt for de frivillige at få hjælp og vejledning hos kommunen. Det betyder, at vi arbejder målrettet på at forenkle processer, der gør det nemmere at være frivillig i Ringsted Kommune. (..) Det sker bl.a. gennem rådgivning, vejledning, undervisning og partnerskaber, der stimulerer de frivillige i deres daglige virke.”

Ringsted Kommunes politik for kultur, fritid og frivillighed, 2016

3. Afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed

Hvornår er der tale om folkeoplysende aktiviteter, og hvornår er der tale om aktiviteter, som hører til under andre lovgivninger, eller som slet ikke er støtteberettigede? Det er et helt centralt spørgsmål i forbindelse med kommunernes administration af folkeoplysningsloven og er ligeledes et af de temaer, kommunerne har pligt til at beskrive i deres folkeoplysningspolitikker.

Hensigten med dette krav er – ifølge bemærkningerne til folkeoplysningsloven – at beskrive, hvilke opgaver folkeoplysningsvirksomheden og dens aktører forventes at løfte 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).

Afgrænsningsspørgsmålet er aktualiseret af stadig mere flydende grænser på tværs af forskellige sektorer og udbydere på fritidsmarkedet, hvor både private, selvorganiserede og kommunale tilbud eksisterer side om side med tilbuddene i foreningslivet (Pilgaard & Rask 2016; Slots- og Kulturstyrelsen 2019).

Selvom folkeoplysningslovens formålsparagraffer er blevet uddybet over tid, er der desuden stadig tale om meget overordnede formuleringer, som ikke i sig selv definerer klart, hvornår der er tale om folkeoplysende aktiviteter, og hvornår der ikke er. Foreningskravet er dog en helt central afgrænsende faktor, hvilket også er tydeligt i den følgende analyse af politikkerne.

Vifos forrige undersøgelse af de kommunale folkeoplysningspolitikker fandt, at forholdsvis få kommuner behandlede punktet om de folkeoplysende aktørers rolle i forhold til tilgrænsende aktiviteter (Thøgersen 2017, 124). Nærværende analyse finder tilsvarende, at under halvdelen af politikkerne behandler punktet omkring afgrænsning, når både direkte og mere indirekte afgrænsninger tælles med.

Analysen finder ligeledes, at der er meget få konkrete bud på, hvori den egentlige afgrænsning og opgavefordeling skal bestå. Punktet om afgrænsning er således det mindst omtalte tema af samtlige seks obligatoriske punkter fra folkeoplysningsloven og synes altså at være det tema, der volder kommunerne størst udfordringer. Det hænger godt sammen med, at afgrænsningsproblematikken er et område, hvor mange kommuner oplever udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven (se afsnit 7).

Følgende analyse ser nærmere på, hvordan kommunerne beskriver afgrænsningen mellem den folkeoplysende virksomhed og tilgrænsende aktiviteter. Som i 2017 tager analysen udgangspunkt i de to følgende punkter:

- Afgrænsning med fokus på folkeoplysningens værdier og organiseringsform
- Afgrænsning med fokus på konkurrenceproblematikken

3.1. Afgrænsning med fokus på værdier og organiseringsform

Størstedelen af kommunernes afgrænsninger relaterer sig til den folkeoplysende virksomheds særegne værdisæt og organiseringsform, der adskiller den fra andre aktører, hvilket ligeledes var tilfældet i den forrige analyse af folkeoplysningspolitikkerne (Thøgersen 2017, 124). Afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed tager i mange tilfælde udgangspunkt i, at der er tale om nonprofitorganisationer, der tjener almennyttige formål og centrerer sig om demokratiske værdier, frivillighed og forpligtende fællesskaber; altså de værdier og organiseringsprincipper, som skal være opfyldt for at få tilskud efter folkeoplysningsloven.

I nedenstående uddrag ses en række eksempler på denne form for afgrænsning af tilskudsberettiget virksomhed, der tager udgangspunkt i fællesskabet som folkeoplysningens kerneværdi, og hvor foreningsorganiseringen er i fokus:

”Syddjurs Kommune understøtter det foreningsbårne, således at udviklingen af foreningerne foregår på et demokratisk non-profitgrundlag med henblik på at styrke og udvikle de fællesskaber, som fortsat er foreningslivets primære kerneværdi. Kommunens tilskud på området er således bundet op på organiseringsformen, ikke på aktiviteten.”

Syddjurs Kommunes folkeoplysningspolitik, 2016

”I et moderne samfund, hvor tilbud, aktiviteter og trends kommer og går, kan det være svært at se forskel på folkeoplysende aktiviteter og aktiviteter uden for det folkeoplysende område. Kommercielt og privat – såvel som i kommunale institutioner – findes der fx motions-, fitness-, oplysnings- og uddannelsesvirksomhed sted. Disse aktiviteter og tilbud tjener ofte samme politiske målsætninger – som fx sundhed eller almen borgeroplysning – men kun den foreningsbårne aktivitet rummer for alvor kimen og evnen til at stimulere og animere til aktivt medborgerskab.”

Skanderborg Kommunes folkeoplysningspolitik, 2016

Særligt de to sidste eksempler understreger eksplicit, at det er organiseringsformen og ikke aktiviteten, der er den helt centrale afgrænsningspræmis. Andre politikker refererer blot til, at de støtter de foreninger, der lever op til folkeoplysningslovens bestemmelser, som det bl.a. fremgår af nedenstående eksempler, som dog varierer i omfang og detaljeringsgrad:

”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.”

Favrskov Kommunes folkeoplysningspolitik, 2014

”Godkendt folkeoplysende virksomhed foregår i rammerne af en godkendt folkeoplysende forening med respekt for forskellighed i holdninger, interesser, emner og idegrundlag. Virksomheden foregår i fællesskab. Godkendelse af en folkeoplysende forening sker jf. folkeoplysningslovens bestemmelser i kapitel 2.”

Fanø Kommunes folkeoplysningspolitik, 2013

"I forbindelse med udarbejdelsen af Dragør Kommunes folkeoplysningspolitik er følgende kriterier for en afgrænsning af folkeoplysningsområdet formuleret: 1) En forening, aftenskole eller selvorganiserede grupper hører hjemme under folkeoplysningsloven, hvis dens eventuelle overskud reinvesteres i folkeoplysningen og at der således ikke er tale om en kommerciel virksomhed. 2) Foreningen, aftenskolen eller den selvorganiserede gruppe skal have lokal forankring. 3) Institutioner, der finansieres af andre offentlige kasser, kan ikke samtidig modtage midler fra folkeoplysningsområdet. 4) Aktiviteterne skal leve op til de formål, som er formuleret i folkeoplysningsloven, herunder medvirke til at fremme demokratiforståelse og aktivt medborgerskab blandt kommunens borgere."

Dragør Kommunes folkeoplysningspolitik, 2018

Selvom organiseringsformen er det centrale i mange politikker, er det dog interessant, at nogle kommuner – som i det ovenstående eksempel fra Dragør – også nævner selvorganiserede grupper.

3.2. Afgrænsning med fokus på konkurrenceproblematikken

En anden form for afgrænsning, som går igen i de kommunale politikker, relaterer sig til konkurrenceproblematikken og til foreninger og aftenskolers forskellighed fra – og samarbejde med – en række konkrete aktører, der grænser op til området. Det fremgår blandt andet af nedenstående eksempler:

"Godkendt, folkeoplysende virksomhed foregår i rammerne af en godkendt, folkeoplysende forening med respekt for forskellighed i holdninger, interesser, emner og idégrundlag. På foreningsområdet findes derudover en række kommercielle aktører og andre; bl.a. VUC, bibliotekerne og Folkeuniversitetet, som ikke modtager støtte via folkeoplysningsloven. Disse aktører er ikke en del af folkeoplysningen, men er med til at sikre et bredere tilbud til kommunens borgere, hvorfor kommunen er åben for samarbejde."

Køge Kommunes folkeoplysningspolitik, 2019

"På fritidsområdet findes derudover både en række kommercielle aktører og ikke-kommercielle, som ikke modtager støtte efter folkeoplysningsloven. Disse aktører er ikke en del af folkeoplysningen, men er med til at sikre et bredere tilbud til kommunens borgere, og Morsø kommune har derfor et stort ønske om samarbejde med disse. På aftenskoleområdet omfatter disse aktører blandt andet VUC, bibliotekerne og Folkeuniversitetet. Det drejer sig også om foreninger godkendt efter § 18 i Serviceloven – 'de sociale foreninger'."

Morsø Kommunes folkeoplysningspolitik, 2017-2020

Som det fremgår, nævner flere politikker kommercielle aktører på området og bibliotekerne som beslægtede med, men forskellige fra folkeoplysningen. Mange kommuner fokuserer på, at aktører både inden for og uden for folkeoplysningen skal kunne supplere og ikke udkonkurrere hinanden. Denne form for afgrænsning, der mere direkte centrerer sig om konkurrencedimensionen, fremgår bl.a. af nedenstående uddrag fra politikkerne, der desuden forholder sig til problematikken om eventuelle konkurrenceforvridende effekter af den kommunale støtte:

”Folkeoplysningspolitikens aktiviteter har fokus på oplysningsforbund, aftenskoler, foreninger, spejdere m.fl., og dækker tilsammen et meget bredt og varieret fritidstilbud til borgerne. (..) Der skal være øget fokus på, at der ikke ydes støtte, som kan virke konkurrenceforvridende i forhold til kommercielle aktører. Her tænkes bl.a. på motionscentre, golfbaner, rideskoler m.v. Desuden skal der være fokus på, at Langeland Kommunes egne tilbud ikke må give ulig konkurrence til de folkeoplysende foreninger. Her tænkes bl.a. på skoler, ungdomsskole, bibliotek m.v. I stedet søges de folkeoplysende foreninger inddraget så meget som muligt.”

Langeland Kommunes folkeoplysningspolitik, 2013

”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, fx 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.”

Jammerbugt Kommunes folkeoplysningspolitik, 2012

Nogle kommuner peger på en række mere konkrete bud på, hvordan folkeoplysningen og dens tilgrænsende aktiviteter vender konkurrence til samarbejde, herunder eksempelvis ved at koordinere aktiviteter, programmer og fokusområder, som det fremgår af nedenstående uddrag:

”I Frederikshavn Kommune findes et rigt udvalg af aktiviteter, der foregår i fritiden. Nogle af dem er folkeoplysende, mens andre grænser op til at være folkeoplysende. Det drejer sig eksempelvis om kommercielle udbydere af fitnessstræning og filmvisning, eller foredrag arrangeret af offentlige institutioner. Disse aktiviteter kan enten ses som en konkurrent til de folkeoplysende aktiviteter eller som et supplement. I Frederikshavn Kommune mener vi, at tilgrænsende aktiviteter er et supplement til de folkeoplysende aktiviteter, ved at det kan styrke kendskabet til de folkeoplysende foreninger og øge antallet af medlemmer. Det skal ske ved: 1) Koordinering af aktivitets- og programplanlægning 2) Samstemme fokusområder og emner for sæsonen 3) Forsøgsordning med arrangementer som appetitvækker forud for aktivitetsprogram 4) Facilitetsudvikling, der forener og samskaber aktiviteter på tværs af organisering.”

Frederikshavn Kommunes folkeoplysningspolitik, 2017-2020

”Gribskov Kommunes Biblioteker forsøger så vidt muligt at koordinere arrangementer med aftenskoleområdet og andre foreninger for at sikre bedst muligt udbud for kommunens borgere.”

Gribskov Kommunes folkeoplysningspolitik, 2012

”i) Solrød Kommune vil sikre, at de kommunale tilskud alene går til almennyttige formål med folkeoplysende sigte for derved at styrke og støtte det folkeoplysende arbejde. ii) Solrød Kommune vil sikre faste kriterier for områder som grænser op til aktiviteter, der konkurrerer med kommercielle udbydere. Eksempelvis er udarbejdet et sæt kriterier for brugen af motionslokalet i Solrød Idrætscenter. iii) Solrød Kommune vil understøtte samarbejde mellem folkeoplysningen og biblioteket på områder såsom foredrag, debatarrangementer eller digitaliseringsstrategier. Ifølge konkurrenceloven må kommuner ikke være konkurrenceforvridende – fx ved at give gratis eller meget billig adgang til faciliteter, der konkurrerer med de kommercielle motionscentre. Derfor er udarbejdet et sæt retningslinjer for brugen af motionslokalet i Solrød Idrætscenter, hvilket som en form for idrætsstøtte og efter individuel aftale giver mulighed for at stille lokalet til rådighed for idrætsudøvere med særlige behov og i begrænsede tidsrum.”

Solrød Kommunes folkeoplysningspolitik, 2012

Generelt viser eksemplerne, at flere kommuner er opmærksomme på konkurrenceproblematikken, der længe har været nævnt som et opmærksomhedspunkt i folkeoplysningsbekendtgørelsen (Folkeoplysningsbekendtgørelsen, § 2, stk. 3), og som blev yderligere aktualiseret, da Konkurrencestyrelsen udgav en vejledning om området i 2015 (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2015). Debatten om konkurrenceforvridning dukker stadig løbende op i forbindelse med aktiviteter, der udbydes af forskellige typer af udbydere. Senest har en afgørelse ved Ankestyrelsen på baggrund af en konkret sag slået fast, at kommuner uden problemer kan støtte foreningsbaserede fitnessaktiviteter (Ankestyrelsen 2021).

I folkeoplysningspolitikkerne er der dog langt hen ad vejen tale om relativt brede afgrænsninger, omend der også er eksempler på mere konkrete bud på grænsedragninger, samarbejde og koordinering. Særligt det sidste eksempel fra Solrød Kommune går skridtet videre, idet kommunen har som målsætning at sikre faste kriterier for afgrænsningen mellem folkeoplysning og kommercielle udbydere. Generelt tyder analysen på, at organiseringsformen – ligesom i lovens formuleringer – ses som den primære afgrænsning, og at afgrænsningsudfordringer mellem folkeoplysningsområdet og tilstødende områder blandt andet søges løst gennem større fokus på koordinering og samarbejde.

