

# FOLKEOPLYSNINGEN I KOMMUNERNE

Delrapport 3: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde

Delrapport 3 / Marts 2021



Mette Eske



**Videncenter**  
for Folkeoplysning



# FOLKEOPLYSNINGEN I KOMMUNERNE

## DELRAPPORT 3: DET FRIVILLIGE FOLKEOPLYSENDE FORENINGSSARBEJDE

**Titel**

Folkeoplysningen i kommunerne: Delrapport 3: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde

**Forfatter**

Mette Eske

**Øvrige bidragydere**

Malene Thøgersen, Signe Carlsen, Henriette Bjerrum & Karl Johan Schmidt.

**Layout**

Videncenter for Folkeoplysning

**Forsidefoto**

Getty Images

**Udgave**

1. udgave, Aarhus, marts 2021

**Pris**

Rapporten kan downloades gratis i vidensbanken på [www.vifo.dk](http://www.vifo.dk)

**ISBN**

978-87-93784-43-7 (pdf)

**Udgiver**

Videncenter for Folkeoplysning

c/o Idrættens Analyseinstitut

Frederiksgade 78B, 2.

DK-8000 Aarhus C

T: +45 3266 1030

E: [vifo@vifo.dk](mailto:vifo@vifo.dk)

W: [www.vifo.dk](http://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 3 .....	6
2. Foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau.....	11
2.1. Antallet af folkeoplysende foreninger .....	11
2.2. Antallet af medlemmer i de folkeoplysende foreninger.....	13
2.3. Foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau på tværs af kommuner .....	15
3. Kommunernes tilskud til de folkeoplysende foreninger .....	18
3.1. Tilskuddets omfang og fordeling .....	18
3.2. Tendenser i de kommunale tilskudsordninger.....	21
3.3. Øvrige tilskud på foreningsområdet.....	30
3.4. Lokaler og lokaletilskud på foreningsområdet.....	34
4. Mønstre på tværs af kommuner .....	46
4.1. Sammenhænge mellem tilskudsniveau og aktivitetsniveau .....	46
4.2. Andre faktorer med betydning for foreningslivets omfang .....	47
5. Opsamling: Foreningsområdet .....	49
5.1. Tilskudsordningernes udformning .....	49
5.2. Lokaletilskud og faciliteter .....	50
5.3. Målgrupper på folkeoplysningsområdet.....	51
6. Litteraturliste .....	52
7. Supplerende tabeller og figurer .....	54

# 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 3, der har fokus på det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.

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 4 sætter fokus på de temaer, der går på tværs af de to områder (eksempelvis folkeoplysningspolitikker, § 35 stk. 2- udvalg, udviklingsmidler mv.).

## 1.2. Introduktion til delrapport 3

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

Foreningslivet spiller generelt en stor rolle for de fleste danskere. I 2017 var over 90 pct. af befolkningen medlem af mindst én forening (Henriksen & Levinsen 2019). En stor del af foreningslivet findes inden for folkeoplysningsområdet, hvor idrætsforeninger, spejdergrupper og andre typer af foreninger udbyder aktiviteter for borgerne.

På idrætsområdet har der været en markant stigning i tilslutningen til foreningslivet, når der ses på den samlede periode fra kulturvaneundersøgelsen i 1964 og frem til de nyeste tal

i 2016<sup>1</sup>. Og på trods af en forskydning mod det selvorganiserede og private/kommercielle regi, så spiller det folkeoplysende foreningsliv en væsentlig rolle for danskernes fritidsliv. Blandt børn og unge i alderen 7-15 år dyrker 86 pct. foreningsidræt, som dermed er den meste populære organiseringsform. Den mest udbredte foreningsaktivitet blandt børn og unge er fodbold, hvilket 33 pct. går til, efterfulgt af svømning (24 pct.), gymnastik (21 pct.), håndbold (13 pct.) og spejder (13 pct.) (Pilgaard & Rask 2016, 20-21). Dertil kommer aktiviteter i andre typer af foreninger for børn og unge, som ikke er belyst i Danskernes motions- og sportsvaner (Pilgaard & Rask 2016). Blandt voksne spiller foreningslivet en mindre, men stadig væsentlig, rolle i fritidslivet. I 2016 dyrkede 39 pct. af den voksne befolkning foreningsidræt (Pilgaard & Rask 2016, 45).

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

I de første mange år var den offentlige støtte på området meget begrænset og kom primært til udtryk ved etableringen af anlæg og faciliteter. Mange steder var etableringen og driften af faciliteter dog i vid udstrækning baseret på frivillig arbejdskraft og indsamlinger (Bøje & Eichberg 2000, 129; Ibsen & Eichberg 2006). Ud over faciliteterne var der eksempler på andre former for offentlig støtte til f.eks. uddannelse og præmier (Nordby 2009, 68). Det var dog først i takt med udbygningen af velfærdsstaten i perioden efter 2. Verdenskrig, at den offentlige støtte på området for alvor tog fart.

Helt central for udviklingen i den økonomiske støtte på foreningsområdet var Tipsloven, som blev vedtaget i 1948 og sikrede støtte til landsorganisationerne, samt Fritidsloven, der blev vedtaget i 1968, og som gav kommunerne mulighed for at støtte fritidsaktiviteter for børn og unge, som foregik i såkaldte interessegrupper<sup>2</sup>. Fritidsloven forpligtede desuden kommunerne til at stille offentlige lokaler og anlæg gratis til rådighed og give tilskud til foreningernes egne lokaler og lejrpladser (Engberg 1970; Ibsen & Eichberg 2006). Særligt efter kommunalreformen i 1970 skete en massiv udbygning af foreningsfaciliteter og i særdeleshed idrætshaller (Bøje & Eichberg 2000, 129; Svendsen 2003).

Men op igennem 1980'erne begyndte Fritidsloven at blive kritiseret for blandt andet at være for styrende og bureaukratisk, for at stille foreninger i private lokaler dårligere end foreninger i kommunale lokaler og for at skabe barrierer for aldersintegrerede aktiviteter. Det betød i praksis, at mange kommuner i stedet formulerede lokale kommuneordninger,

---

<sup>1</sup> Der bruges tal fra 2016 i stedet for 2020, da tallene fra 2020 er corona-påvirket.

<sup>2</sup> "Ved en interessegruppe for børn og unge forstås i denne lov en gruppe af skolesøgende børn og unge, der efter de i § 28 fastsatte regler samles om en virksomhed af interessebetonet karakter." (§ 27 i Fritidsloven).

som blev forløbere for folkeoplysningsloven, der trådte i kraft i 1991 (Ibsen & Eichberg 2006).

Folkeoplysningsloven har gennemgået en række revisioner gennem dens levetid, men de grundlæggende principper fra lovens første vedtagelse er bevaret. I dag danner den nedestående formålsparagraf grundlag for den kommunale støtte til det frivillige folkeoplysende foreningsliv:

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

Folkeoplysningsloven § 14

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

### **Kommunal støtte til folkeoplysende foreninger: aktivitets- og lokaletilskud**

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

Folkeoplysningsloven danner således grundlag for de kommunale tilskud til det folkeoplysende foreningsliv. Støtten består i praksis af to dele: Direkte støtte til aktiviteter samt støtte, der vedrører lokaler og faciliteter.

Kommunerne har ifølge loven pligt til at yde tilskud til aktiviteter for børn og unge under 25 år (§ 15) og *kan* yde tilskud til aktiviteter for personer over 25 år (§ 16). Til forskel fra aftenskoleområdet er det på foreningsområdet et krav, at der er tale om medlemmer og ikke bare deltagere, når der søges om tilskud. Det ligger *ikke* i bestemmelsen, hvad ordet 'aktiviteter' dækker, og der er *ikke* fastsat en bestemt sats for tilskuddene. Derfor har kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune bemyndigelse til at opstille en tilskudsmodel - på baggrund af objektive kriterier - der passer til de lokale forhold.

Kommunen kan således fastlægge forskellige støttesatser alt efter aktivitetens indhold, omfang og målgruppe så længe, der er tale om objektive kriterier. Aktivitetsstøtten kan omfatte både generelle tilskud (f.eks. medlems- og aktivitetstilskud og grundtilskud) samt specifikke tilskud til bestemte aktivitetstyper eller materiel (f.eks. til kurser, transport, rekvissitter mv.).



Folkeoplysningslovens § 17 understreger, at foreningerne selv bestemmer, hvordan tilskuddet skal bruges. Foreningerne har dermed en meget høj grad af autonomi, når det gælder anvendelsen af aktivitetstilskud.

I forhold til lokaler har kommunerne pligt til at stille offentlige lokaler og udendørsanlæg gratis til rådighed eller at give lokaletilskud til foreningernes egne og lejede lokaler (§ 21-23).

I denne rapport er der fokus på det direkte tilskud til aktiviteter samt de kommunale rammer og procedurer for lokaletilskud. De kommunale udgifter og procedurer i forhold til driften af kommunale idræts- og fritidsfaciliteter er derfor uden for denne analyses rammer<sup>3</sup>. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at disse udgifter beløbsmæssigt er væsentligt større end de kommunale udgifter til lokaletilskud og tilskud til aktiviteter. De samlede kommunale udgifter til drift af idræts- og fritidsfaciliteter udgjorde i 2019 mere end 2,6 mia. kroner<sup>4</sup>.

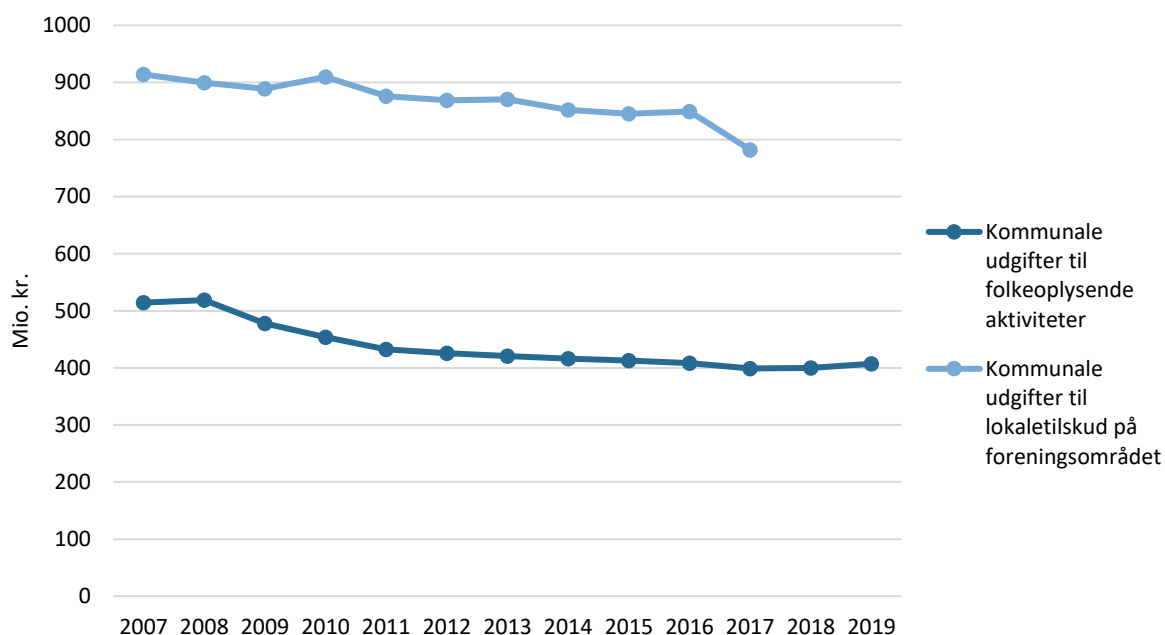
Figur 1.1 viser udviklingen i og omfanget af kommunernes samlede støtte til medlems- og aktivitetstilskud samt lokaletilskud baseret på oplysninger fra de kommunale regnskaber i Danmarks Statistik.

---

<sup>3</sup> For yderligere analyser på facilitetsområdet henvises til projektet 'Fremtidens Idrætsfaciliteter', som gennemføres i et samarbejde mellem Idrættens Analyseinstitut (Idan) og Center for Forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (CISC) på Syddansk Universitet. Læs mere på projektets hjemmeside: <http://www.idan.dk/idan-undersoeger/fremtidens-idraetsfaciliteter/>

<sup>4</sup> Beregningen er baseret på oplysninger fra de kommunale regnskaber i Danmarks Statistik tabel REGK31, konto 0.32.31 (Stadions, idrætsanlæg og svømmehaller), 0.32.35. (Andre fritidsfaciliteter) og 3.22.18. (Idrætsfaciliteter for børn og unge).

**Figur 1.1: Kommunale udgifter til tilskud på foreningsområdet (2007-2019)**



Figuren viser udviklingen i kommunernes udgifter til tilskud på foreningsområdet og er baseret på oplysninger fra de kommunale regnskaber i Statistikbankens tabel REGK31 og REGK53, omregnet til faste 2019-priser (KL's pris- og lønindeks). Tilskuddet til folkeoplysende aktiviteter er baseret på konto 3.38.73. Lokaletilskuddet til foreningsområdet er beregnet via underkonti 3.74.002 (lokaletilskud til foreninger), 3.74.093 (gebyrindtægter vedr. lokaler på foreningsområdet) og 91 pct. af 3.74.999 (uautoriserede grupperinger)<sup>5</sup>. Lokaletilskuddet efter 2017 offentliggøres først med opdateringen i april 2021, og derfor er disse tal ikke inkluderet.

Der har været et mindre fald i tilskuddet til aktiviteter over den samlede periode fra 2007 til 2017, efterfulgt af en mindre stigning frem mod 2019. Siden 2011 har udgifterne ligget på et relativt stabilt niveau. Med undtagelse af et par enkelte afvigelser, har lokaletilskuddet ligeledes været faldende i perioden fra 2007 til 2017, med det største årlige fald fra 2016 til 2017<sup>6</sup>. Udgifterne til lokaletilskud omfatter beløbsmæssigt cirka det dobbelte af udgifterne til medlemsbaserede folkeoplysende aktiviteter.

<sup>5</sup> Over de seneste år har aftenskolerne andel af det samlede lokaletilskud ligget på cirka 9 pct. Derfor er beregningen foretaget under antagelse af, at aftenskoleområdet også udgør 9 pct. af de uautoriserede grupperinger, som er en restkategori under konto 3.38.74.

<sup>6</sup> Tallene skal tages med det forbehold, at opgørelsesmetoderne af regnskaberne kan variere over tid, og at der løbende foretages ændringer i kommuner og regioners kontoplan. Det skal bemærkes, at der er 4 kommuner, der afviger en del fra de andre (Kolding, Region Syddanmark, København, Region Hovedstaden), hvor de samlede udgifter til lokaletilskud er faldet med over 20.000.000, mens de resterende kommuner ligger på en ændring under 1.000.000.

## 2. Foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau

Dette afsnit belyser udbredelsen og sammensætningen af det folkeoplysende foreningsliv samt foreningernes aktivitetsniveau på baggrund af kommunernes svar i spørgeskemaundersøgelsen. Fokus vil være på antallet af foreninger og medlemmer på tværs af foreningsområder. Til sidst vil analysen se nærmere på variationen i foreningslivets omfang og aktivitetsniveau på tværs af kommuner.

### 2.1. Antallet af folkeoplysende foreninger

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

I spørgeskemaet er kommunerne blevet bedt om at angive antallet af godkendte folkeoplysende foreninger, der har modtaget medlems- eller aktivitetstilskud og/eller fået anvist lokaler. Svarene omfatter dermed *alle* folkeoplysende foreninger.

Samlet er der registreret 13.155 godkendte folkeoplysende foreninger i de 84 kommuner, der har besvaret spørgsmålet<sup>7</sup>. Hvis antallet aggregeres op, svarer det til, at der på landsplan findes cirka 15.100 folkeoplysende foreninger<sup>8</sup>, hvilket kan tyde på et lille fald siden 2014, hvor det aggregerede antal var på cirka 16.200 (n: 82 kommuner) (Thøgersen 2017, 82). De to opgørelser er dog desværre ikke fuldstændig sammenlignelige, da spørgsmålsformuleringen har ændret sig mellem de to undersøgelser<sup>9</sup>. Det er derfor ikke muligt at give et entydigt billede af udviklingen.

Figur 2.1 viser, hvordan antallet af folkeoplysende foreninger fordeler sig inden for de to hovedtyper – idrætsforeninger og foreninger for idébestemt og samfundsendagerende børne- og ungdomsarbejde – samt andre typer af foreninger. Her er det tydeligt, at idrætsforeningerne fylder mest i det samlede billede. Hele 67 pct. af de folkeoplysende foreninger er idrætsforeninger, hvilket ikke er overraskende, da foreningsidræt (som tidligere nævnt) er en udbredt aktivitet – særligt blandt børn, men også blandt voksne (Pilgaard & Rask

---

<sup>7</sup> Det samlede antal af folkeoplysende foreninger er formentlig højere, hvilket skyldes to grundlæggende ting: 1) det samlede antal foreninger bygger udelukkende på de foreninger, der har angivet antallet af godkendte folkeoplysende foreninger for minimum to ud af de tre foreningstyper (idrætsforeninger, børne- og ungeforeninger og andre foreninger). 2) Desuden er der flere kommuner, der udelukkende kender antallet af godkendte folkeoplysende foreninger, der har modtaget aktivitets- eller lokaletilskud, og ikke antallet af foreninger, der udelukkende har fået anvist lokaler.

<sup>8</sup> Aggregeringen til landsplan er foretaget ved at beregne, hvor stor en andel af landets samlede indbyggertal, de kommuner, der har besvaret spørgsmålet, repræsenterer (86,92 pct.). Det antages, at antallet af foreninger i undersøgelsen udgør en tilsvarende andel af det samlede antal godkendte, folkeoplysende foreninger på landsplan. Det samlede antal af registrerede foreninger i de 84 kommuner, der har besvaret spørgsmålet, som er på 13.155, ganges derfor med faktor  $1/0,8692=1,15$ , som derved giver os det samlede antal foreninger på landsplan.

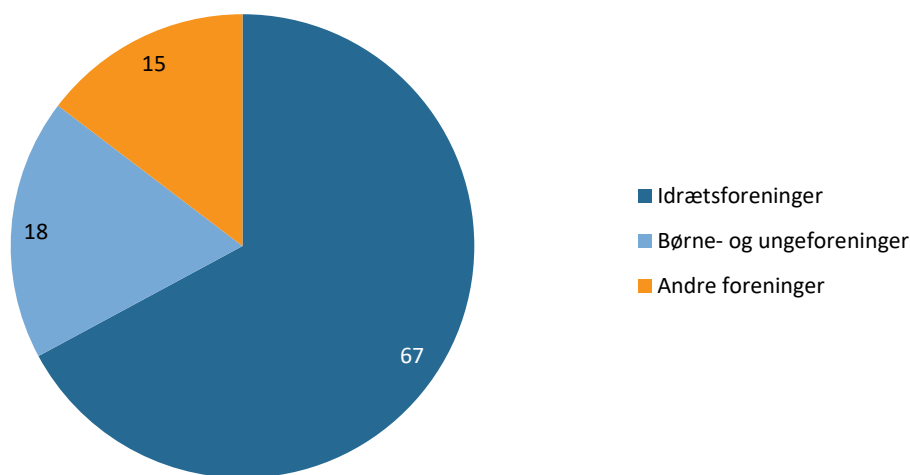
<sup>9</sup> Spørgsmålsformuleringen har ændret sig fra 'Angiv antallet af godkendte folkeoplysende foreninger' i 2014 til 'Angiv antallet af godkendte folkeoplysende foreninger, der har modtaget tilskud/fået anvist lokaler'. Derudover kan der opstå usikkerhed ved, at det ikke er de samme kommuner, der har besvaret spørgsmålet på tværs af de to undersøgelser.

2016). Dertil tyder det på, at idrætsforeningernes andel er steget en smule siden 2014, hvor idrætsforeningerne udgjorde 64 pct. af det samlede antal folkeoplysende foreninger (Thøgersen 2017, 82). Det er selvfølgelig med det forbehold, at det ikke er de samme kommuner, der har besvaret spørgsmålet, på tværs af de to undersøgelser.

Knap hver femte forening (18 pct.) er idébestemte- og samfundsengagerende børne- og ungdomsforeninger (her forkortet til børne- og ungeforeninger), der blandt andet omfatter spejdere, politiske og religiøse ungdomsforeninger, samt øvrige foreninger for børn og unge.

Den resterende andel (15 pct.) tilhører kategorien 'andre foreninger'. Denne relativt store andel skyldes givetvis, at alle godkendte folkeoplysende foreninger, der enten modtager medlems- eller aktivitetstilskud og/eller fået anvist lokaler, indgår i fordelingen. Dermed kan der også være foreninger, som ikke har aktiviteter for børn og unge – eksempelvis etniske foreninger, kulturelle foreninger mv., som måske udelukkende får stillet lokaler til rådighed.

**Figur 2.1: Fordelingen af godkendte folkeoplysende foreninger (pct.)**



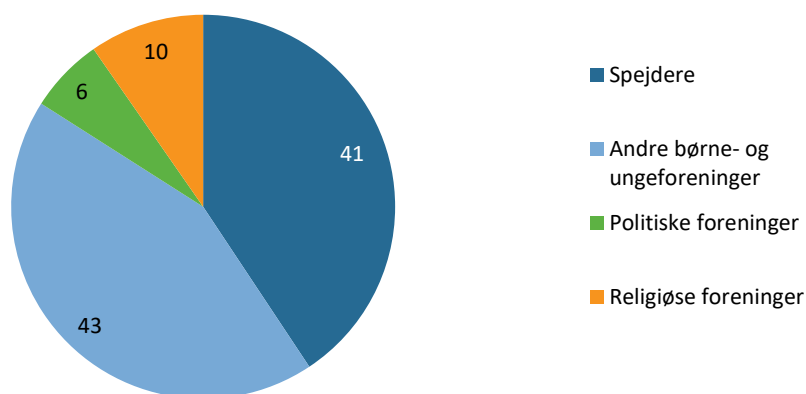
Figuren viser, hvordan antallet af godkendte folkeoplysende foreninger, der har modtaget tilskud/fået anvist lokaler, fordeler sig på tværs af de tre foreningstyper. Kun de kommuner, der har angivet foreningstal for minimum to ud af de tre foreningstyper, er inkluderet (n=84 kommuner, 13.155 foreninger).

Figur 2.2 viser, hvordan børne- og ungeforeningerne fordeler sig på forskellige undertyper. Spejderne udgør 41 pct. af foreningerne i denne gruppe, mens politiske og religiøse foreninger udgør henholdsvis 6 og 10 pct, hvilket ligner billedet i 2014 (Thøgersen 2017, 83). I forhold til de religiøse foreningers fortsat begrænsede andel er det dog sandsynligt, at eksempelvis FDF, som definerer sig selv som en religiøs forening, ofte vil indgå i kategorien 'spejdere' i kommunale opgørelser.

'Andre børne- og ungeforeninger' udgør en meget stor andel af foreningerne (43 pct.), hvilket kan være et udtryk for, at kommunerne ikke har kunnet placere alle foreninger inden for de ovenstående kategorier. Det kan blandt andet være foreninger for andre typer af fritidsaktiviteter, kulturelle foreninger, etniske foreninger for børn og unge mv. Det kan også

skyldes, at kommunerne opererer med andre kategoriseringer end dem, der anvendes i spørgeskemaet.

**Figur 2.2: Fordelingen af børne- og ungeforeninger (pct.)**



Figuren viser, hvordan antallet af børne- og ungeforeninger, der har modtaget tilskud/fået anvist lokaler, fordeler sig på tværs af de fire foreningstyper. Kun de kommuner, der har angivet foreningstal for minimum to ud af de fire foreningstyper, er inkluderet (n=61 kommuner).

## 2.2. Antallet af medlemmer i de folkeoplysende foreninger

Hvor antallet af foreninger kan ses som et udtryk for bredden i foreningslivet, kan antallet af medlemmer ses som et udtryk for aktivitetsniveauet i de folkeoplysende foreninger.