4. Folkeoplysningens samspil med øvrige politikområder

Den følgende analyse har fokus på folkeoplysningspolitikernes beskrivelse af muligheden for at lade den folkeoplysende virksomhed spille sammen med andre politikområder og medvirke i partnerskaber med andre aktører til løsning af konkrete opgaver. Det er ligeledes et af de seks temaer, kommunerne har pligt til at forholde sig til i politikkerne.

Samtidig skal temaet ses i lyset af, at det ved lovændringen i 2011 blev indskrevet, at kommunerne kan give særlige tilskud til partnerskaber mellem folkeoplysningen og andre aktører.

På et større plan skal temaet ses i lyset af et generelt øget samfundsmæssigt fokus på samarbejde mellem den offentlige og den frivillige sektor, hvor partnerskaber – og i de senere år også samskabelse – har været centrale diskurser på området (Fehsenfeld & Ibsen 2020). Med udgangspunkt i politikkerne sætter analysen fokus på de følgende to punkter:

- Opbakning til partnerskaber og samarbejder med øvrige politikområder
- Kommunernes konkrete bud på partnerskaber og samarbejder

4.1. Opbakning til partnerskaber og samarbejder med øvrige områder

Langt størstedelen af kommunerne omtaler punktet om samspil med politikområder i deres politikker. En stor del peger på folkeoplysningens potentiale til at supplere andre kommunale politikområder, ligesom mange er specifikke omkring, hvilke politikker foreninger og aftenskoler forventes at understøtte.

Hvor der i den forrige undersøgelse var omkring en tredjedel af kommunernes politikker, som eksplicit uddybede, hvilke policy- eller forvaltningsområder som folkeoplysningspolitikken spiller sammen med (Thøgersen 2017, 129), er det i dag over halvdelen af kommunernes politikker. Eksempler på dette fremgår af nedenstående uddrag:

”Samtidig har Folkeoplysningspolitikken en række naturlige relationer til politikker og strategier på andre forvaltningsområder – Sundhedspolitikken og Forebyggelsesstrategien, Den sammenhængende børne- og unge politik, Bevægelsesstrategien for børn og unge, Ældrepolitikken og Integrationspolitikken – hvor foreninger og voksenskolerne har en naturlig rolle at spille.”

Albertslund Kommunes folkeoplysningspolitik, u.å.

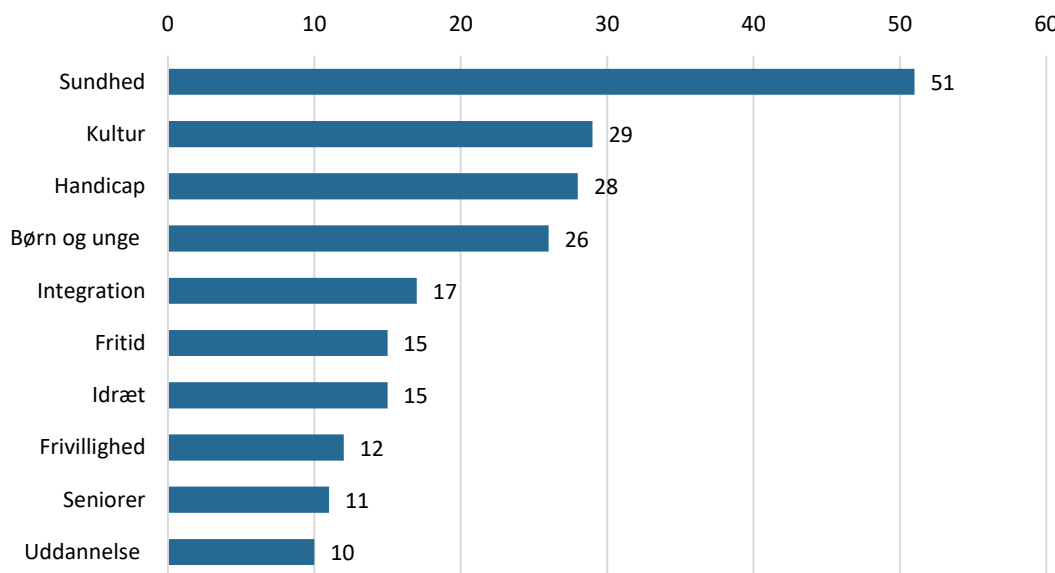
”Folkeoplysningspolitikken understøtter kommunens kultur- og fritidspolitik og supplerer kommunens øvrige politikker og strategier på en række områder som fx sundhed og landdistrikter.”

Assens Kommunes folkeoplysningspolitik, 2012

Som det fremgår af figur 4.1, er det især sundhed, som fremhæves, når kommunerne tænker folkeoplysning i forbindelse med andre politikområder. Af de kommunale politikker fremgår det ligeledes, at folkeoplysningspolitikken opfattes som et naturligt supplement til kulturpolitikken, ligesom mange kommuner ser potentiale i at indtænke folkeoplysning i

kommunens indsats på det sociale område herunder i forbindelse med handicappolitikken, børne-/ungepolitikken og integrationspolitikken. Disse temaer er sammenfaldende med de temaer, der fyldte meget i analysen af folkeoplysningspolitikkerne fra 2017 (Thøgersen 2017, 129).

Figur 4.1: Politikområder som suppleres af folkeoplysningspolitikken, top-10 (antal politikker)



Figuren er oprettet på baggrund af en simpel optælling af, hvor mange gange hvert policy-område er nævnt i kommunernes folkeoplysningspolitikker (både indlejrede og selvstændige politikker). Kun top-10 er medtaget i figuren.

Som det fremgår af nedenstående uddrag fra folkeoplysningspolitikkerne, udviser mange kommuner tilsvarende stor velvilje omkring etablering af partnerskaber mellem folkeoplysende virksomhed og andre aktører. Ligesom i Vifos forrige undersøgelse er tendensen, at kommunerne hovedsageligt omtaler målsætningen om partnerskaber i generelle vendinger som i nedenstående uddrag:

“Som noget nyt vil Viborg Kommune understøtte partnerskaber mellem de folkeoplysende foreninger, Viborg Kommune og andre partnere, der kan være positive medspillere og sikre udviklingen inden for folkeoplysningen. Her ønsker vi også at involvere de selvorganiserede grupper, der skaber folkeoplysende aktiviteter.”

Viborg Kommunes folkeoplysningspolitik, 2013

“Vi vil støtte op om partnerskaber mellem aktører på foreningsområdet og andre aktører, der arbejder med relevante samfundsmæssige opgaver.”

Mariagerfjord Kommunes folkeoplysningspolitik, u.å.

“Silkeborg Kommune skal etablere partnerskaber mellem folkeoplysningsområdet og offentlige organisationer, så vi i fællesskab arbejder på at løse samfundsmæssige velfærdsudfordringer.”

Silkeborg Kommunes idræts- og fritidspolitik, 2017-2024

”Kommunen vil altid vurdere, om der er mulighed for at indgå partnerskaber med folkeoplysende organisationer, når der skal vedtages nye politikker på områder som fx integration, sundhed, ældre og handicappede.”

Hvidovre Kommunes kultur- og fritidspolitik, 2015-2018

”Kommunen vil understøtte meningsfulde samarbejder og partnerskaber på folkeoplysningsområdet både på tværs af foreningerne og mellem foreningerne og de kommunale institutioner. Samarbejdet skal bidrage til realiseringen af kommunens og foreningernes visioner og målsætninger på alle politikområder med tilknytning til folkeoplysningsområdet.”

Lyngby-Taarbæk Kommunes folkeoplysningspolitik, 2012

Selvom mange kommuner giver udtryk for, at de bakker op om partnerskaber, og desuden kan pege på specifikke politikområder som oplagte samarbejder, er de som oftest mindre konkrete, hvad angår spørgsmålet om, hvordan de vil arbejde med dem. Som det fremgår i det følgende afsnit, er der dog også eksempler på mere konkrete målsætninger.

4.2. Kommunernes konkrete bud på partnerskaber og samarbejder

Når det gælder mere konkrete formuleringer, viser analysen af politikkerne, at flere fremhæver eksempelvis samarbejdet mellem uddannelsesinstitutioner og folkeoplysende aktører som i følgende politikuddrag:

”Målet er at sætte fokus på partnerskabet mellem de frivillige foreninger og folkeskolerne, som skal understøtte udmøntningen af skolereformens målsætning om ’den åbne skole’. Dette skal sikres ved inddragelse af frivillighed fra det lokale kultur-, fritids- og idrætsliv, så deres aktiviteter understøtter skolernes arbejde. Målemetoden: At der ultimo 2017 er udarbejdet en skabelon for, hvordan partnerskaber kan organiseres mellem foreninger og skoler, og at der er indgået partnerskabsaftaler på folkeskolerne.”

Roskilde Kommunes folkeoplysningspolitik, 2015-2018

Et andet hyppigt fremtrædende tema er sundhed, hvor flere kommuner også her ser et potentiale i, at den folkeoplysende virksomhed indgår i et samarbejde med kommunale institutioner, som det fremgår af følgende eksempler:

”Jammerbugt Kommune ønsker i særlig grad at undersøge mulighederne for følgende partnerskaber: i) Partnerskaber mellem kommunens sundhedsafdeling og aftenskoler/foreningslivet med henblik på at fremme sundhed for de 30+ årige - fx i forbindelse med forebyggelse og udslusning fra genoptræning ii) Partnerskaber mellem SFO'er og foreningsliv med henblik på at fremme børns lyst til at motionere iii) Partnerskaber mellem SSP og aftenskoler/foreningslivet med henblik på at forebygge ungdomskriminalitet og misbrug.”

Jammerbugt Kommunes folkeoplysningspolitik, 2012

”Skive Kommunes mål er: i) At etablere et ’idræt på tværs’ tilbud til unge, så de på klippekortbasis kan afprøve forskellige former for aktiviteter. ii) At der etableres et kommunalt netværk med deltagelse af relevante forvaltninger omkring forebyggelse via motionsaktiviteter. iii) At etablere et samarbejde med foreningerne om tilbud til borgere, der ikke i dag dyrker motion herunder særlige motionstilbud for overvægtige (..) iv) At etablere samarbejde med kommunens sundhedskonsulent, foreninger og idrætshaller.”

Skive Kommunes folkeoplysnings- og idrætspolitik, 2012

Det ovenstående er i god overensstemmelse med, at sundhed som nævnt er det policy-område, som flest kommuner nævner i folkeoplysningspolitikkerne. Nogle kommuner fremhæver ligeledes samarbejde mellem foreninger og erhvervsliv om eksempelvis events, som det fremgår af Aabenraa Kommunes folkeoplysningspolitik:

”Vi vil arbejde for, at der skabes et stærkt partnerskab mellem kommunen, foreninger og erhvervsliv i forbindelse med større sports- eller fritidsarrangementer, som er konkretiseret i kommunens eventstrategi.”

Aabenraa Kommunes folkeoplysningspolitik, 2011

Et fjerde eksempel er tiltag og partnerskaber rettet imod folkeoplysningens evne til at løfte landdistriktsområderne, som i Aalborg Kommune:

”1) Vi styrker rådgivning omkring nye indsatser. Det sker i et samarbejde mellem Fritidsområdet og Landdistriktsområdet i Sundheds- og Kulturforvaltningen. 2) Vi samarbejder med aftenskoler om at lægge flere kurser og aktiviteter i landdistrikterne 3) Vi understøtter ideudvikling af nye aktiviteter og oplevelser inden for motionsområdet for lokalbefolkningen i landdistrikterne.”

Aalborg Kommunes fritidspolitik, 2016

Endelig er der i de mere konkrete formuleringer eksempler på politikker, der forholder sig til partnerskabernes finansiering. Hvor nogle kommuner understreger, at midler til partnerskaber må finansieres eller medfinansieres af midler fra de øvrige politikområder, der samarbejdes med, uddyber andre, at det er midler på folkeoplysningsområdet, der sættes i spil:

”Som led i Projekt Skolesport uddannes der med folkeoplysende midler Junioridrætsledere, som skal hjælpe yngre børn i gang med fysisk aktivitet og give dem lyst til at dyrke sport i foreningerne. Skole- og sundhedsområdet er med i samarbejdet. Sundhedsfremmende timer i haller betales af folkeoplysningsområdet og bruges til tiltag, som fremmer sundhed og forebyggelse og kan give lysten til at melde sig ind i foreninger. Eksempler er Idræt om dagen for alle, som har ældre som målgruppe samt skolefritidsordninger, børnehaver og dagplejere.”

Vejen Kommunes folkeoplysningspolitik, u.å.

”Over de fem år, som politikken løber, startes et nyt tema op om året ved indgåelse af et partnerskab med aktører med interesse i området. Udviklingsarbejdet fortsætter over to år og afsluttes med, at erfaringerne videregives til de øvrige folkeoplysende foreninger. (..) De folkeoplysende foreninger kan søge start- og udviklingspuljen, når de deltager i et partnerskab omkring temaerne.”

Viborg Kommunes folkeoplysningspolitik, 2013

”Finansiering af partnerskaber, der indebærer, at folkeoplysningen løser opgaver på andre af kommunens politikområder må medfinansieres af midler fra de pågældende områder.”

Køge Kommunes folkeoplysningspolitik, 2019

Netop uklarheden omkring finansieringen af partnerskaberne kan være en potentiel barriere for, at de kommer op at stå. Dette kan være en medvirkende årsag til, at støtte til partnerskaber omkring løsningen af særlige opgaver har begrænset udbredelse, når der ses på folkeoplysningsområdet i snæver forstand.

Som resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen har vist, giver hhv. 7 pct. (aftenskoleområdet) og 23 pct. (foreningsområdet) af kommunerne støtte til partnerskaber på folkeoplysningsområdet.

Det er dog vigtigt at understrege, at undersøgelsen ikke giver mulighed for at belyse det samlede omfang af partnerskaber mellem folkeoplysende aktører og kommunen, da de netop kan være finansieret af andre puljer og forvaltninger, ligesom de kan foregå på lokalt niveau mellem kommunale institutioner og foreninger (se f.eks. Ibsen & Levinsen 2020). Med disse forbehold in mente tyder resultaterne dog på – ligesom i Vifos forrige undersøgelse – at partnerskaber fylder betydeligt mere i hensigtserklæringerne i folkeoplysningspolitikkerne, end de gør i praksis.

5. Udviklingsarbejde og de selvorganiserede grupper

Med ændringen af folkeoplysningsloven i 2011 blev der indført en lovpligtig udviklingspulje, som forpligter kommunerne til at afsætte en årlig beløbsramme til "udviklingsarbejde inden for lovens område"⁵. Et af formålene med puljen var at give mulighed for tilskud til aktiviteter organiseret af selvorganiserede grupper, men puljen kan også bruges til udviklingsinitiativer inden for det etablerede foreningsliv eller til samarbejder med andre aktører.

Ændringen afspejler et øget fokus på andre organiseringsformer, selvom foreningsorganiserede aktører fortsat er det helt primære fokus i støttestrukturen på folkeoplysningsområdet som helhed. Denne analyse ser nærmere på de følgende temaer:

- Variation i udviklingspuljens størrelse og brug
- Støtte til selvorganiserede grupper og aktiviteter
- Omtalen af selvorganiserede grupper i folkeoplysningspolitikkerne

5.1. Variation i udviklingspuljens størrelse og brug

Udviklingspuljen går typisk på tværs af aftenskoleområdet og foreningsområdet. I modsætning til den tidligere start- og udviklingspulje, hvor det var et krav, at 5 pct. af midlerne på området blev afsat til denne pulje, er der i dag ikke noget minimumskrav til puljens størrelse. Der er derfor stor variation på tværs af kommuner, og puljens størrelse varierer fra 0-42 kr. pr. indbygger, mens det gennemsnitlige beløb er på knap 5 kr. (n: 85 kommuner).

Tabel 5.1 viser, at forskellen i beløbets størrelse pr. indbygger er meget begrænset på tværs af kommunetyper. Bykommunerne står dog gennemsnitligt for det højeste beløb pr. indbygger til udviklingspuljen, hvilket er samme billede som i 2014, hvor det gennemsnitlige beløb dog lå lidt lavere (4 kr. pr. indbygger) (Thøgersen 2017, 134).

⁵ Der har også tidligere været lovpligtige puljer på folkeoplysningsområdet. Allerede ved den første folkeoplysningslov var det et krav, at 5 pct. af de samlede midler skulle afsættes til at støtte nye initiativer, udviklingsarbejde mv. (Lov nr. 410 af 13. juni 1990 i Christensen et al 1990). I den efterfølgende periode havde puljen forskellige betegnelser, men blev ophævet ved en lovændring i 2002 (Lov nr. 149 af 25. marts 2002). I 2011 blev der igen krav om at afsætte midler til udvikling, men til forskel fra tidligere er der i dag ingen lovkrav om puljens størrelse (§ 6).

Tabel 5.1: Puljens størrelse i kr. pr. indbygger – fordelt på kommunetype

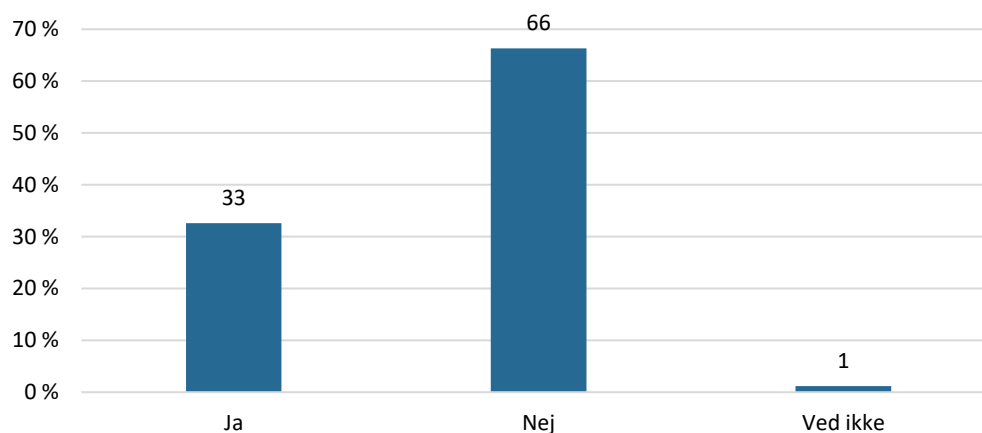
	Gennemsnit	n
Yderkommune	5,1	13
Landkommune	4,3	27
Mellemkommune	4,9	15
Bykommune	5,5	30
I alt	5	85

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilket beløb er der afsat til udviklingsarbejde inden for lovens område?' Omregnet til beløb pr. indbygger og opdelt på kommunetyper.

Da der er tale om en fælles pulje for hele området, har hovedparten af kommunerne ikke kunnet opdele fordelingen af puljen på hhv. aftenskoleområdet og foreningsområdet. Muligheden for tilskud til selvorganiserede grupper kan også vanskeliggøre denne opdeling. Blandt de kommuner, der har foretaget opdelingen, er det tydeligt, at langt den største del af udviklingsmidlerne går til foreningsområdet. Kun i et enkelt tilfælde overstiger beløbet til aftenskoleområdet beløbet til foreningsområdet, og i 15 af de 25 kommuner, der har opdelt beløbet, er der angivet 0 kr. på aftenskoleområdet. Det er samme tendens, som i den forrige undersøgelse.

Som et nyt spørgsmål, der ikke var med i den forrige undersøgelse af området, er der i spørgeskemaet spurgt ind til, hvorvidt hele det beløb, der var afsat til udviklingspuljen, blev brugt i 2018. Her er det slående, at hele 66 pct. af kommunerne angiver, at hele beløbet ikke blev brugt (figur 5.1).

Figur 5.1: Blev midlerne i udviklingspuljen brugt? (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Blev hele det beløb, der var afsat til udviklingspuljen, brugt i 2018? (Samlet for begge hovedområder)' (n=86 kommuner).

På tværs af kommunetyper viser svarene, at det især er i yderkommunerne, at udviklingspuljen ofte ikke bliver brugt. Hele 85 pct. af disse kommuner har svaret 'nej' til spørgsmålet. Der er dog ingen klare mønstre på tværs af land og by, da andelen, som ikke får midlerne brugt, er lavest blandt landkommunerne (se tabel 10.3 i bilag). Blandt de kommuner,

hvor hele puljen ikke er anvendt, har lidt over en fjerdedel angivet, at restbeløbet overføres til næste års udviklingspulje, men det mest almindelige er, at det ikke sker.

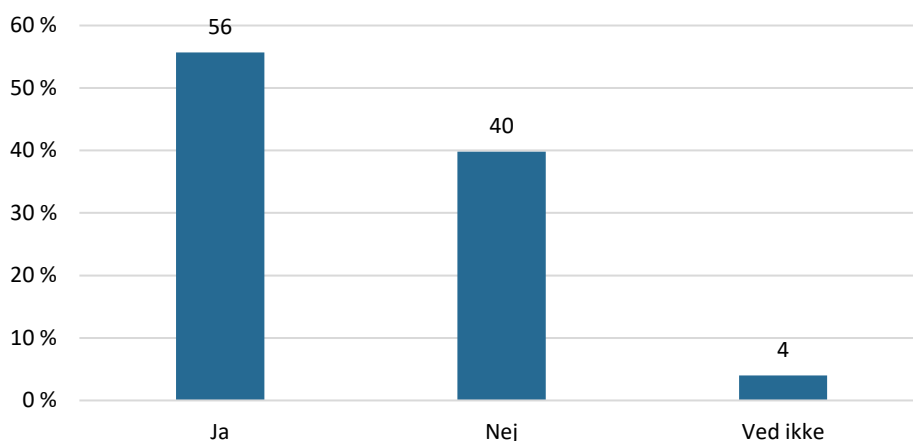
50 af de 56 kommuner, som angiver, at udviklingspuljen ikke er blevet brugt, har angivet restbeløbets størrelse. Samlet er dette beløb på 4,8 mio. kr., hvilket svarer til cirka 20 pct. af det samlede beløb, der er afsat til udviklingspuljer⁶.

5.2. Støtte til selvorganiserede grupper og aktiviteter

En del af baggrunden for genindførelsen af udviklingspuljen var som nævnt at give mulighed for at medtænke selvorganiserede aktiviteter på folkeoplysningsområdet. I spørgeskemaet er kommunerne derfor blevet spurgt om, hvorvidt de under udviklingspuljen yder tilskud til selvorganiserede grupper, der har et folkeoplysende sigte.

Som figur 5.2 viser, har 56 pct. af kommunerne svaret bekræftende på spørgsmålet, mens de øvrige enten ikke giver støtte eller har svaret 'ved ikke'. Det er stort set samme mønster som ved den forrige undersøgelse, hvor 58 pct. svarede 'ja' til spørgsmålet (n: 88 kommuner)

Figur 5.2: Udviklingsmidler 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=88 kommuner).

Der er ingen klare mønstre på tværs af kommunetyper i forhold til, om der ydes støtte til selvorganiserede grupper under udviklingspuljen eller ej.

I spørgeskemaet har kommunerne haft mulighed for at uddybe, hvilke typer af grupper/aktiviteter der ydes støtte til, og hvor stort et støttebeløb der er givet. Der er dog kun ganske få kommuner, der har angivet beløbets størrelse. Derudover er det interessant, at 13

⁶ Det samlede beløb i de 85 kommuner, der har angivet udviklingspuljens størrelse, var i 2018 på knap 24 mio. kr. Da seks af de kommuner, som ikke har fået puljen brugt, ikke har angivet restbeløbets størrelse, er den reelle andel givetvis en smule højere.

kommuner uddyber, at de har mulighed for at give støtte til selvorganiserede grupper, men at de ikke har fået nogen ansøgninger.

”Der kan jf. retningslinjer, men har ikke været praktiseret, da det ikke har været efterspurgt.”

”Det er muligt for selvorganiserede grupper at søge tilskud via udviklingspuljen, men vi har endnu ingen fået.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Hvorvidt det skyldes manglende efterspørgsel eller manglende viden om, at muligheden er der, kan dog ikke afgøres her. Andre kommuner understreger, at selvorganiserede grupper kan søge på lige vilkår med foreningerne:

”Alle typer af folkeoplysende aktiviteter kan der ansøges om tilskud til fra kommunens Start- og udviklingspulje.”

”Behandles på lige fod med foreningers ansøgninger.”

”Beløbet er ikke opdelt. Alle bevillinger ydes efter ansøgning der behandles af § 35, stk. 2- udvalget. Det betyder, at selvorganiserede også kan søge. Alle kan søge. Der har dog i 2018 ikke været ansøgninger fra selvorganiserede.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

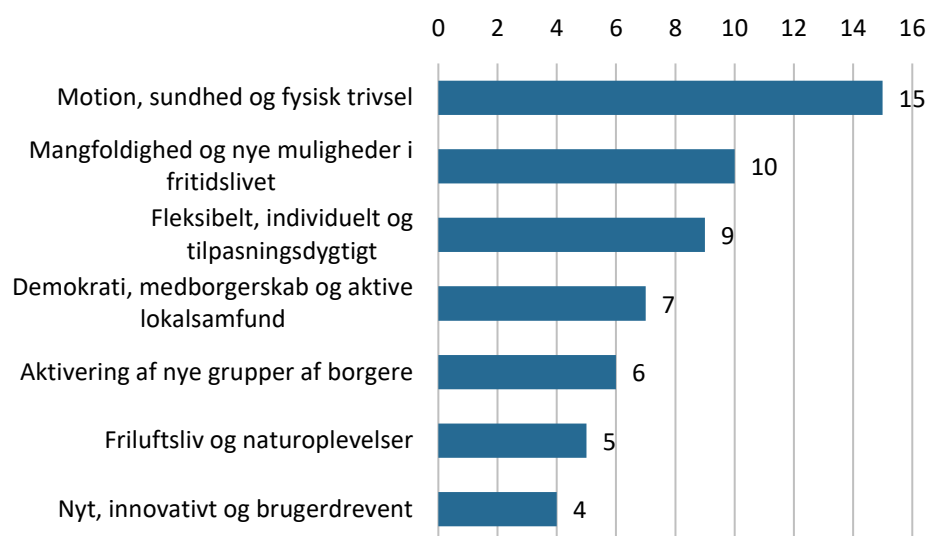
Blandt de konkrete aktiviteter, der er ydet støtte til, nævnes blandt andet en musikfestival, nye tiltag og pilotprojekter, sport, kulturaktiviteter, streetgames, bysamfundsarrangementer mv. Resultaterne tyder dog på, at selvorganiserede grupper og aktiviteter ikke fylder meget i det samlede billede, når det gælder udviklingspuljerne, selvom muligheden er der i over halvdelen af kommunerne.

5.3. Selvorganiserede grupper i folkeoplysningspolitikkerne

Samspelet med den støtteberettigede folkeoplysningsvirksomhed og selvorganiserede grupper er endnu et af de temaer, som loven eksplicit nævner, at folkeoplysningspolitikkerne skal forholde sig til. Temaet er nævnt i 84 politikker, men der er store forskelle på, hvor tydelige formuleringer der er tale om.

37 kommuner har eksplicit uddybet, hvad de selvorganiserede bidrager med i kommunens fritidsliv. Figur 5.3 viser den tematiske fordeling af disse udsagn i politikkerne.

Figur 5.3: De selvorganiseredes værdier og kvaliteter (antal politikker)



Figuren er blevet til på baggrund af en optælling af, hvor mange gange hvert område er nævnt som et gode ved det selvorganiserede arbejde blandt de 37 kommuner, der skriver, hvad det selvorganiserede arbejde kan. Nogle politikker omtaler flere af temaerne og indgår dermed flere gange i figuren.