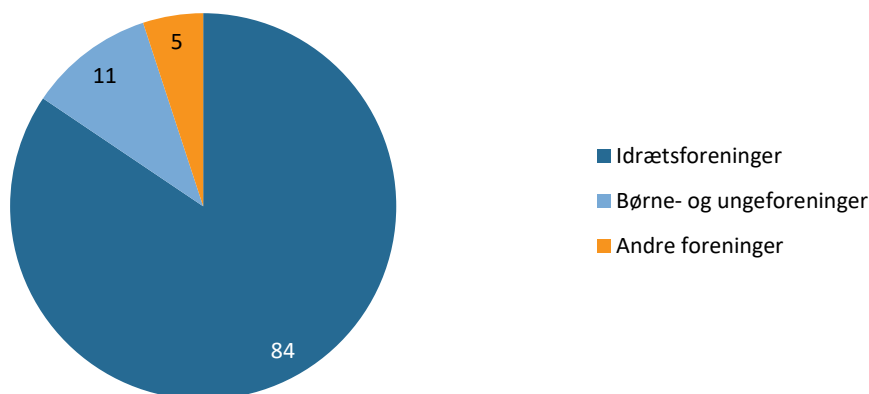
Figur 2.3 viser, hvordan antallet af tilskudsberettigede aktivitetsmedlemmer under 25 år fordeler sig på tværs af idrætsforeninger, børne- og unge foreninger og andre typer af foreninger. Ser man på fordelingen af medlemmer, er det igen idrætsforeningerne, der står for langt den største andel af det samlede medlemstal under 25 år (84 pct.). Børne- og ungeforeningerne omfatter 11 pct. af medlemmerne og 'andre foreninger' omfatter de resterende 5 pct. Der er ikke de store afvigelser fra fordelingen i 2014, hvor 68 kommuner indgik i fordelingen (Thøgersen 2017, 84)<sup>10</sup>. Sammenlignet med fordelingen af antallet af foreninger, tyder tallene på, at idrætsforeningerne gennemsnitligt set er større end børne- og ungeforeningerne<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Der skal gøres opmærksom på, at disse tal *ikke* kan sammenlignes direkte med tallene fra sidste undersøgelse. Det skyldes, at spørgsmålsformuleringen er blevet præciseret siden sidst, da den daværende spørgsmålsformulering skabte uklarhed. Spørgsmålsformuleringen har ændret sig fra 'Angiv antallet af godkendte folkeoplysende foreninger' i 2014 til 'Angiv antallet af godkendte folkeoplysende foreninger, der har modtaget tilskud/fået anvist lokaler', da spørgsmålsformuleringen i 2014 skabte uklarhed.

<sup>11</sup> Andelene i de to figurer kan dog ikke sammenlignes direkte, da fordelingen af foreninger omfatter antallet af godkendte folkeoplysende foreninger, som modtager tilskud eller får stillet lokaler til rådighed, mens medlemstallene for børn og unge omfatter tilskudsberettigede medlemmer.

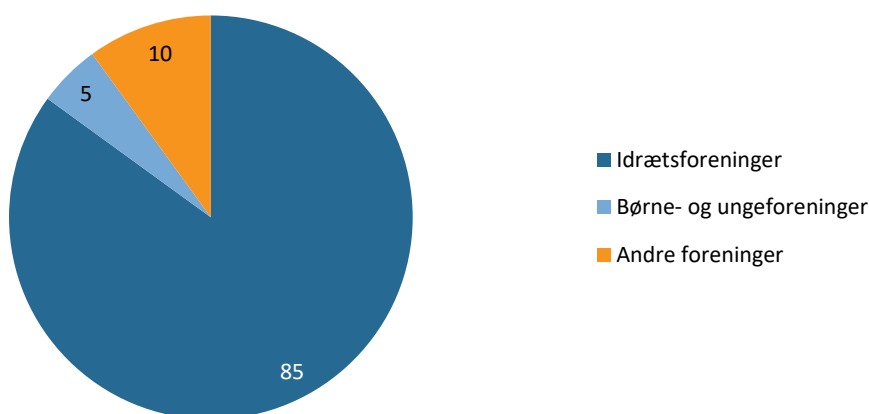
**Figur 2.3: Fordelingen af medlemmer under 25 år (pct.)**



Figuren viser, hvordan antallet af tilskudsberettigede aktivitetsmedlemmer under 25 år fordeler sig på tværs af de tre foreningstyper. Kun de kommuner, der har indberettet medlemstal på medlemmer under 25 år for minimum to ud af de tre foreningstyper, er inkluderet (n=73 kommuner).

Som beskrevet indledningsvist, er kommunerne ikke forpligtet til at yde tilskud til aktiviteter for voksne over 25 år (§ 16). En del kommuner indsamler dog alligevel oplysninger om medlemstal for medlemmer over 25 år, da de i mange kommuner indgår i beregningen af foreningernes lokaletilskud. Figur 2.4 viser, hvordan antallet af tilskudsberettigede aktivitetsmedlemmer over 25 år fordeler sig på de respektive foreningstyper. Fordelingen ligner tilnærmelsesvis fordelingen blandt medlemmer under 25 år, hvor idrætten dominerer (se figur 2.3)<sup>12</sup>. Desuden ser det ud til, at idrætten dominerer i højere grad, end de gjorde i 2014, hvor idrætsforeninger stod for 81 pct. af medlemmerne over 25 år (n: 64 kommuner) (Thøgersen 2017, 85).

**Figur 2.4: Fordelingen af medlemmer over 25 år (pct.)**



Figuren viser, hvordan antallet af tilskudsberettigede aktivitetsmedlemmer over 25 år fordeler sig på tværs af de tre foreningstyper. Kun de kommuner, der har indberettet medlemstal på medlemmer over 25 år for minimum to foreningstyper, indgår i figuren (n=58 kommuner).

<sup>12</sup> Antallet af tilskudsberettigede aktivitetsmedlemmer over 25 år kan reelt være højere, da nogle kommuner kun har medlemstal fra de foreninger, der samtidig har medlemmer under 25 år.

I forhold til børne- og ungeforeninger har henholdsvis 44 og 32 kommuner uddybet, hvordan deres medlemmer – henholdsvis under og over 25 år - fordeler sig på forskellige under-typer. Tallene viser, at spejderne står for næsten halvdelen af medlemmerne under 25 år hos børne- og ungeforeningerne (se figur 7.1 i bilag), mens det kun drejer sig om hver femte af medlemmerne over 25 år (se figur 7.2 i bilag).

### 2.3. Foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau på tværs af kommuner

Foreningstætheden - målt på antallet af indbyggere pr. godkendt folkeoplysende forening - og medlemstætheden - målt på antallet af indbyggere pr. tilskudsberettigede aktivitetsmedlem - er interessant, da de tilsammen kan ses som et udtryk for omfanget af det folkeoplysende foreningsliv i de respektive kommuner.

En analyse af variationerne i foreningstætheden på tværs af kommunerne viser imidlertid store forskelle. Den højeste foreningstæthed ligger på 179 indbyggere pr. forening, mens den laveste tæthed ligger på 818 indbyggere pr. forening (tabel 2.1). Den gennemsnitlige foreningstæthed ligger på 386 indbyggere pr. folkeoplysende forening, hvilket stemmer nogenlunde overens med foreningstætheden i 2014 (Thøgersen 2017, 86).

**Tabel 2.1: Variationen i den relative foreningstæthed**

	Højeste forenings-tæthed	Laveste forenings-tæthed	Gennemsnitlig forenings-tæthed 2018	Gennemsnitlig forenings-tæthed 2014
Antal indbyggere pr. godkendt folkeoplysende forening	179	818	386	369

Figuren viser den højere, laveste og gennemsnitlige foreningstæthed beregnet som antal indbyggere pr. godkendt folkeoplysende forening (2018: n=84 kommuner, 2014: n=82 kommuner).

Medlemstætheden varierer mellem 2,3 og 10,9 indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år, mens der er lidt større variation i forhold til antal indbyggere pr. medlem over 25 år, som varierer fra 1,7 til 12,8. Gennemsnitligt er der – ligesom i 2014 (Thøgersen 2017, 86) - cirka 5 indbyggere pr. foreningsmedlem, uanset om det handler om medlemmer under eller over 25 år (tabel 2.2)<sup>13</sup>. Resultatet afspejler det højere aktivitetsniveau blandt børn og unge, da der er flere borgere i aldersgruppen over 25 år. Der gøres opmærksom på, at medlemstætheden ikke kan omregnes til andelen af foreningsaktive i befolkningen, da de samme personer kan tælle med i flere forskellige foreninger.

<sup>13</sup> Medlemstætheden er her beregnet ud fra det samlede indbyggertal. En anden mulighed ville være at se på antal indbyggere under 25 år pr. medlem under 25 år og antal indbyggere over 25 år pr. medlem over 25 år for dermed at tage højde for befolkningssammensætningen i kommunen. Som det vil fremgå senere, har det imidlertid begrænset betydning for mønstrene på tværs af kommunetyper, hvorvidt medlemstætheden beregnes på den ene eller den anden måde. Derfor er det her valgt at beregne medlemstætheden ud fra det samlede indbyggertal, hvilket er samme metode som i en tidligere analyse på området (Thøgersen & Iversen 2014). I stedet indgår befolkningens aldersmæssige sammensætning i den samlede analyse.

**Tabel 2.2: Variation i den relative medlemstæthed**

	Højeste medlems- tæthed	Laveste medlems- tæthed	Gennemsnitlig medlems- tæthed 2018	Gennemsnitlig medlems- tæthed 2014
Antal indbyggere pr. tilskudsberettigede aktivitetsmedlem under 25 år	2,3	10,9	5,0	4,9
Antal indbyggere pr. tilskudsberettigede aktivitetsmedlem over 25 år	1,7	12,8	5,2	5,5

Figuren viser den højeste, laveste og gennemsnitlige medlemstætheden beregnet som antal indbyggere pr. tilskudsberettigede aktivitetsmedlem under 25 år (2018: n=73 kommuner, 2014: n=67 kommuner) og over 25 år (2018: n=57 kommuner, 2014: n=63 kommuner). En enkelt kommune er frasorteret i analysen på grund af meget stor afvigelse fra de øvrige kommuner ift. antal indbyggere pr. medlem over 25 år.

Som tabel 2.3 viser, er den overordnede tendens, at foreningstætheden er betydeligt lavere i by- og mellemkommunerne end i yder- og landkommunerne. Dermed er der relativt flere foreninger i landets yderområder end i bykommuner set i forhold til kommunernes indbyggertal, hvilket også var tendensen i 2014 (n: 82 kommuner) (Thøgersen 2017, 87). Desuden er der en tilbøjelighed til, at foreningstætheden er højere i kommuner med et lavt indbyggertal end i kommuner med et højt indbyggertal (se tabel 7.1 i bilag).

**Tabel 2.3: Foreningstæthed – fordelt på kommunetyper**

	Gennemsnitlig antal indbyggere pr. godkendt folkeoplysende forening	n
Yderkommune	287	14
Landkommune	358	27
Mellemkommune	437	15
Bykommune	435	28
Gennemsnit	386	84

Figuren viser foreningstætheden - beregnet som antal indbyggere pr. godkendt folkeoplysende forening (n=84 kommuner) - fordelt på kommunetyper.

Tendensen er den samme, når det gælder medlemstætheden (tabel 2.4), da der er relativt færre foreningsmedlemmer i by- og mellemkommunerne end i yder- og landkommunerne. Det gælder både for medlemmer over og under 25 år. Ved en sammenligning med 2014 er mønstret det samme, når det gælder medlemmer under 25 år, mens der er sket mindre forskydninger på tværs af kommunetyperne, når det gælder medlemmer over 25 år. Da tallene for medlemmer over 25 år bygger på relativt få kommuner, skal denne forskydning dog tages med forbehold.



**Tabel 2.4: Medlemstæthed – fordelt på kommunetyper**

	Gennemsnitlig antal indbyggere pr. tilskudsberettigede aktivitetsmedlem under 25 år	Gennemsnitlig antal indbyggere pr. tilskudsberettigede aktivitetsmedlem over 25 år
Yderkommune	5,0	4,7
Landkommune	4,4	4,9
Mellemkommune	5,2	5,5
Bykommune	5,4	5,7
Gennemsnit	5,0	5,2

Figuren viser medlemstætheden - beregnet som antal indbyggere pr. tilskudsberettigede aktivitetsmedlemmer under 25 år (n=73 kommuner) og over 25 år (n=57 kommuner) - fordelt på kommunetyper.

Mønstrene på tværs af kommunetyperne skal ses i lyset af variationer i det øvrige deltagelsesmønster på fritidsområdet. Eksempelvis viser tal fra Danskernes motions- og sportsvaner, at idrætsdeltagelsen generelt er højere i byerne end på landet (Pilgaard & Rask 2016, 58). De ovenstående resultater kan dermed ikke ses som et udtryk for et generelt lavere aktivitetsniveau i byerne. Derimod kan der være store kommunale forskelle på, hvilket regi fritidsaktiviteterne dyrkes i.