Det mest udbredte tema er koblingen mellem de selvorganiserede aktiviteter og motion, sundhed og fysisk trivsel, som nævnes i 15 politikker. Ti nævner, at selvorganiserede bidrager til mangfoldigheden i fritidslivet, og næsten lige så mange lægger vægt på, at selvorganiserede aktiviteter tilgodeser borgernes mulighed for at deltage i aktiviteterne, når det passer ind i deres liv.

I beskrivelserne varierer det, hvorvidt der er lagt vægt på at støtte op om selvorganiserede grupper og aktiviteter, fordi de har værdi i sig selv, eller om de skal støttes med henblik på at blive en forening på sigt. I det nedenstående eksempel forsøger man at favne forskelligheden på tværs af organisationsformer og generationer og ser selvorganiserede som en ny måde at drive folkeoplysning på, som de kommunale rammer må tilpasse sig efter:

”Folkeoplysningsområdet står overfor store udfordringer i de kommende år. Der bliver flere aktive ældre borgere, flere dyrker uorganiseret idræt, ligesom de yngre generationer kommunikerer anderledes og efterspørger andre tilbud end dem, der er i dag. Det stiller store krav til udviklingen og kommunikationen på området. Det øgede fokus på den uorganiserede del af foreningslivet i den nye folkeoplysningslov, afspejler en tendens i tiden, og bør derfor også afspejle sig i kommunens støtte til idræts-, fritids- og kulturlivet.”

Brøndby Kommunes folkeoplysningspolitik, 2016

I andre politikker er der ligeledes anerkendelse af de selvorganiserede aktiviteter, men samtidig fokus på, at de selvorganiserede aktiviteter bør påvirkes til at organisere sig som foreninger:

”Foreningen er som udgangspunkt det bedste grundlag for at fremme aktivt medborgerskab og demokratiforståelse. Men Bornholms Regionskommune ønsker samtidigt at fremme fleksibilitet og variation i de udbudte aktiviteter, hvilket betyder, at der skal være mulighed for at støtte folkeoplysende aktiviteter uanset organisationsform. Det vil være i overensstemmelse med denne politik at påvirke selvorganiserede aktiviteter i retning af at etablere sig som formelle folkeoplysende foreninger.”

Bornholms Regionskommunes folkeoplysningspolitik, 2012

”Kerteminde Kommune anerkender, at det traditionelle, frivillige foreningsliv og aftenskolerne er fundamentet for borgernes fritidstilbud. Der afsættes derfor primært økonomi til at sikre de etablerede aktivitets- og undervisningstilbud. Sekundært afsættes en samlet pulje til at understøtte udvikling i foreninger og aftenskoler samt til selvorganiserede aktiviteter, med hensigt om at disse etablerer sig som godkendt folkeoplysende aktivitet.”

Kerteminde Kommunes folkeoplysningspolitik, 2020

Som eksempler på en position imellem de ovenstående yderpunkter ses de nedenstående uddrag, hvor det ene har fokus på at understøtte de selvorganiseredes aktiviteter og arrangementer, men også at støtte op om de selvorganiserede grupper, som ønsker at blive organiseret som forening, og hvor det andet ser de selvorganiserede som en del af ’fødekæden’ til foreningerne:

”Fredensborg Kommune afsætter midler til tiltag, der understøtter udviklingsarbejde i forbindelse med organisationsformer, nye initiativer eller projekter herunder fx selvorganiserede aktiviteter med et folkeoplysende sigte samt aktiviteter, der foregår i det organiserede fritidsliv. Fredensborg Kommune understøtter og rådgiver selvorganiserede, der ønsker at forankre aktiviteter i en folkeoplysende forening ligesom deres enkeltstående arrangementer og projekter kan støttes.”

Fredensborg Kommunes folkeoplysningspolitik, 2012

”Den selv- og uorganiserede idræt er imidlertid på vej frem, og det er Sønderborg Kommunes ønske, at disse grupper og enkeltpersoner også har – og fortsat får – gode forhold til udøvelsen af deres aktiviteter. Den selvorganiserede idræt er vigtige led i foreningernes ’fødekæde’. Lysten og behovet for at blive bedre og lære mere om en bestemt aktivitet i et større fællesskab kan føre til flere medlemmer i foreningerne. Sønderborg Kommune vil derfor i samarbejde med foreningerne fremme mulighederne for at lave arrangementer og faciliteter der kan bygge bro mellem de uorganiserede og foreningerne.”

Sønderborg Kommunes folkeoplysningspolitik, 2011

Mens de fleste kommuner blot nævner, at de selvorganiserede har ret til at søge puljemidler og indtage en plads i § 35 stk. 2-udvalget, går en del af kommunerne dermed videre og beskriver, hvilke mål og visioner de har for de selvorganiserede grupper.

Variationen i formuleringerne i politikkerne afspejler desuden det paradoks, at selvorganiserede grupper pludselig er blevet skrevet ind i en kontekst, hvor organiseringen som forening ellers er den helt grundlæggende betingelse for støtte, og det der i høj grad afgrænser folkeoplysningen fra andre aktiviteter (jf. afsnit 3), hvorfor det primære fokus naturligt har

været foreningerne. Omvendt afspejler mange af formuleringen også et ønske om at følge med tiden og bakke op omkring andre typer af aktiviteter og organiseringsformer. Som analysen af kommunernes udviklingsmidler viste, ser det dog ikke ud til, at de selvorganiserede grupper fylder særlig meget, når det gælder økonomien på folkeoplysningsområdet.

Generelt tyder resultaterne på, at selvorganiserede grupper er en størrelse, som det kan være svært for kommunerne at få hold på, selvom de nu formelt er skrevet ind i loven.

Som analysen af foreningsområdet viser, er der dog mange kommuner – 66 pct. – som støtter selvorganiserede gennem adgang til lokaler, hvilket er lidt flere end i den forrige undersøgelse. I afsnittet om rammer fremgik det desuden, hvordan flere ønsker at gøre faciliteterne mere tilgængelige og fleksible, så også de selvorganiserede kan få nemmere ved at benytte sig af dem, og så man dermed kan sikre en mere optimal udnyttelse af faciliteter. Det kan ses som et udtryk for, at mange kommuner på forskellig vis bestræber sig på at imødekomme de selvorganiserede gruppers behov (se også delrapport 3: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde).

6. Brugerinddragelse på folkeoplysningsområdet

Ved flere af de seneste revisioner af folkeoplysningsloven har rammerne for og kravene til brugerinddragelsen på området ændret karakter. Allerede i den første folkeoplysningslov var der krav om et folkeoplysningsudvalg med repræsentation af de folkeoplysende organisationer (Folkeoplysningsloven 1990). I 2004 blev ordningen frivillig, så kommunerne nu selv kunne bestemme, hvorvidt de ville have et folkeoplysningsudvalg eller ej (Lov nr. 1227 af 27/12/2003).

Denne praksis blev ændret ved lovrevisionen i 2011, således at det igen blev lovpligtigt at have et såkaldt § 35 stk. 2-udvalg for at sikre brugerindflydelsen på administrationen af folkeoplysningsloven. Dette lovkrav er stadig gældende i dag, men bliver implementeret på forskellig vis rundt omkring i kommunerne. Det hænger sammen med, at der i dag er friere rammer til at træffe beslutning om udvalgets organisering og kompetencer, end der var ved de tidligere folkeoplysningsudvalg, hvor disse forhold i vid udstrækning var lovbestemte.

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). Det er et krav, 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, at udvalget opererer som en del af den kommunale forvaltning.

I forhold til udvalgets kompetencer er det i loven uddybet, 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. Generelt er der dog tale om ret frie rammer.

Analysen af folkeoplysningspolitikkerne viser ikke overraskende, at det fortrinsvis er kommunernes § 35 stk. 2-udvalg, der refereres til i beskrivelsen af brugerinddragelsen. Hele 83 af kommunerne nævner eksplicit disse udvalg i politikkerne, mens mange af de resterende kommuner på et mere generelt plan nævner, at inddragelse af borgerne, lokalt samarbejde og frivilligt engagement er vigtige faktorer. Udvalget er i særdeleshed nævnt i de tilfælde, hvor der er tale om en selvstændig folkeoplysningspolitik, mens flere af de indlejrede politikker har et bredere brugerinddragelsesperspektiv. Ud over udvalgsarbejdet nævner flere politikker også, at der sker brugerinddragelse på et bredere plan via temadage mv.

Som analysen også senere vil vise, er der store forskelle på, hvilke kompetencer kommunernes § 35 stk. 2-udvalg har, og hvordan de er sammensat. Derudover kan brugerinddragelsen også omfatte samarbejdet med de respektive samråd på området. Arbejdet i § 35 stk. 2-udvalget er dermed ikke den eneste dimension i brugerinddragelsen, men udgør ikke desto mindre en væsentlig del af den i langt de fleste kommuner.

Særligt på grund af de frie rammer på området er det interessant at se nærmere på, hvordan karakteren af brugerinddragelsen ser ud. Dette kapitel sætter fokus på disse forskellige aspekter af brugerinddragelsen på folkeoplysningsområdet med fokus på de følgende tre temaer:

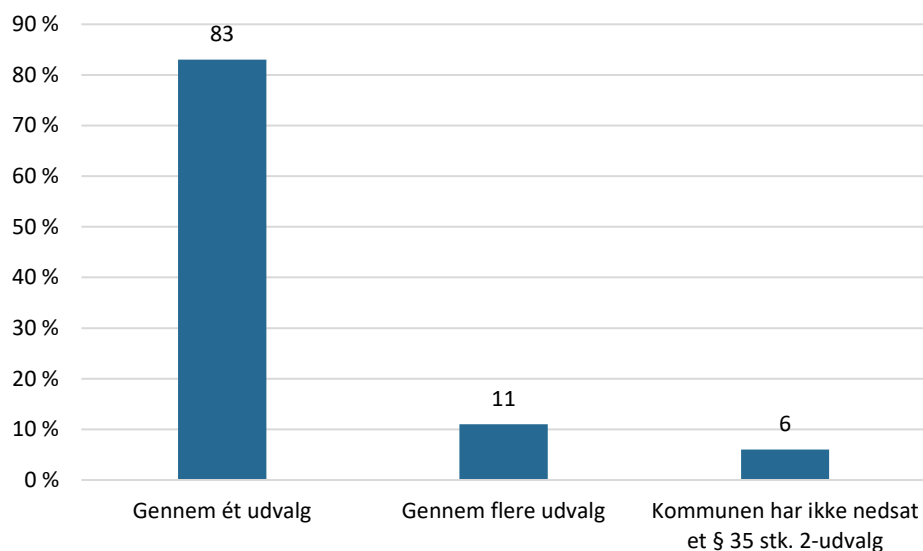
- § 35 stk. 2-udvalgets organisering og sammensætning
- § 35 stk. 2-udvalgenes kompetencer
- Samråd på folkeoplysningsområdet

6.1. § 35 stk. 2-udvalgets organisering og sammensætning

Kommunerne har som nævnt pligt til at nedsætte et § 35 stk. 2-udvalg, som skal sikre brugerinddragelsen på folkeoplysningsområdet. Der er forskellige modeller for, hvordan brugerinddragelsen sikres, ligesom der er forskel på udvalgets navn.

Figur 6.1 viser, hvordan kommunerne har organiseret udvalget. Som det fremgår, har 83 pct. af kommunerne ét udvalg, 11 pct. har flere udvalg, mens 6 pct. har angivet, at de ikke har nedsat et udvalg. Det er stort set det samme mønster som ved den forrige undersøgelse.⁷

Figur 6.1: Hvordan varetages § 35 stk. 2-udvalgets rolle? (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Varetages udvalgets rolle gennem ét eller flere forskellige udvalg?' (n=88 kommuner). De kommuner, som har angivet, at de ikke har nedsat et §35 stk. 2- udvalg omfatter fire kommuner, der har andre brugerinddragsstrukturer, - i særdeleshed gennem en kombination af uddelegering af ansvar til samråd, afholdelse af dialogmøder, nedsættelse af arbejdsgrupper mv. Derudover var en enkelt kommune på undersøgelsestidspunktet i proces med at nedsætte et folkeoplysningsudvalg.

'Folkeoplysningsudvalg' er stadig den langt mest udbredte betegnelse for udvalget, idet 57 pct. af kommunerne bruger det navn. 7 pct. anvender betegnelsen 'folkeoplysningsråd'

⁷ Her var de tilsvarende andele på 86, 9 og 5 pct. (n: 88)

eller 'folkeoplysningsråd', mens 11 pct. af kommunerne kalder det for et 'fritidsråd, et 'fritidssamråd', et 'fritidsudvalg, et 'forenings- og fritidsråd' eller bare et 'foreningsråd'. De resterende kommuner med ét udvalg har valgt forskellige navnekombinationer herunder f.eks. 'Idræts- og fritidsforum', 'Kultur- og fritidsrådet' eller 'Fritids- og folkeoplysningsrådet'⁸.

De 11 pct. af kommunerne, som har svaret, at udvalgets rolle varetages gennem flere udvalg, peger på, at der typisk er tale om en opdeling på forskellige områder, eller at udvalgets kompetencer er delt mellem det politiske udvalg og et råd på området:

"Folkeoplysningsrådet og Udvalget for Kultur, Idræt og Fritid."

"Fritidsrådet og kultur og fritidsudvalget."

"Folkeoplysningsudvalg og Idrætsråd."

"Idrætsrådet, Fritids- og Kulturrådet."

"Idrætssamvirket, Fritidssamvirket, Kultursamvirket, Samvirket for Museums og Arkivområdet, Ungdomsrådet."

"Samråd indenfor de enkelte foreningskategorier."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Svarene tyder på, at flere af disse kommuner har uddelegeret nogle af § 35 stk. 2-udvalgets kompetencer til samrådene på området.

Ses der på § 35 stk. 2-udvalgenes størrelse, varierer antallet af medlemmer mellem 5 og 21, mens gennemsnittet er på 11 medlemmer (eksklusive tilforordnede). I de tilfælde, hvor der er tale om flere udvalg, varierer det samlede antal medlemmer mellem 11 og 30 medlemmer med et gennemsnit på 21.

Figur 6.2 viser andelen af kommuner, der har repræsentanter fra de respektive områder i deres § 35 stk. 2-udvalg. Som det fremgår, har alle de kommuner, der har besvaret spørgsmålet, repræsentanter fra idrætsforeninger og aftenskoler med i udvalget, mens næsten alle – 87 pct. – har repræsentanter fra spejdere/uniformerede korps. Dertil kommer, at 48 pct. har repræsentanter fra øvrige idébestemte og samfundsendagerende børne- og ungdomsforeninger.

Ligeledes har knap halvdelen af kommunerne repræsentanter fra handicaporganisationer og fra kulturelle foreninger eller andre kulturaktører.

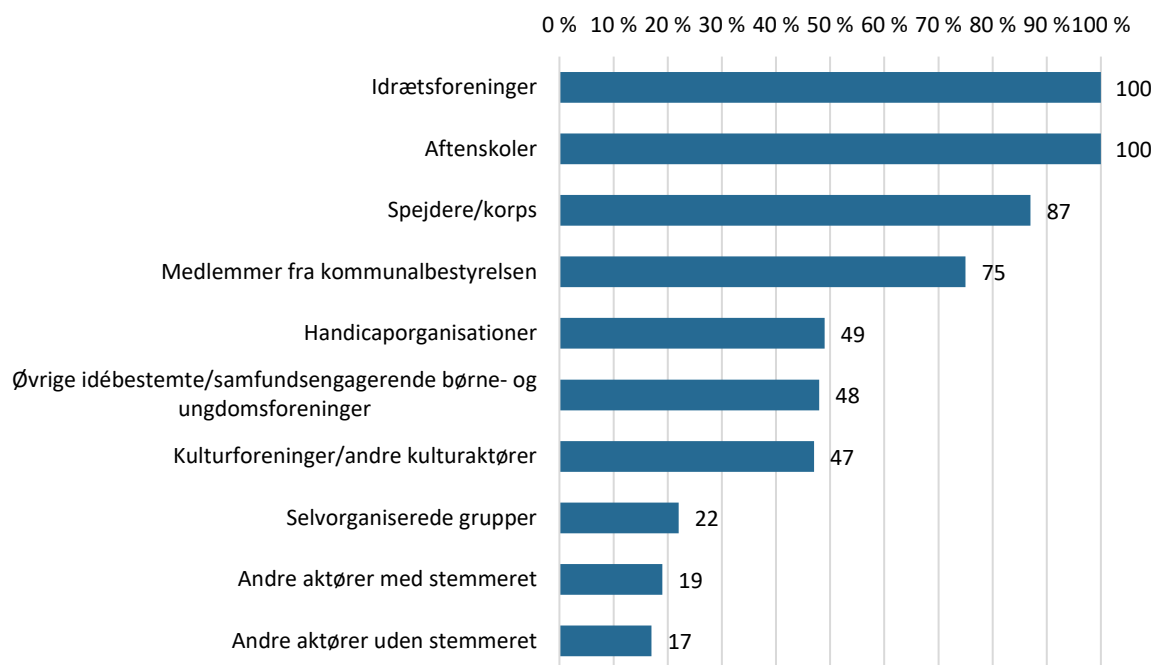
Selvorganiserede grupper er repræsenteret i udvalget i 22 pct. af kommunerne. Det kan afspejle, at det kan være svært at identificere, hvem der reelt kan repræsentere det område, og at der ikke tidligere har været tradition for, at disse grupper var repræsenteret i de traditionelle folkeoplysningsudvalg under den tidligere lovgivning⁹.

⁸ Andelene er baseret på alle de kommuner, der har svaret på spørgsmålet, n: 88 kommuner.

⁹ Her tænkes på lovgivningen frem til 2004, mens det stadig var lovpligtigt at have et folkeoplysningsudvalg.

Endelig er det interessant at se, at tre fjerdedele af kommunerne fortsat har repræsentanter fra kommunalbestyrelsen siddende i udvalget, selvom det ikke længere er lovpligtigt.

Figur 6.2: Hvilke aktører er repræsenteret i § 35 stk. 2-udvalgene? (pct.)

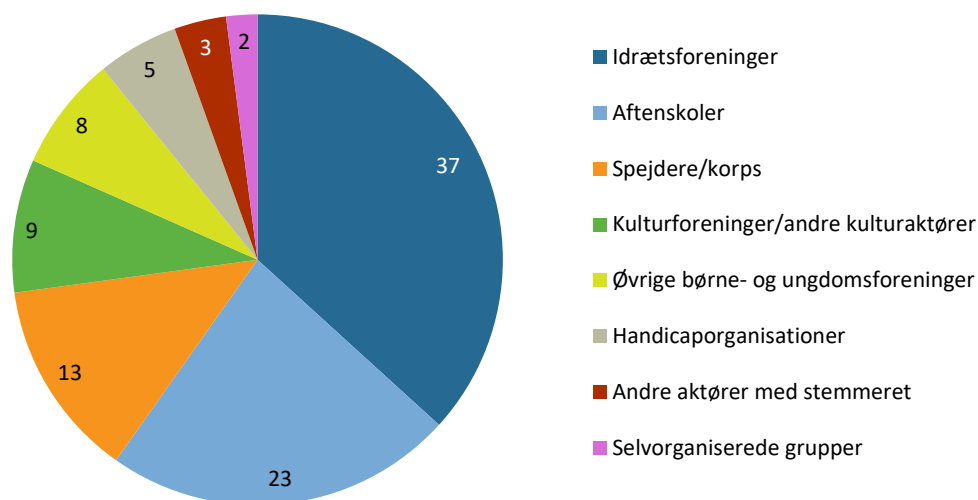


Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvem er repræsenteret i udvalget/udvalgene?', hvor de har kunnet sætte kryds ud for hver af de kategorier, der indgår i figuren. Kommuner, der har flere udvalg, indgår også i figuren (n=83 kommuner).

I den forrige undersøgelse var kategorierne opdelt på en lidt anden måde, og der er derfor ikke er fuld sammenlignelighed. Der er dog ikke noget, der tyder på ændringer af væsentlig betydning, når det gælder repræsentationen i § 35 stk. 2-udvalgene.

Figur 6.3 viser, hvor stor en andel af det samlede medlemstal i § 35 stk. 2-udvalgene de respektive områder udgør. Som det fremgår, fylder idrætsområdet godt i det samlede billede med 37 pct. af medlemmerne, mens aftenskoleområdet udgør 23 pct. af medlemmerne. Spejdere/korps samt øvrige idébestemte og samfundsengagerende foreninger for børn og unge tegner sig sammenlagt for 21 pct., mens kulturområdet udgør 9 pct. I figuren indgår kun de respektive aktivitetsområder og ikke medlemmer fra kommunalbestyrelsen og kategorien 'andre aktører uden stemmeret'. Ses der bort fra de justerede kategorier, er fordelingen stort set identisk med resultaterne i 2014 (Thøgersen 2017, 143).

Figur 6.3: Medlemmer i § 35 stk. 2-udvalg – fordelt på områder (pct.)



Figuren viser, hvor stor en andel i pct. af de samlede pladser i § 35 stk. 2-udvalgene der udgøres af de respektive foreningskategorier, baseret på kommunernes svar på spørgsmålet: 'Angiv antallet af repræsentanter for hver af de følgende typer af aktører.' n=82 kommuner. Tre af disse kommuner har dog ikke kunnet angive det specifikke antal for alle områder. Der er dog tale om så få kommuner, at det ikke vurderes at have betydning for det samlede billede.

Der er store forskelle på antallet af møder i § 35 stk. 2-udvalgene. I enkelte kommuner holder udvalget kun ét årligt møde, mens der i den anden ende af skalaen er kommuner, hvor udvalget holder 11 årlige møder. Gennemsnittet ligger på seks-syv årlige møder (i de kommuner, hvor der er tale om ét udvalg).

6.2. § 35 stk. 2-udvalgenes kompetencer

Dette afsnit sætter fokus på § 35 stk. 2-udvalgenes kompetencer. Som nævnt tidligere har kommunerne i dag friere rammer til selv at definere udvalgenes kompetencer, end det var tilfældet med folkeoplysningsudvalgene under den tidligere lovgivning¹⁰.

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at sætte kryds ved en række forskellige, mulige kompetencer, som deres udvalg har (figur 6.4).

¹⁰ Her tænkes på lovgivningen forud for lovændringen i 2004, som gjorde udvalgene frivillige.

Figur 6.4: Kompetencer i § 35 stk. 2-udvalgene (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilke af de følgende kompetencer har udvalget/udvalgene? (Sæt gerne flere kryds)' (n=83 kommuner). 'Udvalget godkender nye foreninger' og 'Udvalget har generelt høringsret på beslutninger, der vedrører folkeoplysningsområdet' er nye kategorier, der ikke var med i den forrige undersøgelse, men som blev konstrueret på baggrund af de uddybende svar i 'andre kompetencer' i den forrige undersøgelse.

En række af disse kompetencer var lovpligtige for de tidligere folkeoplysningsudvalg (§ 37-39 i den tidligere folkeoplysningslov). Det gælder for de kompetencer, der vedrører godkendelse af foreninger og fordeling af tilskud, udtalelse ved vedtagelsen af tilskudsprincipper samt kontrollen med tilskuddets fordeling. De øvrige kompetencer er formuleret specifikt til denne undersøgelse.

Som det fremgår af figuren, afgiver udvalget i næsten alle kommuner (96 pct.) en udtalelse til kommunalbestyrelsen i forbindelse med vedtagelsen af tilskudsprincipper på området, og i næsten lige så mange kommuner (94 pct.) har udvalget høringsret. I forhold til tilskud er fordelingen af udviklingspuljen eller andre puljer særligt udbredt (87 pct.). Men der er også næsten to tredjedele af kommunerne, som påser, at tilskuddet er anvendt efter reglerne i folkeoplysningsloven, som afgiver forslag til rammens fordeling mellem områderne, og som anviser lokaler og fordeler tilskud inden for de gældende regler.

I de fleste kommuner spiller udvalgene dermed fortsat en rolle i forbindelse med tilskuddene på området, hvilket var en væsentlig del af de kompetencer, der var formuleret i den tidligere folkeoplysningslov. Men der er også en del kommuner, hvor udvalget ikke længere har disse formelle kompetencer, som lå i de tidligere folkeoplysningsudvalg.

I forhold til mere udviklingsorienterede kompetencer har hele 84 pct. af kommunerne angivet, at udvalget inddrages i udviklingen af kommunens særlige projekter og tiltag på området, og i 71 pct. af kommunerne tager udvalget selv initiativ til særlige projekter og tiltag på området.

De kommuner, der har sat kryds ved 'andre kompetencer', har haft mulighed for at udbyde deres svar. Svarene viser, at det eksempelvis omfatter involvering i udarbejdelsen af politikker, rollen som sparringspartner, deltagelse i tilsynsbesøg, regler vedrørende lokaler, temabaserede indsatser mv.

Sammenlignet med den forrige undersøgelse på området er der små tegn på, at § 35 stk. 2-udvalgenes kompetencer i stigende grad afspejler en udviklingsorienteret rolle, mens de formelle - og typisk tilskudsrelaterede - kompetencer fylder lidt mindre end tidligere.

Det ses blandt andet på, at andelen af udvalgene, som selv tager initiativ til særlige projekter og tiltag på området, er steget fra 62 til 71 pct., mens andelen, der inddrages i udviklingen af kommunens særlige projekter og tiltag på området, ligeledes er steget (fra 78 til 84 pct.). Omvendt er andelen af kommuner, der har angivet, at udvalget påser, at tilskuddet er anvendt i overensstemmelse med regler og lovgivning, faldet fra 71 til 66 pct. Der er tale om relativt små forskydninger, som dog alligevel kan indikere, at udvalgenes rolle er under forandring.

Der er store forskelle på, hvor mange af de ovenstående kompetencer udvalgene har. Som tabel 6.1 viser, har 8 pct. af udvalgene tre eller færre kompetencer. I den anden ende af skalaen har to tredjedele af kommunerne syv eller flere kompetencer. Der er ingen forskelle af betydning i antallet af kompetencer på tværs af kommunetyper.

Tabel 6.1: Antallet af kompetencer i § 35 stk. 2-udvalget

	Andel kommuner i pct.	n
3 eller derunder	8	7
4-6	34	21
7 eller derover	66	55
Total	100	83

Tabellen viser antallet af kompetencer i skemaet, kommunerne har sat kryds ved i besvarelsen af spørgsmålet: 'Hvilke af de følgende kompetencer har udvalget/udvalgene?' (n=83 kommuner).

Antallet af kompetencer kan dog ikke stå alene i vurderingen af, hvor store beføjelser udvalgene har i praksis, da nogle kompetencer kan have større betydning end andre, hvilket der ikke tages højde for i den overordnede sammentælling.

Der er en tydelig sammenhæng mellem antallet af møder i udvalget og antallet af kompetencer. Det gennemsnitlige antal møder i udvalget er betydeligt højere i kommuner, hvor udvalget har 7 eller flere kompetencer, end i kommuner hvor udvalgene har færre kompetencer (se tabel 10.4 i bilag).

Det kan ses som et udtryk for, at der naturligt er større behov for flere møder, når udvalget har en række reelle kompetencer og dermed også konkrete opgaver, der skal løses. Samlet viser analysen en høj grad af variation i rammerne for den brugerinddragelse, der foregår i § 35 stk. 2-udvalgene på tværs af kommunerne.

6.3. Samråd på folkeoplysningsområdet

Ud over § 35 stk. 2-udvalgene spiller lokale foreningsråd ofte en rolle i brugerinddragelsen på folkeoplysningsområdet og det kulturelle område. Der er imidlertid stor variation i den rolle, disse råd spiller på tværs af kommuner og foreningsområder.

I foråret 2020 igangsatte Videncenter for Folkeoplysning/Idrættens Analyseinstitut – i samarbejde med landsorganisationerne på området – en større undersøgelse af disse råd og deres rolle som brobygger mellem kommune og foreningsliv¹¹. Denne undersøgelse afrapporteres separat, og i nærværende rapport vil der derfor kun være fokus på en række overordnede aspekter ved rådene, som kommunerne har besvaret i spørgeskemaet.