Samlet er der også i denne undersøgelse nogle mønstre på tværs af kommunerne i forhold til omfanget af og aktivitetsniveauet i det folkeoplysende foreningsliv. Senere i rapporten vil der blive foretaget en samlet analyse for at komme tættere på, hvilke øvrige forhold der har betydning for forskellene på tværs af kommuner. Herunder om der er sammenhænge mellem det kommunale tilskudsniveau og aktivitetsniveauet på foreningsområdet. Først skal der dog ses nærmere på karakteren af og niveauet i de kommunale tilskud til de folkeoplysende foreninger.

### 3. Kommunernes tilskud til de folkeoplysende foreninger

Som nævnt er folkeoplysningsloven en rammelov, hvor staten udstikker rammerne, men overlader det i vid udstrækning til kommunerne og kommunalbestyrelserne at fylde rammerne ud. Kommunerne skal med udgangspunkt i folkeoplysningsloven derfor hver især prioritere, hvor mange penge de vil bruge på folkeoplysningsområdet, og hvordan midlerne skal fordeles. Hver kommune har i den forbindelse pligt til at udarbejde en politik og retningslinjer for tilskud på området, der beskriver, hvad de prioriterer, og hvordan deres tilskud fordeles.

Sammenlignet med den folkeoplysende voksenundervisning er der på det folkeoplysende foreningsområde færre specifikke regler i lovgivningen i forhold til tilskuddet til aktiviteter. Det er i høj grad op til kommunerne selv at fastsætte regelsættet på området inden for lovens overordnede rammer. Derfor har analysen af foreningsområdet en anden karakter end analysen af aftenskoleområdet (delrapport 2: den folkeoplysende voksenundervisning), hvilket konkret kommer til udtryk ved, at de kommunale tilskudsordninger i langt højere grad inddrages i analysen.

Som det fremgik af indledningen, udgjorde de samlede kommunale udgifter til aktiviteter på foreningsområdet lidt over 400 mio. kroner i 2019, hvilket svarer til cirka halvdelen af de kommunale udgifter til lokaletilskud og en betydelig mindre del af de samlede kommunale udgifter til driften af idrætsfaciliteter. Men selvom tilskuddet til folkeoplysende foreninger ikke er den post, der fylder mest i de kommunale budgetter, så er tilskuddet alligevel interessant at se nærmere på, da det er direkte relateret til medlemmerne og har relevans for alle godkendte folkeoplysende foreninger med aktiviteter for børn og unge.

Folkeoplysningsloven forpligter som nævnt kommunerne til at give tilskud til aktiviteter for børn og unge under 25 år, som foregår i frivillige folkeoplysende foreninger (§ 15), mens kommunerne *kan* støtte aktiviteter for personer over 25 år. Der er hverken minimums- eller maksimumsgrænser for den kommunale støtte, hvilket naturligt resulterer i store forskelle på tværs af kommunerne – både når det gælder niveauet i støtten og udformningen af tilskudsmodellerne. Kommunen har – på baggrund af objektive kriterier – mulighed for at prioritere bestemte målgrupper og aktiviteter højere end andre.

Dette kapitel sætter fokus på det kommunale tilskud på området og vil belyse følgende temaer:

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

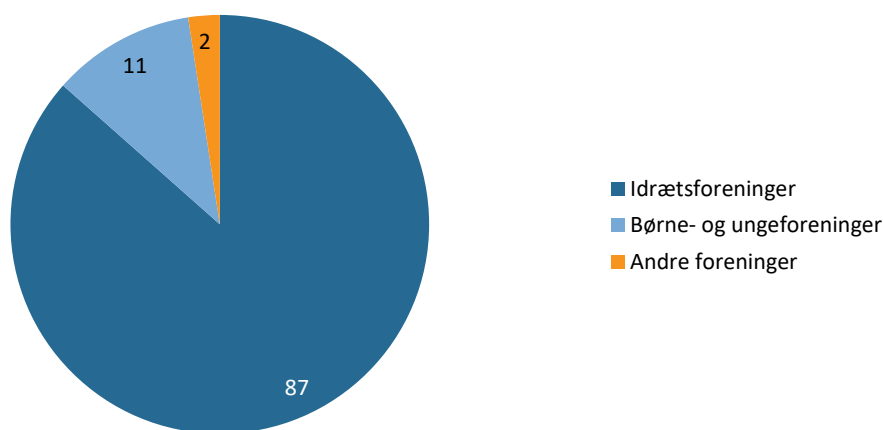
#### 3.1. Tilskuddets omfang og fordeling

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

Intentionen i spørgeskemaet har været at afdække det generelle tilskud, der gives til foreningerne, og som ikke er øremærket til bestemte aktiviteter eller materiel, mens oplysninger om den samlede ramme på området er hentet fra de kommunale regnskaber (konto 3.38.73). Der kan dog være variation på tværs af kommunerne i forhold til både konteringspraksis, samt hvilke typer af udgifter, der er indregnet i det beløb, de har indberettet i spørgeskemaet. Samlet set er vurderingen dog, at de indberettede tal i vid udstrækning omfatter det beløb, kommunerne anvender til direkte medlems- og aktivitetstilskud baseret på foreningernes medlemstal, mens oplysningerne fra de kommunale regnskaber omfatter den samlede ramme på området.

Figur 3.1 viser, hvordan tilskuddet fordeler sig på tværs af foreningstyper. Ikke overraskende er det igen idrætsforeningerne, der får den største andel af det samlede tilskud (87 pct.), hvilket også var tilfældet i 2014 (n: 65 kommuner) (Thøgersen 2017, 90). Andelene er i god overensstemmelse med de respektive foreningstypers andel af medlemmerne, som blev præsenteret tidligere (figur 2.1).

**Figur 3.1: Tilskuddets fordeling på foreningstyper (pct.)**



Figuren viser, hvordan tilskuddet fordeles på foreningstyper. Kun de kommuner, der har angivet tilskudsbeløb fordelt på minimum to foreningstyper, indgår i figuren (n=62 kommuner).

Som det fremgår af tabel 3.1, er det gennemsnitlige tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år på 286 kr.<sup>14</sup>, mens det gennemsnitlige tilskud pr. indbygger er på 57 kr. Der er meget stor variation på tværs af kommuner, hvilket f.eks. ses ved, at det laveste tilskud pr. foreningsmedlem er på 27 kr. mens det højeste er på 1.025 kr. Det samme gør sig gældende, hvis der ses på tilskuddet pr. indbygger baseret på de kommunale regnskaber, som omfatter både medlems- og aktivitetstilskud og øvrige aktivitetsrelaterede former for støtte til foreningerne (f.eks. tilskud til særlige grupper, tilskud til materiel, kurser, lejrture mv.). Tabel 3.1

<sup>14</sup> I beregningen er det ikke muligt at tage højde for, at en del af det samlede tilskud i nogle kommuner kan gå til medlemmer over 25 år. Ifølge de kommunale tilskudsordninger drejer det sig dog kun om tre kommuner, og analyser uden disse tre kommuner viser, at de har meget begrænset betydning for både spredningen og det samlede gennemsnit.

viser også, at der ikke er sket de store ændringer i det gennemsnitlige tilskudsniveau siden 2014 (Thøgersen 2017, 91)<sup>15</sup>.

**Tabel 3.1: Tilskudsniveauets variation og gennemsnit**

	Laveste tilskud	Højeste tilskud	Gennemsnitligt tilskud 2018	Gennemsnitligt tilskud 2014
Tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år (skema)	27 kr.	1025 kr.	286 kr.	287 kr.
Tilskud pr. indbygger (skema)	7 kr.	169 kr.	57 kr.	56 kr.
Tilskud pr. indbygger (kommunale regnskaber)	23 kr.	267 kr.	72 kr.	73 kr.

Tabellen viser det laveste, højeste og gennemsnitlige tilskudsniveau og bygger på henholdsvis indberettede tal ifm. spørgeskemaet; tilskud pr. foreningsmedlem (2018: n=71 kommuner, 2014: n=67 kommuner) og tilskud pr. indbygger (2018: n=81 kommuner, 2014: n=83 kommuner) og de kommunale regnskaber i statistikbanken REGK31 (konto 3.38.73); tilskud pr. indbygger (2014 og 2018: n=98 kommuner). Oplysningerne fra de kommunale regnskaber omfatter den samlede ramme på området, mens de indberettede tal i spørgeskemaet helt overvejende omfatter det beløb, kommunerne anvender til direkte medlems- og aktivitetstilskud til idrætsforeninger, børne- og ungeforeninger samt andre foreninger (tilskuddet til ungdomsklubber er ikke medtaget).

Ses der specifikt på det gennemsnitlige tilskud pr. medlem fordelt på de enkelte foreningstyper, er der ikke de helt store forskelle. Det gennemsnitlige beløb ligger på 322 kr. pr. medlem til børne- og ungeforeningerne og 311 kr. pr. medlem til idrætsforeningerne (tabel 3.2)<sup>16</sup> – begge er nogenlunde konsistente med niveauet i 2014 (Thøgersen 2017, 91). Der er til gengæld stor variation i tilskuddets størrelse på tværs af kommuner. Derudover er det vigtigt at være opmærksom på, at der kan være forskelle i de øvrige tilskudsmuligheder på de to områder – f.eks. ift. materiel, lejrture mv., hvilket ikke kan ses i tabellen.

**Tabel 3.2: Tilskud pr. medlem – fordelt på foreningstyper**

	Laveste tilskud	Højeste tilskud	Gennemsnitligt tilskud 2018	Gennemsnitligt tilskud 2014
Tilskud pr. medlem under 25 år (idrætsforeninger)	15 kr.	1807 kr.	311 kr.	283 kr.
Tilskud pr. medlem under 25 år (børne- og ungeforeninger)	50 kr.	1583 kr.	322 kr.	302 kr.

Tabellen viser det laveste, højeste og gennemsnitlige tilskudsniveau pr. foreningsmedlem under 25 år fordelt på hhv. idrætsforeninger (2018: n=60 kommuner, 2014: n=60 kommuner) og børne- og ungeforeninger (2018: n=59 kommuner, 2014: n=56 kommuner). Oplysningerne bygger på spørgeskemaundersøgelsen og tilskuddet er beregnet på baggrund af det indberettede tilskud til de respektive foreningstyper samt de indberettede antal medlemmer på de to områder. Det lave n skyldes, at ikke alle kommuner har indberettet oplysningerne specifikt for de enkelte foreningstyper.

Også når det gælder tilskudsniveauet, er der store forskelle på tværs af kommunetyper. Som tabel 3.3 viser, er det gennemsnitlige tilskudsniveau pr. foreningsmedlem større i bykommunerne end i de øvrige kommuner. Hvor det gennemsnitlige tilskud pr.

<sup>15</sup> Sammenligningen tager ikke højde for prisudviklingen siden 2014.

<sup>16</sup> At de to gennemsnitlige beløb på henholdsvis 322 kr. pr. medlem til børne- og ungeforeninger og 311 kr. pr. medlem til idrætsforeninger er højere end det generelle gennemsnit skyldes, at det bygger på færre kommuner.

foreningsmedlem under 25 år er på 286 kr. på tværs af alle kommuner, er det på hele 366 kr. i bykommunerne mod 276 kr. i yderkommunerne. Samme klare mønster gør sig gældende for det gennemsnitlige tilskud pr. indbygger – uanset om det beregnes ud fra kommunernes indberettede udgifter til medlems- og aktivitetstilskud, eller om det beregnes ud fra de samlede udgifter på området i de kommunale regnskaber. De samme mønstre var aktuelle i 2014<sup>17</sup> (Thøgersen 2017, 92).

**Tabel 3.3: Gennemsnitligt tilskud – fordelt på kommunetyper**

	Gennemsnitligt tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år (skema)	Gennemsnitligt tilskud pr. indbygger (skema)	Gennemsnitligt tilskud pr. indbygger (kommunale regnskaber)
Yderkommune	276 kr.	54 kr.	63 kr.
Landkommune	188 kr.	45 kr.	64 kr.
Mellemkommune	328 kr.	60 kr.	63 kr.
Bykommune	366 kr.	67 kr.	87 kr.
Gennemsnit	286 kr.	57 kr.	72 kr.

Tabellen viser det gennemsnitlige tilskudsniveau på tværs af kommunetyper og bygger på henholdsvis indberettede tal ifm. spørgeskemaet; tilskud pr. foreningsmedlem (n=71 kommuner) og tilskud pr. indbygger (n=81 kommuner) og de kommunale regnskaber; tilskud pr. indbygger (n=98 kommuner). De indberettede tal i spørgeskemaet omfatter helt overvejende det beløb, kommunerne anvender til direkte medlems- og aktivitetstilskud baseret på foreningernes medlemstal, mens oplysningerne fra de kommunale regnskaber omfatter den samlede ramme på området (konto 3.38.73).