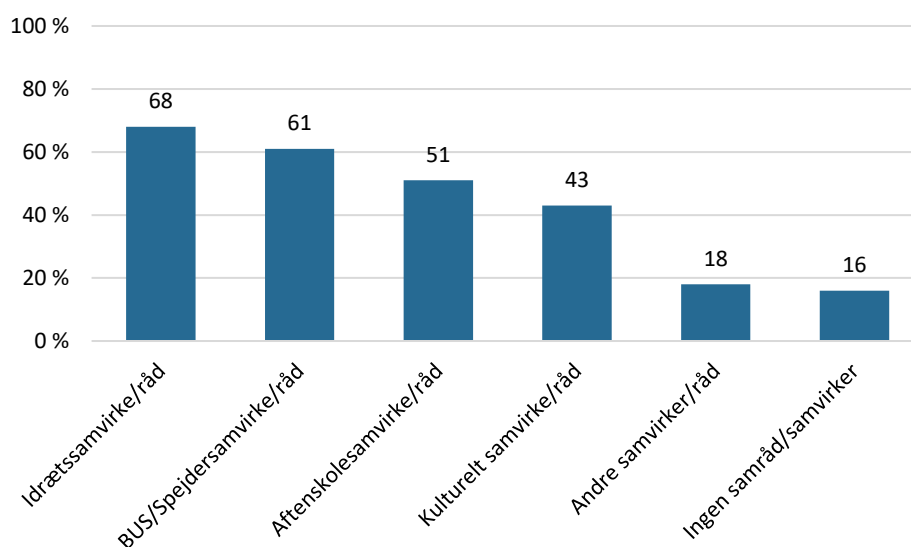
Figur 6.5 viser andelen af kommuner, som har sat kryds ved, at de har de respektive typer af råd¹². Som det fremgår, har 68 pct. af kommunerne angivet, at de har et idrætsråd, mens 61 pct. har et BUS/spejdersråd. Derudover har lidt over halvdelen af kommunerne et råd på aftenskoleområdet og 43 pct. et råd på kulturområdet¹³. Fordelingen er stort set den samme som ved den forrige undersøgelse, hvor der dog ikke var spurgt eksplicit ind til kulturområdet. Derudover er det interessant, at 16 pct. af kommunerne har angivet, at de slet ikke har råd på nogen af de nævnte områder.

¹¹ Undersøgelsen af lokale råd omfatter en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt lokale råd samt uddybende casestudier i fire kommuner. Casestudierne omfatter både kvalitative interviews med repræsentanter for råd og de kommunale forvaltninger. Derudover gennemføres der en spørgeskemaundersøgelse blandt de lokale foreninger i de pågældende kommuner. Den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt rådene er afleveret (Thøgersen et al 2021).

¹² Da betegnelserne for rådene for foreningerne på det idébestemte og samfundsengagerende område varierer, er det valgt at nævne både spejdersråd og børne- og ungesråd som svarmuligheder i spørgeskemaet. I figuren er svarene dog samlet til en kategori. Hvis en kommune har sat kryds ved begge dele, er det kun talt med én gang.

¹³ Billedet svarer tilnærmelsesvis til de endelige resultater i den landsdækkende kortlægning af råd (Thøgersen et al 2021), hvor kommunernes svar er blevet sammenholdt med lister fra landsorganisationer og søgninger på nettet. De mindre forskydninger kan skyldes, at der var enkelte råd, som der ikke kunne findes kontaktoplysninger på, samt at forståelsen af, hvornår der er tale om et formaliseret råd, kan variere.

Figur 6.5: Udbredelsen af samråd i kommunerne (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=83 kommuner).

For de 18 pct. af kommunerne, som har angivet, at de har 'andre samråd', drejer det sig først og fremmest om brugerråd ved haller og anlæg, men der er også eksempler på eliteidrætsråd, råd for blandede foreninger mv.

På spørgsmålet om, hvorvidt der er kommunale medarbejdere repræsenteret i nogle af disse samråd, svarer 27 pct. bekræftende på spørgsmålet (n: 83 kommuner)¹⁴. De opfølgende spørgsmål viser, at det især forekommer inden for det kulturelle område og idrætsområdet, mens det er mindre udbredt på de øvrige områder. Særligt i forhold til kulturelle samråd er det ikke ualmindeligt, at kommunen varetager en sekretariatsfunktion (Thøgersen et al. 2021, 49).

6.3.1. Samrådenes opgaver og kompetencer

Kommunerne er derudover blevet spurgt om, hvorvidt de har lagt særlige opgaver eller kompetencer ud til samrådene. Dette spørgsmål indgik ikke i Vifos forrige kommuneundersøgelse, men kan give et interessant indblik i den rolle, samrådene spiller. 47 pct. af de kommuner, der har svaret, at de har samråd, svarer bekræftende på dette (tabel 6.2). Andelen af kommuner, der har lagt opgaver ud, er særlig høj blandt yderkommunerne.

¹⁴ Den tilsvarende andel ved den forrige undersøgelse var på 22 pct. Forskellen kan dog skyldes, at batteriet sidste gang omfattede samråd på folkeoplysningsområdet, hvorved det varierede, hvorvidt kommunerne havde medtænkt det kulturelle område.

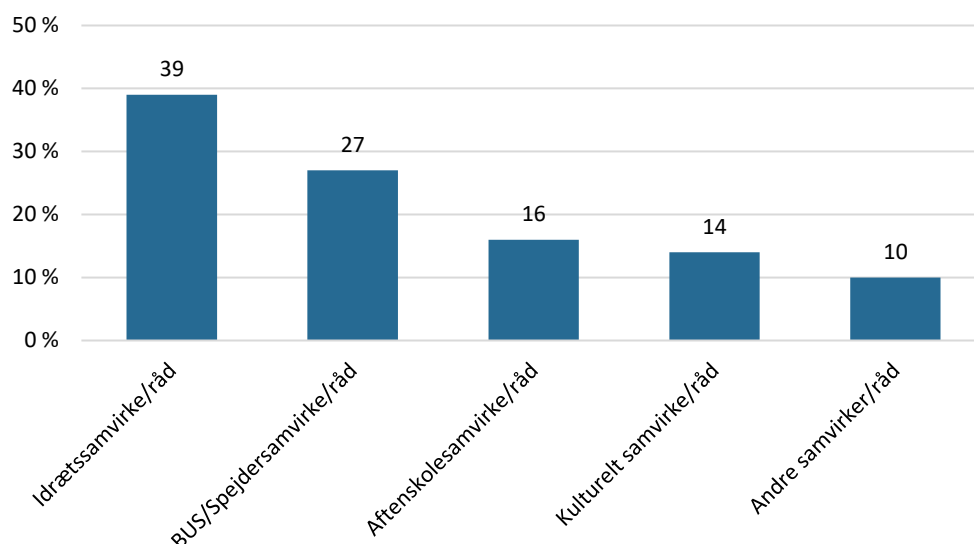
Tabel 6.2: Er opgaver eller kompetencer lagt ud til samrådene? (pct.)

	Andel i pct.	n
Ja	47	32
Nej	46	31
Ved ikke	7	5
I alt	100	68

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der nogen særlige opgaver eller kompetencer, som er lagt ud til et eller flere samråd?'. Kun de kommuner, der har angivet, at de har samråd, har svaret på spørgsmålet.

Som figur 6.6 viser, repræsenterer idrætten den samrådstype, som flest kommuner har angivet, at de uddelegerer opgaver til (39 pct.), mens 27 pct. har uddelegeret opgaver på BUS/spejderområdet. Andelen er lavest inden for aftenskoleområdet og det kulturelle område.

Figur 6.6: Uddelegerede opgaver og kompetencer – fordelt på område (pct.)



Figuren viser andelen af kommuner, som har sat kryds ved de enkelte samrådstyper på spørgsmålet: 'Sæt kryds ved de samråd, som har særlige opgaver eller kompetencer'. Kun de kommuner, som har svaret, at de har et eller flere samråd, indgår i figuren (n=70 kommuner).

Andelene skal dog ses i lyset af det varierende antal samråd på de respektive områder. Selvom andelen af kommuner, der har svaret, at de har uddelegeret opgaver til samråd på kulturområdet, er lav, svarer det til en relativ stor andel, hvis der udelukkende ses på de kommuner, som har svaret, at de har et kulturelt samråd.

Selv når der tages højde for dette, er det dog ikke helt det samme billede på tværs af områder, som kommer til udtryk i afrapporteringen af spørgeskemaundersøgelsen blandt lokale samråd (Thøgersen et al. 2021). Her er det BUS/spejdersamråd og aftenskolesamrådene, som ligger lavest, når det gælder andelen med uddelegerede opgaver/kompetencer fra kommunen.

Det kan skyldes forskellige opfattelser blandt kommuner og samråd af, hvornår der er tale om uddelegerede opgaver og kompetencer, ligesom variationer i spørgsmålsformulieringerne i de to undersøgelser kan have betydning. I samrådsundersøgelsen er der spurgt ind til specifikke typer af opgaver og kompetencer, mens der her er tale om et åbent spørgsmål, hvor kommunerne selv har kunne uddybe, hvad det handler om. 31 kommuner har valgt at uddybe, og deres svar viser, at de uddelegerede opgaver og kompetencer i mange tilfælde omhandler uddeling af forskellige former for puljemidler eller tilskud til kurser mv.:

"Fordeler selv materiale og kursustilskud."

"Fordeler tilskud til træner- og lederuddannelse."

"Idrætssamvirket administrerer en idrætspulje på 100.000 kr. Samrådet administrerer en lederuddannelsespulje på 100.000."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Derudover er der flere eksempler på kommuner, der uddyber samrådenes høringsret, men også specifikke opgaver og arrangementer, som samrådene står for. Det kan være lokalefordeling, prioritering af anlægsønsker, afholdelse af forskellige typer af arrangementer, uddeling af hæderspriser mv. og et enkelt idrætsråd, der står for at udarbejde analyser og undersøgelser på området:

"Alle råd høres i forbindelse med relevante temaer, herunder ansøgninger og puljer indenfor deres område. Idrætsrådet har særlig kompetence ved lokalefordeling."

"Afholde 2 årlige netværksmøder for kulturelle institutioner og foreninger. Et årligt kulturpolitisk udviklingsmøde for borgere."

"Idrætsrådet koordinerer sommerferieaktiviteter i foreningerne."

"Idrætsrådet uddeler Idrætspriser. Kulturelt Samråd uddeler kulturpris Landdistriktsråd fordeler projektpuljer."

"Samrådene administrerer kursustilskud, samt modtager og prioriterer medlemsforeningernes anlægsønsker til politisk behandling."

"Idrætsrådet udarbejder analyser, undersøgelser og indstillinger. Rådet har ikke den endelige kompetence."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

For en nærmere analyse af de uddelegerede opgaver og kompetencer set fra samrådenes perspektiv, henvises til afrapporteringen af spørgeskemaundersøgelsen blandt de lokale samråd (Thøgersen et al. 2021).

Ud over de uddybende svar, der specifikt vedrører uddelegerede opgaver og kompetencer, har kommunerne haft mulighed for at give yderligere kommentarer til den rolle samrådene spiller. Kun relativt få kommuner (13) har valgt at uddybe yderligere. Nogle uddyber

de specifikke kompetencer, som også er nævnt ovenfor, mens andre kommuner understreger samrådenes generelle rolle som sparringspartner og betydningen af, at der findes én indgang til det pågældende foreningsområde:

”Sparring for administration og byråd.”

”Væsentlig samarbejdspartner og høringspartner.”

”[Kommunen] ser det som et aktiv, at der findes sammenslutninger, idet det letter kommunikationen mellem parterne og at de ofte fremstår som en enhed ved henvendelser til kommunen og at der er et fælles organ som kommunen kan henvende sig til.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Andre kommuner understreger, at samrådene også har en intern rolle at spille i forhold til deres medlemsforeninger:

”Idrætssamvirket har endvidere en væsentlig rolle i forhold til foreningernes udvikling og sparring herom.”

”Samrådene samler i eget regi foreningerne omkring fællesmøder og evt. fælles aktiviteter.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Samlet illustrerer kommunernes svar, at der er variation i den rolle, samrådene spiller rundt omkring i kommuner. For yderligere indsigt i denne variation og forskellene på tværs af foreningsområder henvises igen til den landsdækkende undersøgelse af lokale samråd (Thøgersen et al 2021).

7. Oplevede udfordringer på folkeoplysningsområdet

De sidste tema i den tværgående analyse omhandler oplevede udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven. I spørgeskemaundersøgelsen blev kommunerne bedt om at svare på, hvorvidt de oplever sådanne udfordringer.

Som tabel 7.1 viser, svarede 61 pct. af kommunerne bekræftende på spørgsmålet. Det er en stigning i forhold til den forrige undersøgelse, hvor den tilsvarende andel var på 50 pct.

Tabel 7.1: Oplevede udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven (pct.)

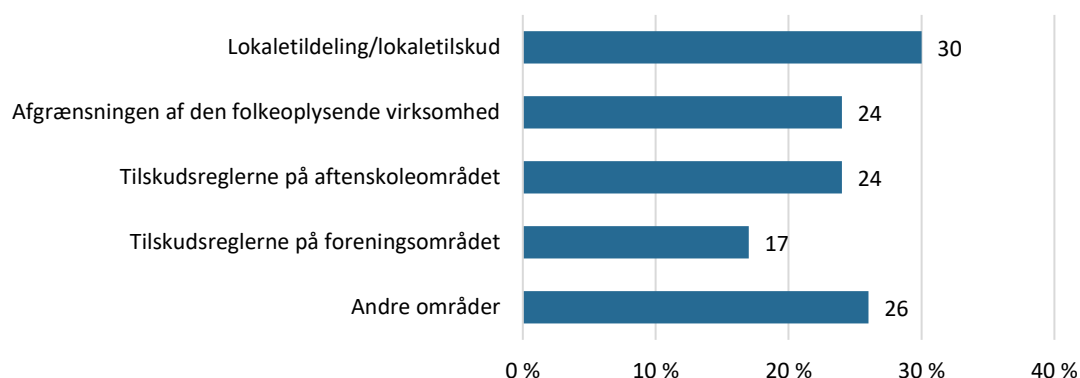
	Andel i pct.	n
Ja	61	51
Nej	36	30
Ved ikke	3	3
I alt	100	84

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Oplever I som kommune nogen særlige udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven?' (n=84 kommuner).

I modsætning til den forrige undersøgelse, hvor der var en overvægt af bykommunerne, som oplevede udfordringer (Thøgersen 2017, 149), er mønstrene på tværs af kommunetyper mindre klare denne gang. Andelen, som oplever udfordringer, er dog lavest blandt yderkommunerne (50 pct.) (se tabel 10.5 i bilagsmaterialet).

Figur 7.1 viser, hvilke typer af udfordringer kommunerne oplever. Som det fremgår, er udfordringer relateret til lokaletildeling og lokaletilskud den udfordring, flest kommuner i undersøgelsen oplever (30 pct.). Derudover er det interessant, at næsten en fjerdedel af kommunerne oplever udfordringer relateret til afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed. Lige så mange oplever udfordringer relateret til tilskudsreglerne på aftenskoleområdet, mens lidt færre oplever tilsvarende på foreningsområdet.

Figur 7.1: Oplevede udfordringer (pct.)



Figuren viser andelen af kommuner i undersøgelsen, som har sat kryds ved, at de oplever de respektive typer af udfordringer (n=84 kommuner). Kategorierne er formuleret på baggrund af kommunernes svar i den forrige undersøgelse, hvor der kun var en åben svarkategori.

De uddybende svar fra de samråd, som har sat kryds ved udfordringer relateret til 'andre områder', viser, at det – ud over helt generelle forhold – blandt andet handler om udfordringer relateret til den ændring af folkeoplysningsloven, som trådte i kraft 1. januar 2017 med formålet om at sikre, at der ikke ydes offentlige tilskud til foreninger, som modarbejder demokrati eller grundlæggende frihedsrettigheder. Cirka en tredjedel af de uddybende svar er relateret til denne lovændring. Det kan tyde på, at stigningen i andelen, der oplever udfordringer, blandt andet kan skyldes dette:

"Administrativt tungt med ny lovændring."

"Ændring af Folkeoplysningsloven giver administrative/ressourcemæssige udfordringer."

"Tilsyn, jf. ny lovgivning – mangler vejledning fra ministeriet."

"Skærpet tilsyn af lokaler."

"Nye regler om offentliggørelse af regnskaber, lokalelån mm."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

De ovenstående eksempler på oplevede udfordringer er i god overensstemmelse med det generelle billede i resultaterne af den evaluering af lovændringen, som Vifo har gennemført for Kulturministeriet (Thøgersen & Bjerrum 2020). En anden udfordring, som nævnes af flere kommuner, handler om selvorganiserede aktører og aktiviteter – eksempelvis som i det følgende:

"Jeg synes, det er svært at sikre, at det medlem i vores [§ 35 stk. 2-udvalg], som repræsenterer de selvorganiserede rent faktisk også er den rette til at udfylde pladsen – hvem er de selvorganiserede, og hvordan får man dem i tale?"

"Udfordringer i forhold til udnyttelse af idrætshaller og flere ikke-organiserede aktiviteter."

"Selvorganiserede og tilsyn."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Ud over de kommuner, der har uddybet, hvilke udfordringer de oplever på 'andre områder', har kommunerne haft mulighed for generelt at uddybe deres svar relateret til oplevede udfordringer ved administrationen af loven. 33 kommuner har benyttet sig af denne mulighed.

Først og fremmest er det slående, at knap en tredjedel af de uddybende svar specifikt omhandler udfordringer vedrørende aftenskoleområdet, mens der ikke på samme måde er nogen uddybende svar, som generelt går på administrationen af det folkeoplysende foreringsområde. Som de nedenstående eksempler viser, kan det skyldes, at

aftenskoleområdet opleves som mere komplekst og tungt rent administrationsmæssigt. Det viser de udsagn, der vedrører aftenskoleområdet generelt, som i de følgende eksempler:

"Aftenskoleområdet er lidt tungt regelmæssigt. Svært for nye at starte en ny aftenskole op."

"[...] Det er tid til at overveje, om tilskuddet til aftenskolerne skal være knyttet op på lønudbetalinger til undervisere. Måske de skulle have lov til selv at bestemme hvad tilskuddet benyttes til."

"Administrativ tung og indviklet tilskudsmodel."

"Ærgerligt at der ikke i lovgivningen er mulighed for at yde højere tilskud til almen undervisning i aftenskolerne."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Som det fremgår, nævner en enkelt kommune, at det er ærgerligt, der ikke må ydes højere tilskud til aftenskolerne. Der er også eksempler på andre specifikke forhold på aftenskoleområdet, som giver udfordringer. Det drejer sig blandt andet om udfordringer relateret til handicapundervisning – eksempelvis som i de følgende eksempler, hvor nogle har fokus på definitionen af handicapundervisningen og begrænsede dokumentationskrav på handicapområdet, mens et andet svar problematiserer de mindre klare grænser mellem sundhedsområdet og folkeoplysningsområdet, som kan presse sidstnævnte økonomisk:

"[...]Vedr. handicaperklæringer i forhold til deltagelse på handicaphold i aftenskolerne: Der er brug for at få indføjet i lovgivningen, at hvis man skal gå på et handicaphold, så skal der foreligge en lægeerklæring, som dokumenterer nødvendigheden for deltagelse på handicaphold. I dag er det for nemt at deltage uden at have et egentlig handicap. Der er kun krav om at aftenskolen skal ligge inde med en erklæring, som ikke er dokumenteret i forhold til deltagerens handicap."

"Handicapundervisningen – afgrænsningsudfordringer i forhold til hvornår er der tale om et handicap i relation til en aktivitet."

"Der er en kraftig tendens til at flere og flere af midlerne på aftenskoleområdet anvendes til handicapundervisning – især som følge af, at forebyggelse og helbredopfølgning nu ligger i kommunalt regi. Der bliver kørt korte forløb i sundhedsregi, hvorefter udgifterne 'flytter kasse' til folkeoplysningsområdet."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

I forhold til mellemkommunal refusion oplever en kommune det som administrativt tungt, mens en anden problematiserer incitamentsstrukturerne på tværs af kommunerne i de tilfælde, hvor der er gamle aftaler om ikke at betale mellemkommunal refusion:

"Mellemkommunal refusion er en stor administrativ byrde, både for kursister, aftenskoler og kommuner. Det vil med fordel kunne indregnes i bloktilskuddet også set i lyset af det store fokus, der er på datasikkerhed."

”Det er uhensigtsmæssigt, at niveauet for tilskud til voksenundervisning er meget forskelligt fra kommune til kommune. Vi har som en kommune med mange tilbud og stort tilskud til området rigtigt mange borgere fra nabokommunerne, hvor der gives lave tilskud til voksenundervisning og dermed er få aktiviteter. Der er pga. aftale mellem tidligere amtskommuner ikke mulighed for at få refusion fra disse kommuner. Det giver politisk incitament til at spare yderligere på området, når tilbud i meget høj grad anvendes af borgere fra andre kommuner. Det ville være rart med mere statistik over borgere, som anvender aftenskoleundervisning i nabokommune.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Derudover har en tredjedel uddybet udfordringer relateret til lokaler. Det gælder både tilskud til nye foreninger, kravene til lokalerne samt prioriteringsprincipperne for lokaletildelingen:

”Lokaletilskud til nye foreninger. Der er ikke budget afsat til nye foreninger, og Byrådet vil ikke bevillige flere midler. Nye foreninger har svært ved at forstå, at kommunen kan sige nej.”

”Der er udfordringer omkring lokaler, hvor aftenskolerne har høje krav til eksempelvis ygalokaler, som vi som kommune ikke kan leve op til. Forståelsen for, at vi udlåner overskudskapacitet og ikke fuldt udstyrede lokaler til voksenundervisning er ikke altid nem at forklare.”

”Lokalefordeling: Både vi som kommune og foreningerne selv vil gerne at lokalerne fra år til år fordeles efter et præcedensprincip, så man er sikret det samme lokale på det samme tidspunkt år efter år, men hvordan sikrer man så samtidigt lokaler til nye foreninger og sikrer at lokalerne fordeles primært til aktiviteter for børn og unge under 25 år.”

”Kapacitetsudfordringer giver problemer med lokaleanvisninger i forhold til Folkeoplysningslovens prioriteringsprincipper for lokalefordelingen.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

De lokalemæssige udfordringer er yderligere uddybet i delrapport 2: Den folkeoplysende voksenundervisning og delrapport 3: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.

Endelig nævner flere kommuner udfordringer, der vedrører loven generelt i forhold til tolkning, afgrænsningsproblematikker og manglende hjælp fra centralt hold til at tolke loven – både særligt i forhold til lovændringen fra 2017, men også på et mere generelt plan:

”Generelt er loven ikke nutidig. Svært at efterleve ønsker om fleksibilitet, når vi er så fastlåste i ’kasser’ og kontrol.”

”Nuancer af folkeoplysende virksomhed. En hensigtsmæssig definition af kontinuerlig virksomhed. Konkurrenceforvridende virksomhed. Vi ønsker flere eksempler på fortolkninger under bemærkninger.”

”I forbindelse med lovændringerne manglede der vejledende retningslinjer fra KL/Ministeriet, så hver enkelte kommune ikke skulle fortolke lovændringerne særskilt.”

”Der mangler central hjælp til tolkning af den rammelovgivning vi arbejder med.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Samlet set tyder resultaterne på, at mange kommuner løbende oplever forskellige typer af udfordringer relateret til administrationen af folkeoplysningsloven, og at udfordringerne spreder sig på mange forskellige tematikker. Udfordringer vedrørende lokaler, aftenskoleområdet samt afgrænsningen af området fylder dog mest.

8. Opsamlende perspektiver – tværgående temaer

De kommunale folkeoplysningspolitikker har været udgangspunktet for en del af den tværgående analyse af folkeoplysningsområdet i kommunerne. Analysen har vist, at der – lige som i den sidste undersøgelse – er store forskelle på politikernes omfang og detaljeringsgrad, og hvordan kommunerne adresserer de lovpligtige temaer i politikkerne.

Det skal ses i lyset af, at langt fra alle politikker er blevet revideret siden den sidste undersøgelse af området. Der er dog også mange fællestræk på tværs af politikkerne, hvilket ikke mindst ser ud til at kunne tilskrives de – relativt detaljerede – lovmæssige krav til, hvilke temaer politikkerne skal omfatte. Samtidig viser analysen også, at folkeoplysningspolitikkerne i nogen grad afspejler samfundsudviklingen og de trends, der ses i fritidslivet. Det gælder eksempelvis politikernes fokus på bedre facilitetsudnyttelse og brugen af naturens muligheder. Hvilken betydning politikkerne har i praksis er dog et spørgsmål, der går uden for denne analyses rammer.

Som afrunding på den tværgående analyse sætter dette kapitel fokus på en række perspektiver, der går på tværs af nogle af de tværgående temaer, analysen har berørt. Det er valgt at sætte fokus på de følgende tre temaer:

- Udviklingsmidler på folkeoplysningsområdet
- Folkeoplysningsområdet og nye organiseringsformer
- Afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed

8.1. Udviklingsmidler på folkeoplysningsområdet

Udvikling er generelt et ord, der giver mange positive associationer. Det gælder også på folkeoplysningsområdet, hvor hensigten med indførelsen af den lovpligtige udviklingspulje i 2011 var at give mulighed for tilskud til udviklingsarbejde med et folkeoplysende sigte.

Tanken bag lovændringen i 2011 var desuden, at både etablerede foreninger og selvorganiserede grupper skulle have mulighed for at søge, og at puljen kunne give kommunerne mulighed for at tilgodese nye tværgående samarbejdsrelationer.

En central pointe fra analysen er dog, at rigtig mange kommuner oplyser, at midlerne i den lovpligtige udviklingspulje på området ikke bliver brugt fuldt ud. To tredjedele af kommunerne har således angivet, at der var ubrugte midler i puljen for 2018. Det gælder ikke mindst i yderkommuner, hvor hele 85 pct. af kommunerne havde udviklingsmidler tilovers.

Samtidig ser den særlige mulighed for at støtte selvorganiserede grupper gennem udviklingspuljen heller ikke ud til at blive brugt i særlig stort omfang (jf. afsnit 8.2.).

Det er ikke nødvendigvis et problem, at samtlige midler ikke bliver brugt hvert år, da omfanget af ideer til udviklingsprojekter naturligt kan variere over tid. Resultaterne kan dog

give anledning til at overveje, om puljemidlerne kan sættes bedre i spil, og om der er et potentiale ved øget erfaringsudveksling på tværs af kommuner i forhold til brugen af puljen. Selvom hovedparten af kommunerne har midler i overskud, er der også mange kommuner, hvor midlerne bliver brugt fuldt ud.

Er der behov for at se på, hvordan udviklingspuljens muligheder kommunikeres ud til foreningerne? Eller er muligheden for at søge udviklingsmidlerne simpelthen ikke attraktiv nok for foreningerne – enten fordi det er for krævende, eller fordi kriterierne ikke svarer til områdets behov? Og hvordan finder man balancen mellem det nytænkende og det bæredygtige perspektiv, når det gælder brugen af udviklingsmidlerne?

8.2. Folkeoplysningsområdet og nye organiseringsformer

Markedet for fritidsaktiviteter omfatter i dag mange forskellige typer af udbydere. På folkeoplysningsområdet er det stadig helt overvejende foreningsorganiseringen, som er i fokus. Lovændringen i 2011 satte dog øget fokus på de selvorganiserede grupper og de aktiviteter, der foregår uden for organiseret regi.