Ud fra analysen er det ikke muligt at afgøre, hvad de ovenstående forskelle i tilskudsniveauet skyldes. Der er dog en positiv sammenhæng mellem det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i kommunen og tilskudsniveauet. Det kan tyde på, at kommunens generelle økonomiske situation kan have betydning for variationen. Forskellige traditioner for niveauet i den offentlige støtte og involvering på området kan dog også spille ind.

Dertil skal det nævnes, at det ikke nødvendigvis er gennem folkeoplysningsmidlerne, at foreningerne modtager mest støtte. Medlemskontingenter, sponsorater og indtægter fra foreningernes egne aktiviteter, spiller også en central rolle i foreningernes samlede økonomi. Et andet interessant spørgsmål er, hvilken betydning de fundne variationer i støtte-niveauet har. Senere i analysen vil det blive belyst, hvorvidt der er en sammenhæng mellem tilskudsniveauet og aktivitetsniveauet.

### 3.2. Tendenser i de kommunale tilskudsordninger

Ovenstående afsnit belyste tilskuddets omfang og fordeling på tværs af kommuner, mens dette afsnit ser nærmere på de forskellige tilskudsmodeller, kommunerne anvender til at beregne tilskuddets størrelse.

<sup>17</sup> Tilskud pr. medlem (skema): n=67 kommuner, tilskud pr. indbygger (skema): n=83 kommuner, tilskud pr. indbygger (kommunale regnskaber), n=98 kommuner)

Som tidligere nævnt er det i høj grad op til kommunerne selv at fastsætte regelsæt på området inden for folkeoplysningslovens overordnede rammer, hvor der blandt andet ikke er fastsat en bestemt støttesats. På baggrund af objektive kriterier har de enkelte kommuner således bemyndigelse til at vedtage forskellige støttesatser alt efter aktiviteterens indhold, omfang og målgruppe. Den høje grad af selvbestemmelse har resulteret i, at der rundt omkring i kommunerne er mange forskellige tilskudsmodeller i spil. Med udgangspunkt i de indsamlede kommunale tilskudsordninger giver denne analyse et overordnet indblik i, hvordan disse modeller er skruet sammen.

Analysen vil først dykke ned i udformningen af medlems- og aktivitetstilskuddet. Herefter belyses det, i hvilken udstrækning kommunerne har defineret begrænsninger for medlems- og aktivitetstilskuddet størrelse. Analysen ser også nærmere på udbredelsen af grundtilskud og tilskud til medlemmer over 25 år. Endelig ses der nærmere på, hvordan tilskudsordningerne definerer og afgrænser medlemsbegrebet.

### 3.2.1. Udformningen af medlems- og aktivitetstilskuddet

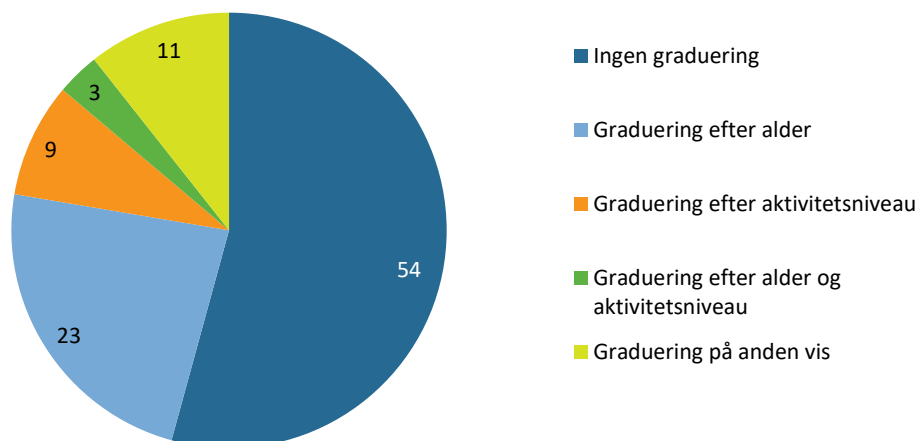
Det samlede kommunale tilskud til folkeoplysende aktiviteter for børn og unge under 25 år omfatter – som tidligere nævnt – både generelle tilskud (f.eks. medlems- og aktivitetstilskud og grundtilskud) samt specifikke tilskud til bestemte typer af aktiviteter eller materiel (f.eks. til kurser, transport, rekvisitter mv.). Fælles for alle kommuner er, at en del af tilskuddet gives som et medlems- og aktivitetstilskud baseret på antallet af medlemmer under 25 år<sup>18</sup>. Der er dog store forskelle på, hvordan tilskuddets størrelse beregnes, og om tilskuddet gradueres.

Figur 3.2 viser, at knap halvdelen af kommunerne (46 pct.) graduerer medlems- og aktivitetstilskuddet på den ene eller den anden måde, mens den anden halvdel af kommunerne (54 pct.) ikke har nogen form for graduering og beregner dermed tilskuddet alene ud fra antallet af medlemmer under 25 år. Det samme gjorde sig gældende i 2014, hvor 53 pct. af de 98 kommuner, der indgik i fordelingen, ikke havde nogen form for graduering (Thøgersen 2017, 94).

---

<sup>18</sup> Da der i tilskudsordningerne ikke er nogen samlet systematik i, hvornår tilskuddet betegnes som et medlemstilskud, og hvornår det betegnes som et aktivitetstilskud, benytter undersøgelsen den samlede betegnelse 'medlems- og aktivitetstilskud' som udtryk for det tilskud, kommuner giver foreningerne på baggrund af antallet af foreningsmedlemmer under 25 år.

**Figur 3.2: Graduering af aktivitets- og medlemstilskud (pct.)**



Figuren viser, hvordan kommunerne fordeler deres aktivitets- og medlemstilskud. Oplysningerne baserer sig på en gennemgang af de kommunale tilskudsordninger (n=94 kommuner).

At nogle kommuner ikke graduerer deres medlems- og aktivitetstilskud betyder, at de yder det samme tilskud til alle betalende medlemmer under 25 år. I andre kommuner er det blot angivet i tilskudsordningerne, at tilskuddet fordeles forholdsmæssigt ud fra den pulje, kommunalbestyrelsen har afsat til området. I de tilfælde har kommunen ikke på forhånd givet tilsagn om et specifikt beløb pr. medlem under 25 år. På trods af de muligheder folkeoplysningsloven giver for at foretage prioriteringer på området, har et stort antal kommuner dermed valgt at holde reglerne simple og ensartede.

Blandt de kommuner, der graduerer tilskuddet, er den mest udbredte beregningsform graduering efter alder, hvilket 23 pct. af kommunerne benytter sig af i sin rene form. Det kan skyldes et ønske om at fremme deltagelsen blandt bestemte aldersgrupper, eller en antagelse om, at nogle aldersgrupper er dyrere for foreningerne at lave aktiviteter for end andre. I den forbindelse har flere kommuner udarbejdet et pointsystem, hvor tilskuddet varierer på tværs af aldersgrupper.

En kommune opdeler f.eks. foreningsmedlemmerne i alderskategorierne 0-5 år, 6-9 år, 10-17 år, 18-24 år, 25 år og opefter, som tildeles henholdsvis 1, 3, 5, 1 og 0 point. Pointene afgør, hvilken vægt det enkelte foreningsmedlem tildeles, når tilskuddet skal fordeles. Dertil er det interessant, at seks kommuner udløser et større tilskud til foreningsmedlemmer i aldersgruppen 13-19 år. Det kan skyldes et ønske om at modvirke det generelle fald i foreningsdeltagelsen blandt teenagere (Pilgaard & Rask 2016, 25). Interessant er det også, at gruppen over 19 år sjældent prioriteres særligt højt i tilskudsordningerne. I de fleste tilfælde udløser medlemmer mellem 19-25 år nemlig et lavere tilskud end medlemmer fra de yngre aldersgrupper. Særligt i de større studiebyer kunne det forventes, at man ville give denne gruppe ekstra opmærksomhed for at give foreningerne incitament til at tiltrække de nyttilflyttede studerende. Dette ser dog ikke ud til at være tilfældet.

9 pct. af kommunerne graduerer udelukkende tilskuddet ud fra foreningernes aktivitetsniveau. Fælles for disse kommuner er, at beløbsrammen til foreningerne uddeles

proportionelt med aktivitetsniveauet, hvor aktivitetsniveauet måles forskelligt på tværs af kommuner. Nogle kommuner tæller antallet af aktivitetstimer, en forening har gennemført, mens andre tæller antallet af aktivitetsuger. En anden mulighed er at dele foreningerne op i kategorier alt efter, hvor aktive medlemmerne er. En kommune opdeler f.eks. foreningerne i tre kategorier, alt efter om aktiviteterne kan karakteriseres som helårsaktiviteter, sæsonaktiviteter eller 'løbende' aktiviteter. De tre kategorier svarer til henholdsvis 3, 2 og 1 point. Pointene afgør, hvilken vægt foreningsmedlemmerne tildeles, når rammen afsat til medlemstilskud skal fordeles.

3 pct. af kommunerne graduerer tilskuddet ud fra både alder og aktivitetsniveau. Det kan f.eks. gøres ved at lade aktivitetstilskuddet afhænge af antallet af aktivitetstimer, hvor aktivitetstimer for de 0-18-årige vægtes højere. Alternativt tildeles der point ud fra antallet af aktivitetsuger for de enkelte aldersgrupper.

Endelig graduerer 11 pct. af kommunerne på anden vis. Det omfatter eksempelvis kommuner, hvor aktivitetstilskuddet differentieres i forhold til kontingentbetaling, og kommuner, der vægter bestemte typer af foreningsaktiviteter højere end andre. Et eksempel på dette er en tilskudsnøgle, hvor gymnastik og svømning tæller dobbelt i tilskudsberegningen. Et andet eksempel er, at tilskuddets størrelse er afhængigt af, hvorvidt aktiviteten kræver trænerløn. Derudover omfatter kategorien også kommuner, hvor der er forskellige gradueringsprocedurer på tværs af foreningsområder, hvor tilskudsbeløbet f.eks. varierer mellem idrætsforeninger og andre typer af foreninger.

Samlet set viser undersøgelsen en stor mangfoldighed i udformningen af medlems- og aktivitetstilskuddene. Særligt interessant er forskellene i graden af kompleksitet: Fra helt simple modeller, hvor beregningen udelukkende afhænger af antallet af medlemmer, til betydeligt mere komplekse modeller, hvor både alderssammensætningen og aktivitetsniveauet indgår i beregningen. Næsten halvdelen af kommunerne benytter sig af muligheden for at foretage prioriteringer i tilskudsniveauet ud fra alder, aktivitetsniveau eller andre hensyn.

En sammenligning med undersøgelsen i 2014<sup>19</sup> (Thøgersen 2017, 94) tyder på, at graduering efter alder er blevet en mere udbredt praksis (23 pct. i 2018 mod 15 pct. i 2014), mens graduering efter aktivitetsniveau eller en kombination af alder og aktivitetsniveau er blevet mindre udbredt (henholdsvis 9 pct. i 2018 mod 12 pct. i 2014 og 3 pct. i 2018 mod 9 pct. i 2014). Det kan derfor tyde på en tendens i retning af mindre komplekse modeller.

Tabel 3.4 viser, at yderkommunerne i langt højere grad end bykommunerne graduerer deres medlems- og aktivitetstilskud. Derudover ser det ud til, at by- og mellemkommunerne i højere grad graduerer efter alder, mens land- og yderkommunerne – særligt sidstnævnte – i højere grad graduerer efter aktivitetsniveau (se tabel 6.2 bilag). Dertil er der nogle interessante, geografiske mønstre på tværs af regionerne. I Region Nordjylland graduerer langt de fleste kommuner tilskuddet, mens den modsatte tendens gør sig gældende i Region

---

<sup>19</sup> 98 kommuner indgik i fordelingen i 2014.



Syddanmark, hvor tre fjerdedele af kommunerne ikke graduerer. En mulig forklaring på disse mønstre kan være, at kommunerne lader sig inspirere af tilskudsmodellerne i nabo-kommunerne. I de øvrige regioner er der ingen klare tendenser (se tabel 7.3 i bilag).