Samspelet med den støtteberettigede folkeoplysningsvirksomhed og selvorganiserede grupper er som tidligere nævnt et af de temaer, som loven eksplicit nævner, at folkeoplysningspolitikkerne skal forholde sig til, hvilket langt de fleste kommunale politikker også gør.

Men som analysen også har vist, er der store forskelle på, hvordan kommunerne italesætter de selvorganiserede grupper, og om de skal støttes, fordi de har værdi i sig selv, eller om de primært skal støttes med henblik på, at de på sigt bliver til en forening. Det kan ses som et udtryk for forskellige principielle holdninger til, hvilken rolle selvorganiserede grupper kan og bør spille på folkeoplysningsområdet.

Analysen af folkeoplysningspolitikkerne viste, at mange kommuner har fokus på at gøre faciliteterne mere tilgængelige og fleksible, så også de selvorganiserede kan få nemmere ved at benytte sig af dem, og så man dermed kan sikre en mere optimal udnyttelse af faciliteter. Disse formuleringer kan ses som et udtryk for, at kommunerne ønsker at følge med tiden og bakke op omkring nye typer af aktiviteter og organiseringsformer. Mere end en tredjedel af kommunerne nævner desuden i deres politikker, hvilke værdier og kvaliteter de mener, selvorganiserede aktører bidrager med – det gælder eksempelvis i forhold til sundhed og trivsel, fleksibilitet mv.

Når det gælder udviklingsmidler, som blandt andet også blev genindført for at give mulighed for at tænke aktiviteter, der arrangeres af selvorganiserede grupper, ind i folkeoplysningsloven, angiver 56 pct. af kommunerne, at der er mulighed for, at selvorganiserede grupper kan søge midler gennem puljen. Resultaterne tyder dog ikke på, at støtte til sådanne grupper fylder særlig meget i det samlede billede. En række kommuner nævner eksplicit, at de ikke har modtaget nogen ansøgninger fra disse grupper, selvom muligheden er der. Det på trods af, at flertallet af kommunerne som nævnt ikke får brugt alle midlerne i puljen.

Heller ikke i § 35 stk. 2-udvalgene fylder de selvorganiserede grupper meget. 22 pct. af kommunerne har selvorganiserede grupper repræsenteret, og de udgør samlet set 2 pct. af det samlede antal medlemmer i udvalgene.

Som analysen af foreningsområdet viste, er der dog samtidig mange kommuner – 66 pct. – som støtter selvorganiserede gennem adgang til lokaler, hvilket er lidt flere end i den forrige undersøgelse.

Flere af analysens resultater tyder dermed på, at selvorganiserede grupper er en størrelse, som kommunerne kan have svært ved at få hold på, selvom de nu formelt er skrevet ind i loven, og selvom kommunerne gerne vil omfavne nye aktører og aktiviteter.

Det kan afspejle det paradoks, at selvorganiserede grupper pludselig er blevet skrevet ind i en kontekst, hvor organiseringen som forening ellers er den helt grundlæggende betingelse for støtte og det helt centrale argument i afgrænsningen af folkeoplysende aktiviteter fra andre aktiviteter (jf. afsnit 3).

Det kan give anledning til at diskutere, hvorvidt selvorganiserede grupper og aktiviteter hører hjemme inden for folkeoplysningsloven, eller om de snarere bør integreres på fritidsområdet (og eventuelle øvrige forvaltningsområder) på anden vis. Det er en mere principiel diskussion, som leder frem til det næste tema, der sætter et lidt bredere fokus på netop afgrænsningen af folkeoplysningsområdet.

8.3. Afgrænsningen af folkeoplysningsområdet

Når det gælder kommunernes oplevede udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven, er det interessant, at en fjerdedel af kommunerne oplever udfordringer relateret til afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed.

Denne udfordring kan blandt andet relatere sig til de meget overordnede begreber, der kommer til udtryk i lovgivningens formålsparagraffer, som kan være svære at oversætte til konkret praksis.

Ses der på udviklingen over tid i formålsparagrafferne på området, er det interessant at se, hvordan begreber som forpligtende fællesskaber, aktiv og engageret deltagelse i samfundslivet, demokratiforståelse og aktivt medborgerskab gennem de seneste to årtier har fået mere og mere plads i formålsparagrafferne.

Det på trods af, at aktiviteterne på området givetvis er nogenlunde de samme, som da formålet i den første folkeoplysningslov helt enkelt lød som følger:

”Loven skal sikre offentlige tilskud og lokaler til den frie folkeoplysende virksomhed med respekt for initiativtagernes egenart og egen forvaltning.”

§ 1, Folkeoplysningsloven 1991

Udviklingen i formålsparagrafferne kan derfor give indtryk af, at de normative forventninger til området er blevet ekspliciteret betydeligt over tid.

Denne udvikling er sket samtidig med, at markedet for fritidsaktiviteter i stigende grad – ud over foreningslivet – også omfatter kommercielle, kommunale og selvorganiserede tilbud, og hvor grænsedragningen mellem folkeoplysende aktiviteter og øvrige aktiviteter derfor er kommet i fokus. Der opstår jævnligt diskussioner om potentielle konkurrenceproblematikker. Det gælder eksempelvis i forhold til dans og fitness, men også i diskussionen af rollefordelingen mellem aftenskoler og biblioteker. På aftenskoleområdet ser aftenskolerne generelt konkurrencen med andre fritidstilbud som en af de største udfordringer i deres daglige virke (Bjerrum & Thøgersen 2018).

I folkeoplysningsloven kommer afgrænsningsproblematikken blandt andet til udtryk ved det eksplicite krav om, at de kommunale folkeoplysningspolitikker skal forholde sig til folkeoplysningens grænseflader til andre områder.

Analysen har samtidig vist, at denne afgrænsning i politikkerne ofte lægger sig tæt op ad lovens overordnede formuleringer i formålsparagrafferne, men også at afgrænsningen i vid udstrækning handler om organiseringsformen som forening, som også er det afgørende kriterie for støtten på området.

På trods af dette er der dermed stadig en fjerdedel af kommunerne, som oplever udfordringer i forhold til afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed.

Det kan give anledning til at diskutere, om der i lyset af de oplevede udfordringer og de mindre klare grænser mellem sektorer og forskellige typer af udbydere er brug for en klarere afgrænsning af området. Eller om det blot er et naturligt og frugtbart bidrag til udviklingen af området, at man løbende forholder sig til, hvor grænsen går.

I forlængelse af dette er det en interessant tanke, om grænserne mon ville gå det samme sted, hvis folkeoplysningsloven blev vedtaget i dag. Og hvad overgangen fra fokus på fritid i den tidligere fritidslov til fokus på folkeoplysning har betydet i praksis. Er der nogle bestemte aktiviteter eller et bestemt værdisæt, der følger med folkeoplysningsbegrebet? Eller er det organiseringsformen som forening, der er det afgørende? Og hvis det sidste er tilfældet, hvad adskiller i så fald folkeoplysende foreninger fra andre typer af foreninger? Det er alt sammen principielle diskussioner, som sjældent fylder meget i den daglige debat, men som kan være centrale at forholde sig til i den videre udvikling af de lovmæssige strukturer på området.

9. Litteraturliste

Ankestyrelsen (2021): Ankestyrelsens brev til Faaborg-Midtfyn Kommune Faaborg-Midtfyn Kommunes støtte til selvejende institutioner og folkeoplysende foreninger, der tilbyder fitnessaktiviteter, 19. januar 2021, J.nr. 2018-4667.

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

Hartje, Steffen (2015): *Undersøgelsen af de kommunale folkeoplysningspolitikker*. Aarhus: Fritid & Samfund.

Ibsen, Bjarne & Levinsen, Klaus (2020): *Kommunale institutioners samarbejde med foreninger og frivillige*. I Ibsen Bjarne (2020) (red.): *Den frivillige kommune*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2015): *Vejledning om uddeling af støtte til folkeoplysende foreninger*. København: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

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

Slots- og Kulturstyrelsen (2019): *Folkebibliotekerne i tal*. København: Kulturministeriet

Thøgersen, Malene (2017): *Folkeoplysningen i kommunerne. En analyse af kommunale nøgletal på folkeoplysningsområdet*. København: Videncenter for Folkeoplysning

Thøgersen, Malene & Bjerrum, Henriette (2020): *Evaluering af ændringen af folkeoplysningsloven*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning

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.

Aalborg Kommune (2018): *Kortlægning af Aalborg Kommunes arbejde med FNs Verdensmål for Bæredygtig Udvikling*.

LOVSTOF

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. 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. 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. 574 af 07/06/2011 (Nummerering som "lovforslag som fremsat": 2010/1 LSF 207): Lov om ændring af folkeoplysningsloven (2011)

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)

10. Bilagsmateriale

10.1. Kommunale folkeoplysningspolitikker

I forbindelse med besvarelsen af spørgeskemaundersøgelsen blev kommunerne 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. I to kommuner er det ikke lykket at finde en relevant politik¹⁵.

Indsamlingen af politikker blev afsluttet i foråret 2020. Det kan ikke udelukkes, at der er kommet nye politikker til siden, eller at der findes nyere politikker, som ikke har været tilgængelige på kommunernes hjemmesider¹⁶.

Ikke alle kommuner har deciderede folkeoplysningspolitikker, og der er derfor skelnet mellem, om folkeoplysningspolitikken er en selvstændig politik, eller om den er indlejret i andre politikker, f.eks. i form af i kultur-, idræts- og fritidspolitikker. Både selvstændige og indlejrede politikker er medtaget i kodningen. Tabel 3.1 viser politikernes fordeling på disse typer:

Tabel 10.1: Typer af politikker

	Antal politikker	Andel i pct.
Selvstændige folkeoplysningspolitikker	70	73
Indlejrede politikker	22	23
Andet	4	4
I alt	96	100

Kategorien 'andet' omfatter de få tilfælde, hvor det har været vanskeligt at afgøre, om det er en selvstændig eller indlejret politik.

Samtlige politikker er gennemgået og kodet efter de seks temaer i § 34 i folkeoplysningsloven, som kommunerne har pligt til at forholde sig til i politikkerne. Temaerne er som følger:

- 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

¹⁵I det ene af tilfældene skyldes det, at politikken stadig er under behandling og derfor ikke var vedtaget, da dataindsamlingen blev gennemført.

¹⁶ 15 politikker i undersøgelsen var principielt udløbet ved dataindsamlingstidspunktet, hvis der ses på de årstal, der er angivet i politikken. 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.

- 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

De dele af politikkerne, som omhandler de pågældende temaer, blev markeret og kopieret ind i kodeskemaet¹⁷. I kodningsarbejdet er de seks temaer inddraget, uanset om de er nævnt eksplicit via en overskrift, eller om temaerne belyses på mere indirekte vis.

Som et eksempel på dette har Fredensborg Kommune ikke et decideret punkt der handler om de selvorganiserede aktiviteter, men i politikken nævnes disse flere gange i sammenhæng med de frivillige foreninger og aftenskolerne, og kommunen; ... *understøtter udviklingsarbejdet i forbindelse med organisationsformer, nye initiativer eller projekter herunder f.eks. selvorganiserede aktiviteter med et folkeoplysende sigte*. Uddraget blev derfor kodet under tema 3.

Kodningsarbejdet udgør grundlaget for analysen, idet det beskriver karakteren af kommunernes folkeoplysningspolitikker, herunder hvorvidt og hvordan de forholder sig til de seks temaer. Ud over de seks overordnede temaer tydeliggjorde kodningen forskellige typer af undertemaer, som ligeledes har været med til at strukturere analysen.

I sammenligningen med analysen af folkeoplysningspolitikkerne i den forrige undersøgelse (Thøgersen 2017, 121ff) er det vigtigt at være opmærksom på, at mange af de politikker, der blev indsamlet dengang, også indgår i denne analyse. Det skyldes, at mange kommuner ikke har revideret deres politikker siden den forrige dataindsamling. Mere end en tredjedel af de politikker, der indgår i analysen, er dog blevet vedtaget siden forrige undersøgelse.

¹⁷Kodningen er foretaget af to personer. Fem tilfældigt udvalgte politikker blev kodet og sammenlignet af de to kodere for at skabe stringens i resultaterne og enighed om definitionerne, før resten af kodelærarbejdet fortsatte.

10.2. Supplerende tabeller og figurer

Tabel 10.2: De seks mest nævnte emner i de indlejrede politikkers målsætninger

	Antal
Medborger- og fællesskab	19
Foreningsliv og frivillighed	19
Livskvalitet og trivsel	15
Levende lokalsamfund	12
Faciliteter og fysiske rammer	11
Sundhed og motion	10

Tabellen er skabt på baggrund af en optælling af, hvor mange gange hvert givent emne/tema er nævnt i de indlejrede, folkeoplysningspolitikkers målsætninger. n=22 indlejrede politikker.

Tabel 10.3: Blev hele udviklingspuljen brugt? Fordelt på kommunetyper (pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	Total	n
Yderkommuner	15	85	0	100	13
Landkommuner	41	56	4	100	27
Mellemkommuner	38	63	0	100	16
Bykommuner	30	70	0	100	30
Total	33	66	1	100	86

Kommunetype fra Landdistriktsredegørelsen 2011. Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Blev hele det beløb, der var afsat til udviklingspuljen, brugt i 2018? (Samlet for begge hovedområder)', opgjort i andele og antal. n=86.

Tabel 10.4: Det gennemsnitlige antal møder i udvalgene – fordelt på antallet af kompetencer

	Gennemsnit	Antal
Under 3 kompetencer	3,67	6
4-6 kompetencer	5,85	20
7 eller flere kompetencer	8,05	55
Total	7,19	81

Tabel 10.5: Oplevede udfordringer – fordelt på kommunetyper (pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	Total	Antal
Yderkommuner	50	50	0	100	14
Landkommuner	65	27	8	100	26
Mellemkommuner	67	33	0	100	15
Bykommuner	59	38	3	100	29
Total	61	36	4	100	84

Kommunetype fra Landdistriktsredegørelsen 2011. Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Oplever I som kommune nogen særlige udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven?', opgjort i andele og antal.



Videncenter
for Folkeoplysning