**Tabel 3.4: Graduering af medlems- og aktivitetstilskud – fordelt på kommunetyper (pct.)**

	Graduering	Ingen graduering	n
Yderkommune	55	45	33
Landkommune	47	53	17
Mellemkommune	45	55	29
Bykommune	27	73	15
Gennemsnit	46	54	94

Tabellen er baseret på en gennemgang af de kommunale tilskudsordninger og viser andelen af kommuner, der hhv. graduerer og ikke graduerer medlems- og aktivitetstilskud (n=94 kommuner) – fordelt på kommunetyper.

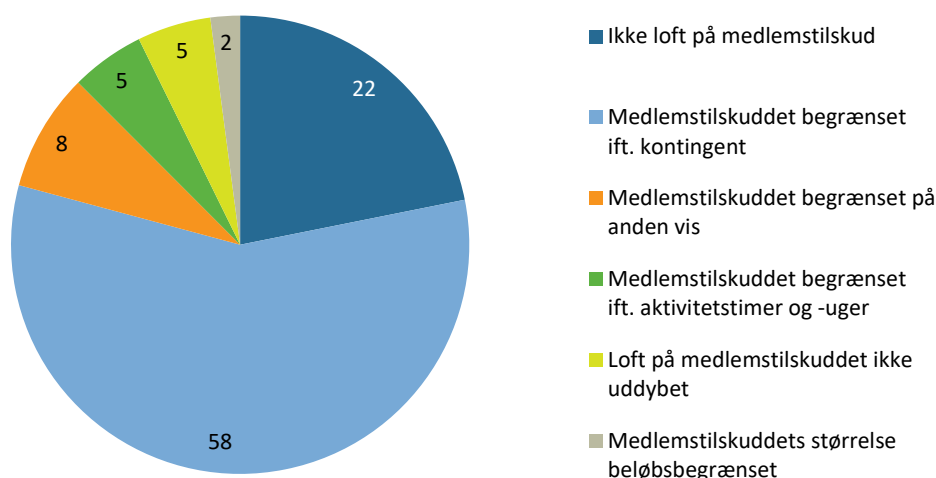
Det er vanskeligt at finde entydige mønstre mellem kommuner, der graduerer medlems- og aktivitetstilskuddet, og kommuner, der ikke gør. På overordnet plan tyder intet på et højere aktivitetsniveau i foreningslivet i de kommuner, der graduerer tilskuddet, end i de kommuner, der ikke gør. Ikke desto mindre kan tilskudsmodellernes udformning meget vel have stor betydning for de enkelte foreninger, da tilskudsbeløbets størrelse i de forskellige modeller vil blive påvirket på forskellig vis afhængig af de enkelte foreningers medlemssammensætning og aktivitetsniveau.

### 3.2.2. Loft på medlems- og aktivitetstilskuddets størrelse

Ifølge folkeoplysningsloven er der krav om deltagerbetaling for aktiviteterne, såfremt de folkeoplysende foreninger er berettiget til at modtage tilskud. Loven giver dog – som tidligere beskrevet - ingen anvisninger i forhold til deltagerbetalingens størrelse.

En gennemgang af de kommunale tilskudsordninger viser samlet set, at 78 pct. af kommunerne har et loft på deres medlems- og aktivitetstilskud for at sikre, at den kommunale støtte ikke er uforholdsmæssig stor i forhold til foreningernes øvrige indtægter (figur 3.3). Der er dog forskel på, hvordan kommunerne begrænser deres medlemstilskud.

**Figur 3.3: Loft på medlems- og aktivitetstilskuddets størrelse (pct.)**



Figuren viser, i hvilken udstrækning kommunerne i deres tilskudsordninger har angivet begrænsninger for tilskuddets størrelse (n=94 kommuner). Kodningen er nuanceret ift. den forrige undersøgelse, hvor der kun var fokus på de kommuner, der havde nævnt begrænsninger ift. kontingentets størrelse. Derfor er analysen ikke sammenlignelig.

I mere end halvdelen af kommunerne (58 pct.) er tilskuddets størrelse begrænset til en vis andel af de samlede kontingentbetalinger for medlemmer under 25 år således, at den kommunale støtte ikke overstiger medlemmernes egenbetaling (figur 3.3). Det er dermed det klart mest benyttede loft for tilskuddets størrelse. Nogle kommuner yder tilskud, som dækker 100 pct. af medlemmernes egenbetaling, mens andre kommuner har begrænset sig til en lavere andel.

2 pct. af kommunerne anvender en decideret beløbsgrænse på deres medlemstilskud, som ikke må overstige kontingentbetalingen, mens 5 pct. af kommunerne begrænser tilskuddet i forhold til aktivitetstimer og -uger. 8 pct. begrænser tilskuddet på anden vis.

### 3.2.3. Definitionen af medlemmer

Som beskrevet ovenfor benytter alle kommuner foreningernes medlemstal som grundlag for udbetalingen af medlems- og aktivitetstilskud. 75 kommuner – svarende til 70 pct. – nævner i deres tilskudsordning, hvordan de tæller medlemmer. På tværs af kommunerne er der store forskelle på, hvornår et medlem kan udløse tilskud, og særligt forskelle i detaljeringsgraden er iøjnefaldende.

Nogle kommuner opgør blot medlemstallet som antallet af kontingentbetalende medlemmer. Det varierer dog på tværs af disse kommuner, hvilken opgørelsesperiode, der anvendes. Nogle tager udgangspunkt i tilskudsåret, mens andre tager udgangspunkt i det foregående år. I enkelte kommuner er der ikke specificeret en direkte opgørelsesperiode, men blot opstillet et krav om, at medlemstallet skal indberettes på den samme selvvalgte dato hvert år. Dertil har nogle kommuner krav om, hvor længe medlemmet skal have betalt kontingent for at udløse tilskud. De fleste har et krav om tre måneder, hvortil nogle kommuner har indskærpet kravet til, at perioden skal være sammenhængende. De fleste kommuner har desuden et krav om, at der ikke udløses tilskud, hvis der er kontingentrestance.

Nogle kommuner har et decideret beløbskrav, hvor et medlem kun udløser tilskud, hvis kontingentbetalingen f.eks. overstiger 178 kr. Derudover specificerer flere kommuner i deres tilskudsordning, at der skal være tale om særskilte kontingenter. Eksempelvis har en kommune den regel, at et familiemedlemsskab udelukkende udløser tilskud, hvis familiedlemmerne betaler særskilte kontingenter.

At opgøre medlemstallet på baggrund af kontingentbetalende medlemmer er en nem løsning, da det ikke kræver megen administration fra hverken kommunens eller foreningens side.

Andre kommuner stiller krav om, at der i praksis skal være tale om aktive medlemmer forstået på den måde, at der ikke udløses tilskud til passive medlemskaber. Det er dog meget forskelligt, hvor detaljeret kommunerne har udformet dette krav. Én kommune nævner blot, at medlemmerne skal have et kontinuerligt fremmøde for at udløse tilskud, men definerer det ikke nærmere. Et andet eksempel på en løs definition er en kommune, der kræver, at et medlem har deltaget i foreningsaktiviteter, men stiller ikke yderligere krav til f.eks. mængden. Andre kommuner indsnævrer definitionen af aktive medlemmer yderligere. Et eksempel er en kommune, som kræver, at medlemmet skal have deltaget aktivt i foreningens faste tilrettelagte aktiviteter i mindst 4 måneder i tilskudsåret, og at disse aktiviteter mindst skal foregå én gang om ugen. En anden kommune kræver, at medlemmer deltager aktivt i en aktivitet, der er planlagt og gennemføres minimum 12 gange pr. sæson.

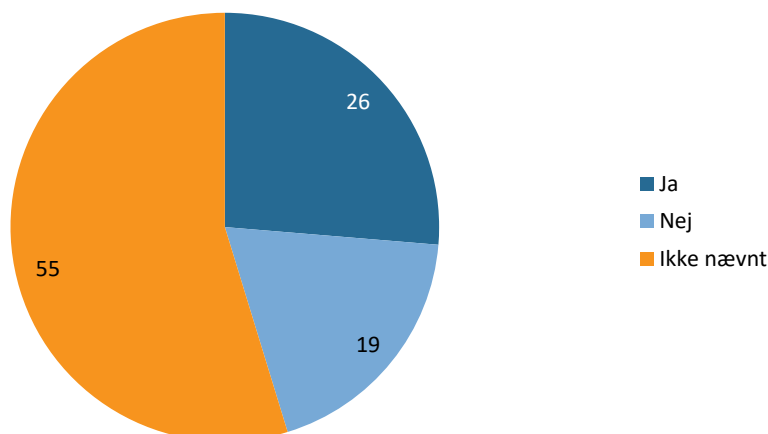
Desuden er der forskel på, om et medlem kan tælles med flere gange, hvis der dyrkes flere aktiviteter. Der er også forskel på, om æresmedlemmer, bestyrelsesmedlemmer, trænere osv. tælles med, selvom de i mange tilfælde er fritaget fra kontingent.

Eksemplerne viser, at selvom mange kommuner forsøger at indskrænke støtten til kun at omfatte de aktive medlemmer, er der forskel på, hvilke kriterier der sættes op. Samlet varierer detaljeringsgraden i medlemsdefinitionen meget på tværs af kommuner, hvilket også kan have betydning for de administrative krav til foreningernes opgørelse af deres medlemstal.

Et andet aspekt i forhold til medlemmerne er bopælskravet. Ifølge folkeoplysningsloven har kommunerne ikke pligt til at give tilskud til medlemmer med bopæl i andre kommuner. Det hænger sammen med, at der ikke – som på aftenskoleområdet – er mulighed for regler om mellemkommunale refusion på grund af den store variation i tilskudsreglerne på tværs af kommuner.

Figur 3.4 viser, at over halvdelen af kommunerne ikke har nævnt bopælskravet i deres tilskudsordning. Det kan ikke afgøres med sikkerhed, hvad det betyder, men det kan antages, at disse kommuner giver tilskud til alle foreningsmedlemmer. Figur 3.4 viser, at 26 pct. af kommunerne eksplicit angiver, at de anvender en eller anden form for bopælskrav, mens 19 pct. af kommunerne eksplicit angiver, at de giver tilskud til alle tilskudsberettigede medlemmer uanset bopæl. Hovedparten af kommunerne har dog ikke nævnt bopælskravet i deres tilskudsordning.

**Figur 3.4: Anvendelse af bopælskrav (pct.)**



Figuren viser, i hvilken udstrækning kommunerne i deres tilskudsordninger har angivet, at der er bopælskrav ift. tilskudsberettigelse (n=95 kommuner). Svarkategorierne 'ja' og 'nej' dækker over de kommuner, der explicit har angivet i deres tilskudsordninger, at de henholdsvis har eller ikke har bopælskrav ift. tilskudsberettigelse.

Der er dog forskel på, hvordan kommunerne administrerer bopælskravet. Nogle giver slet ikke tilskud til foreningsmedlemmer fra andre kommuner, mens andre kommuner blot reducerer tilskuddet, hvis andelen af udenbys medlemmer overstiger en vis grænse, som typisk ligger på 50 pct. af det samlede medlemsantal.

Foreningsdeltagelsen på tværs af kommunegrænser kan potentielt give anledning til diskussioner i de tilfælde, hvor vandringerne i overvejende grad går i én retning, og hvor en kommune derfor kan komme til at give en stor del af tilskuddet til aktiviteter for borgere fra andre kommuner. Ofte vil der dog være tale om vandringer både ud og ind af kommunen, hvorved udgifterne i højere grad vil udligne sig på tværs.

### 3.2.4. Grundtilskud

Alle kommuner yder økonomisk støtte til foreninger på baggrund af medlemstal og evt. også aktivitetsniveau, som beskrevet ovenfor. Derudover har nogle kommuner også valgt at yde et grundtilskud, som her betragtes som et tilskud, der ydes til en forening uden at være knyttet op på hvert enkelt medlem eller bundet til en bestemt udgift<sup>20</sup>. Grundtilskuddet kan især være en fordel for mindre foreninger, da det ofte er uafhængigt af foreningens størrelse.

---

<sup>20</sup> Nogle kommuner skriver, at de yder et ekstra grundtilskud, som fordeles på baggrund af foreningernes medlemstal. Et sådant tilskud betragtes her som et medlemstilskud, da tilskuddets størrelse afhænger af, præcist hvor mange medlemmer der er af foreningen. Andre kommuner giver graderede grundtilskud efter foreningens størrelse, hvor foreninger placeres i intervaller efter antal medlemmer, der svarer til et bestemt beløb. Denne form for tilskud anses her for et grundtilskud. De fleste kommuner, der giver grundtilskud, giver det dog som en fast sum til hver forening. Til sidst skal bemærkes, at nogle kommuner giver administrationstilskud, som gives til alle foreninger uanset dokumenterede udgifter. Dette regnes også som grundtilskud.

17 kommuner – hvilket svarer til 18 pct. - yder et grundtilskud, der opfylder denne definition<sup>21</sup>. Det er lidt flere end i 2014, hvor det drejede sig om 12 kommuner (Thøgersen 2017, 98). De resterende kommuner har enten angivet eksplicit, at de ikke yder grundtilskud eller slet ikke nævnt grundtilskuddet i deres tilskudsordning. Det kan derfor ikke vides med sikkerhed, om sidstnævnte gruppe yder grundtilskud eller ej, men det kan antages, at disse kommuner ikke gør det.

Der er store forskelle på, hvordan grundtilskuddet er skruet sammen. Nogle kommuner giver et fast årligt grundtilskud til alle tilskudsberettigede foreninger. Beløbets størrelse varierer meget på tværs af kommuner. Én kommune giver f.eks. 1.500 kr., mens en anden kommune giver 5.000 kr. Et andet eksempel er en kommune, der har afsat 4 pct. af den samlede beløbsramme til ligelig fordeling mellem de tilskudsberettigede foreninger. For nogle kommuner er grundtilskuddet uafhængigt af medlemmernes alder, mens det i andre kommuner er betinget i forhold til antallet af medlemmer under 25 år. Eksempelvis har en kommune den regel, at en forening skal have mindst 10 betalende medlemmer under 25 år for at være berettiget til grundtilskuddet.

Samlet giver forholdsvis få kommuner dog grundtilskud, og i disse kommuner udgør de samlede grundtilskud typisk en relativt lille del af den samlede beløbsramme.

### 3.2.5. Tilskud til medlemmer over 25 år

Som tidligere nævnt giver folkeoplysningsloven kommunerne påbud om at yde tilskud til foreningernes aktiviteter for børn og unge under 25 år (§ 15), mens der *kan* gives tilskud til aktiviteter for personer over 25 år. Gennemgangen af tilskudsordninger viser, at kun seks kommuner – svarende til 6 pct. - eksplicit nævner, at de giver støtte til aktiviteter for personer over 25 år<sup>22</sup>. Der er i alle tilfælde tilknyttet særlige betingelser<sup>23</sup>.

I fem ud af de seks kommuner er der tale om tilskud til en afgrænset aldersgruppe, hvor der kun gives støtte til medlemmer over henholdsvis 60 og 65 år. I fire ud af disse fem kommuner, er tilskuddet samtidig udelukkende forbeholdt idrætsaktiviteter. Én ud af de seks kommuner giver et supplerende medlemstilskud til samtlige af foreningens aktive og betalende medlemmer over 25 år, såfremt mindst 25 pct. af foreningens medlemmer er under 25 år.

Samlet set er omfanget af det kommunale medlems- og aktivitetstilskud til medlemmer over 25 år dermed meget begrænset ifølge de kommunale tilskudsordninger. Kommunerne har – i tråd med lovens formål – helt overvejende fokus på aktiviteter for børn og unge.

---

<sup>21</sup> Oplysningerne er baseret på kommunernes tilskudsordninger (n= 96 kommuner).

<sup>22</sup> Det varierer på tværs af de syv kommuner, om medlemmer tælles med til og med det år, hvor de fylder henholdsvis 24 år eller 25 år.

<sup>23</sup> Oplysningerne er baseret på kommunernes tilskudsordninger (n=95 kommuner).

### 3.3. Øvrige tilskud på foreningsområdet

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

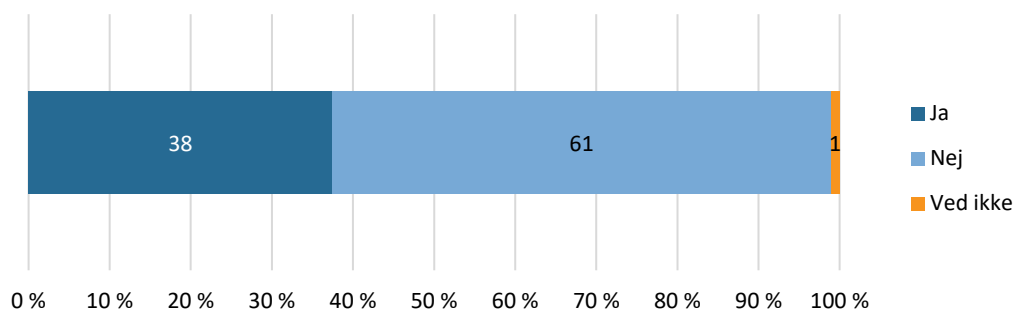
#### 3.3.1. Tilskud til specifikke udgifter

Det er ikke nødvendigvis alle kommuner, der har nævnt samtlige specifikke støttemuligheder eksplicit i tilskudsordningerne, og derfor kan de enkelte støttemuligheder være mere udbredte, end tilskudsordningerne viser. Eksempelvis har mange kommuner aktivitets-, anlægs- eller kultur- og fritidspuljer, hvor forskellige typer af udgifter kan søges dækket. Derudover giver mange kommuner tilskud til kursusaktiviteter. Undersøgelsen omfatter ikke kommunernes puljeordninger, og derfor er det ikke muligt at skabe et samlet overblik over kommunernes tilskud til specifikke udgifter. Denne afgrænsning skyldes, at puljer på området ikke nødvendigvis fremgår af de kommunale tilskudsordninger, men ofte er uddybet separat i andre dokumenter eller på de kommunale foreningsportaler, som ikke indgår i datamaterialet for undersøgelsen.

#### 3.3.2. Tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov

Ifølge loven har kommunerne mulighed for at yde forhøjet tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov (§ 19, stk. 2). Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 33 kommuner – svarende til 38 pct. – benytter denne mulighed (figur 3.5)<sup>24</sup>, hvilket er på niveau med andelen i 2014, hvor det drejede sig om 34 kommuner – svarende til 39 pct. (Thøgersen 2017, 102).

**Figur 3.5: Tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov (pct.)**



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Yder kommunen forhøjet tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov i henhold til §19, stk. 2?' (n=88 kommuner).

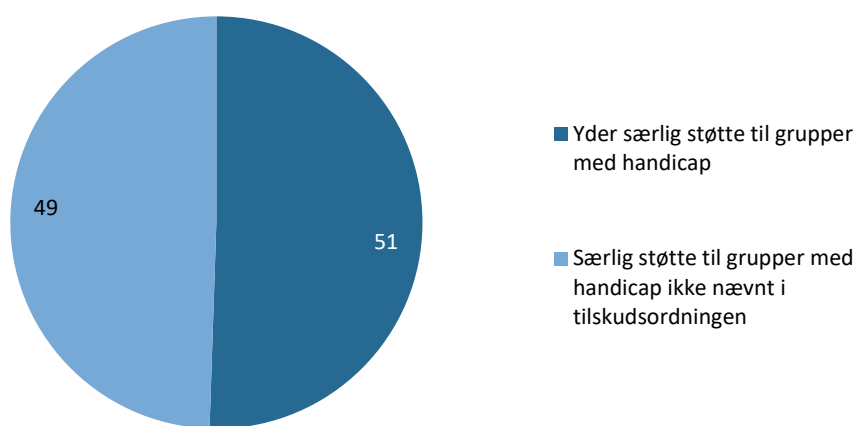
<sup>24</sup> Spørgeskemaundersøgelsen viser, at tilskuddets størrelse varierer på tværs af kommuner. Det laveste tilskud ligger på 8.450 kr., mens det højeste tilskud ligger på 2.862.100 kr. Det gennemsnitlige tilskud ligger på 406.790 kr. Det skal dog siges, at det kun er 16 ud af de 33 kommuner, der har besvaret spørgsmålet om beløbets størrelse.

De uddybende svar viser, at tilskuddet i overvejende grad bruges til at tilgodese medlemmer med handicap i foreningslivet. 79 pct. af de 33 kommuner nævner, at de yder tilskud til netop denne gruppe. Det minder om resultatet i 2014, hvor 85 pct. ud af 34 kommuner eksplicit uddybede, at de gav særlig støtte til medlemmer med handicap (Thøgersen 2017, 102).

Der er dog også eksempler på kommuner, der giver særlige tilskud til andre typer af aktiviteter – f.eks. junior klubber, børnefilm klubber, seniorforeninger og aktiviteter med særlige behov. Et eksempel på sidstnævnte er en kommune, der giver en skytteforening to gange medlemstilskuddet. Enkelte kommuner yder også tilskud til medlemmer, der er særligt udsatte, men som ikke nødvendigvis er hæmmet af et psykisk eller fysisk handicap. En enkelt kommune giver f.eks. et særligt foreningstilskud til flygtninge og børn under 18 år, der bor i familier, hvor den ene eller begge forældre er på midlertidig offentlig forsørgelse. Det er dog tydeligt, at tilskuddet helt overvejende bliver benyttet i forhold til medlemmer med handicap.

En gennemgang af kommunernes tilskudsordninger viser endda, at støtten til medlemmer med handicap er mere udbredt, end hvad spørgeskemaundersøgelsen afspejler. Tilskudsordningerne viser nemlig, at 51 pct. af kommunerne giver støtte til medlemmer med handicap (figur 3.6). Forskellen kan skyldes, at der i spørgeskemaundersøgelsen er blevet spurgt direkte ind til den støtte, kommunerne giver til medlemmer med handicap i henhold til §19, stk. 2, som dækker over et forhøjet aktivitets- og medlemstilskud. En dybdegående gennemgang af tilskudsordningerne viser dog, at flere kommuner støtter medlemmer med handicap på anden vis, og at der samtidig er store forskelle på, hvordan støtten fordeles.

**Figur 3.6: Særlige tilskud til grupper med handicap (pct.)**



Figuren viser andelen af kommuner, der yder særlige tilskud til grupper med handicap. Oplysninger er baseret på kommunernes tilskudsordninger (n=95 kommuner).

Nogle kommuner ser bort fra alderskriteriet således, at medlemmer med handicap – uanset alder – indgår i tilskudsmodellen på lige fod med medlemmer under 25 år, mens andre kommuner fordobler, tredobler eller firedobler grundbeløbet til aktivitetstilskud til medlemmer med handicap. En enkelt kommune giver ikke forhøjet aktivitetstilskud, men giver i stedet et fast grundtilskud på 5.000 kr. til handicapforeninger.

Få kommuner støtter medlemmer med handicap gennem lokaletilskuddet. En enkelt kommune giver 100 pct. lokaletilskud til handicapforeninger, mens en anden kommune fritager handicapforeninger fra at betale gebyr i forbindelse med lokaleleje.

En anden gruppe af kommuner giver støtte til medlemmer med handicap gennem særlige regler for transport- eller kørselstilskud, ophævet bopælskrav, løntilskud til handicapinstruktører samt kursustilskud.

I forbindelse med støtte til medlemmer med handicap har flere kommuner valgt at opstille en række kriterier, der beskriver, hvornår et medlem kvalificerer sig til de ekstra ydelser. Nogle kommuner specificerer, at en forening kun kvalificerer sig, hvis medlemmet er handicappet i forhold til aktiviteten – en formulering, der minder om de generelle kriterier på aftenskoleområdet, hvor det er et krav, at deltagerne har et handicap i relation til det emne, der undervises i, for at udløse handikaptilskud (delrapport 2: den folkeoplysende voksenundervisning). Andre kommuner præciserer, at der skal være tale om et handicap, som fordrer et kompensationsbehov for, at den pågældende kan fungere i foreningsaktiviteten, f.eks. i form af en handicaphjælper. Der er også eksempler på kommuner, der ikke udløser forhøjet aktivitetsstøtte, hvis medlemmer – på trods af handicap eller andre særlig behov – kan indgå på et almindeligt hold. Flere kommuner udløser kun tilskud til medlemmer med handicap, hvis det drejer sig om idrætsaktiviteter.

En analyse af variationer på tværs af kommunetyper viser, at der er store forskelle i forhold til andelen af kommuner, der giver tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov i henhold til § 19, stk. 2. Den laveste andel findes blandt yderkommunerne, hvor 22 pct. benytter tilskuddet, mens den højeste andel findes blandt bykommunerne, hvor 43 pct. anvender tilskuddet (tabel 3.5). De samme tendenser gjorde sig gældende i 2014, hvor 85 kommuner svarede på spørgsmålet (Thøgersen 2017, 103).

**Tabel 3.5: Særlige tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov – fordelt på kommunetype (pct.)**

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommune	22	71	7	14
Landkommune	39	61	0	28
Mellemkommune	38	64	0	16
Bykommune	43	57	0	30
I alt	38	61	1	88

Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Yder kommunen forhøjet tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov i henhold til §19, stk. 2?' (n=88 kommuner) – fordelt på kommunetyper.

Også når det kommer specifikt til særlige tilskud for medlemmer med handicap på baggrund af gennemgangen af tilskudsordningerne, findes den laveste andel blandt yderkommunerne, hvor 40 pct. yder tilskud (tabel 3.6). Det gør sig gældende for mere end halvdelen i de øvrige kommunetyper.



**Tabel 3.6: Særlige tilskud til handicappede – fordelt på kommunetype (pct.)**

	Yder særlig støtte til medlemmer med handicap	Særlig støtte til medlemmer med handicap er ikke nævnt i tilskudsordning	n
Yderkommune	40	60	15
Landkommune	52	48	29
Mellemkommune	53	47	17
Bykommune	53	47	34
I alt	51	49	95

Figuren viser andelen af kommuner, der yder særlige tilskud til handicappede grupper – fordelt på kommunetype. Oplysninger er baseret på kommunernes tilskudsordninger (n=95 kommuner).

Ud fra undersøgelsen er det ikke muligt at sige, hvad disse mønstre skyldes. Resultaterne er en interessant parallel til resultaterne på aftenskoleområdet, hvor der ligeledes blev fundet en tendens til, at mellem- og bykommunerne anvender en større andel af tilskuddet på handicapundervisning end de øvrige kommuner (delrapport 2: den folkeoplysende voksenundervisning). En mulig forklaring kan være, at det kan være lettere at udbyde aktiviteter til særlige målgrupper i områder, hvor befolkningsgrundlaget har en vis størrelse.

### 3.3.3. Tilskud til partnerskaber

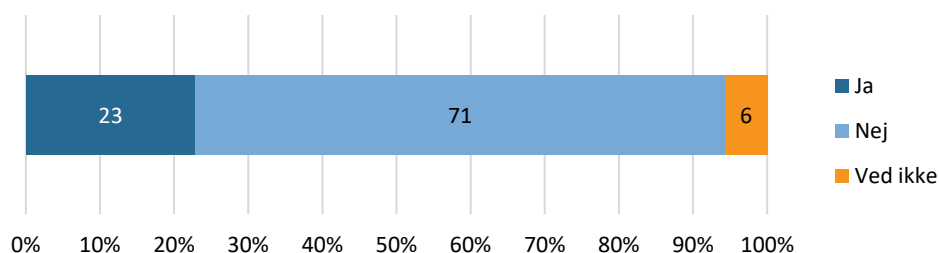
Muligheden for at kommunerne kan yde særlige tilskud til indgåelse af partnerskaber med frivillige folkeoplysende foreninger om løsning af konkrete opgaver (§ 19, stk. 3), blev indskrevet i folkeoplysningsloven i 2011. Som det fremgik af delrapport 2: den folkeoplysende voksenundervisning, yder 7 pct. af kommunerne i undersøgelsen særlige tilskud til partnerskaber på aftenskoleområdet.

Når det gælder partnerskaber på foreningsområdet, yder betydeligt flere kommuner særlige tilskud. Som det fremgår af figur 3.7, gør det sig gældende for 23 pct. af kommunerne. Forskellen mellem forenings- og aftenskoleområdet kommer også til udtryk ved at se på det konkrete beløb, kommunerne afsætter til de to områder. Tallene indikerer en lidt større grad af økonomiske prioritering af partnerskaber på foreningsområdet end på aftenskoleområdet.

Men selvom udbredelsen af partnerskaber er højere på foreningsområdet end på aftenskoleområdet, er særlige tilskud til partnerskaber stadig ikke et udbredt fænomen. Faktisk tyder resultaterne på, at udbredelse er faldet lidt siden 2014, hvor 26 pct. af de 88 kommuner gav særlig støtte til partnerskaber (Thøgersen 2017, 103).

Forskellen skal dog tages med det forbehold, at det ikke nødvendigvis er de samme kommuner, der har besvaret spørgsmålet. Dermed er der også på foreningsområdet en modsætning mellem de mange hensigtserklæringer om partnerskaber i folkeoplysningspolitikkerne (se delrapport 4: tværgående temaer på folkeoplysningsområdet) og de konkrete rammer og den konkrete praksis på folkeoplysningsområdet.

**Figur 3.7: Særlige tilskud til partnerskaber på foreningsområdet (pct.)**



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Yder kommunen særlige tilskud til indgåelse af partnerskaber til løsning af konkrete opgaver på foreningsområdet?' (n=88 kommuner).

På tværs af kommunetyper, er der en tendens til, at yder- og landkommunerne i mindre grad end mellem- og bykommunerne yder tilskud til partnerskaber (tabel 3.7). Da så få kommuner gør det, er det dog svært at konkludere yderligere på disse mønstre. Samtidig er det vigtigt at understrege, at det ovenstående billede ikke udelukker, at kommunerne yder tilskud til partnerskaber på andre områder eller fra andre kasser. Der er udelukkende spurgt ind til, om der er afsat midler til partnerskaber inden for folkeoplysningsområdet.

**Tabel 3.7: Særlige tilskud til partnerskaber på foreningsområdet – fordelt på kommunetyper (pct.)**

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommuner	7	86	7	14
Landkommuner	11	78	11	28
Mellemkommuner	31	69	0	16
Bykommuner	37	60	3	30
I alt	23	71	6	88

Tabellen viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Yder kommunen særlige tilskud til indgåelse af partnerskaber til løsning af konkrete opgaver på foreningsområdet?' (n=88 kommuner) – fordelt på kommunetyper.

### 3.4. Lokaler og lokaletilskud på foreningsområdet

Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at stille egnede, ledige lokaler til rådighed for den frie folkeoplysende virksomhed, herunder idrætshaller og andre haller samt uden-dørsanlæg, som tilhører kommunen eller er beliggende i denne (§ 21)<sup>25</sup>. Loven gælder for alle folkeoplysende foreninger og ikke kun foreninger med medlemmer under 25 år. Ifølge loven har aktiviteter for børn og unge dog fortrinstillig ved anvisningen af lokaler, efterfulgt af den folkeoplysende voksenundervisning – herunder aktiviteter i tilknytning hertil – og til sidst øvrige aktiviteter for voksne (§ 21, stk. 3)<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Kommunalbestyrelsen anviser de egnede ledige lokaler i følgende prioriterede rækkefølge; 1) kommunale lokaler, 2) lokaler m.v., der benyttes til udbud af uddannelser, 3) regionale lokaler m.v. og 4) statslige lokaler m.v.

<sup>26</sup> Dog skal lokaler, der er særligt velegnede til folkeoplysende virksomhed for handicappede, normalt anvises denne type af aktiviteter før anden anvisning (§ 21, stk. 4).

Ud over anvisningen af offentlige lokaler stiller loven krav om, at kommunerne giver lokaletilskud til private lokaler, der ejes eller lejes af foreningerne. Kommunen er dog kun forpligtet til at give lokaletilskud, såfremt der ikke kan anvises et egnet lokale (§ 23). På foreningsområdet omfatter tilskuddet mindst 65 pct. af driftsudgifterne til lokaler, der ejes eller lejes til aktiviteter for børn og unge under 25 år (§ 25). I modsætning til medlems- og aktivitetstilskuddet er der dermed et lovmæssigt minimumskrav til lokaletilskuddet.

Kommunen kan desuden opkræve gebyrer ved brug af anviste kommunale lokaler, herunder haller og udendørsanlæg, med det formål at opnå en vis udligning til de foreninger, der har udgifter til lejede lokaler. Gebyrindtægterne er dog øremærket til supplerende lokaletilskud inden for området (§ 22, stk. 4). Det betyder, at kommunen kun kan opkræve gebyrer, hvis de yder mere end de lovpligtige 65 pct. af driftsudgifterne i lokaletilskud.

Kommunernes udgifter til lokaletilskud er i høj grad påvirket af, hvor mange kommunale og hertil private lokaler der findes i kommunen. Især betyder det meget for det samlede billede, hvorvidt idrætshallerne er selvejende eller kommunale. I alle kommuner omfatter lokale- og facilitetsområdet dermed en blanding af kommunale lokaler, der stilles til rådighed, samt lejede og foreningsejede lokaler, hvor foreningerne får lokaletilskud<sup>27</sup>. Vægtningen af de forskellige ejerformer er dog meget forskellig på tværs af kommunerne.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 43 pct. af det samlede antal af foreninger, får tilskud til egne eller lejede lokaler i henhold til § 25. Derudover viser tabel 3.8, at den største andel af foreninger, der modtager lokaletilskud, findes blandt yder- og landkommunerne.

**Tabel 3.8: Andelen af foreninger der modtager lokaletilskud – fordelt på kommunetyper (pct.)**

	Gennemsnitlig andel af foreningerne, som modtager lokaletilskud	n
Yderkommune	60	13
Landkommune	58	25
Mellemkommune	42	15
Bykommune	22	27
I alt	43	80

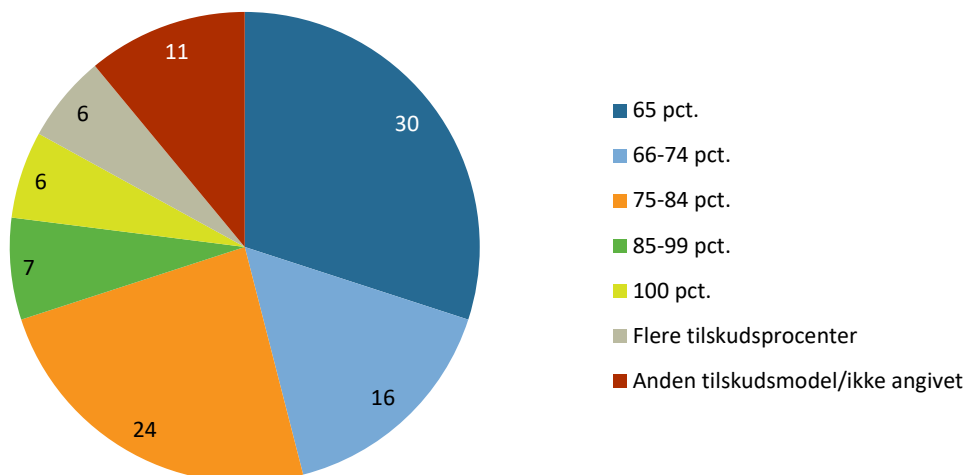
Tabellen viser den gennemsnitlige andel af samtlige godkendte folkeoplysende foreninger, som modtager lokaletilskud, fordelt på kommunetyper (n=80 kommuner).

Kommunernes procedurer på området er også interessante – både i forhold til, hvor stor en andel af foreningernes udgifter til egne og lejede lokaler kommunen dækker, samt hvorvidt og på hvilken måde kommunerne opkræver gebyrer for foreningernes brug af kommunale lokaler.

<sup>27</sup> I forhold til selvejende faciliteter varierer det, hvordan økonomien er organiseret, kommunerne imellem. Typisk modtager de selvejende faciliteter et driftstilskud fra kommunen. Foreningerne kan dog også modtage lokaletilskud, når de lejer sig ind i de selvejende faciliteter.

En gennemgang af kommunernes tilskudsordninger viser, at 53 pct. af kommunerne giver mere end de 65 pct. af foreningernes udgifter til egne og lejede lokaler, loven foreskriver, hvilket er lavere end i 2014, hvor andelen lå på 69 pct (Thøgersen 2017, 106)<sup>28</sup>. 37 pct. af kommunerne giver mere end 75 pct. (figur 3.8)<sup>29</sup>, hvilket er flere end i 2014, hvor det var 25 pct. af kommuner (Thøgersen 2017, 106).

**Figur 3.8: Lokaletilskudsprocent (pct.)**



Figuren bygger på kommunernes tilskudsordninger og viser fordelingen af lokaletilskudsprocenten i kommunerne (n=95 kommuner). 3 kommuner er frasorteret, da de ikke har nævnt lokaletilskudsprocenten i deres tilskudsordning. 'Flere tilskudsprocenter' dækker over kommuner hvor tilskudsprocenten varierer på baggrund af foreningskategori. 'Anden tilskudsmodel/ikke angivet' dækker over andre tilskudsmodeller, f.eks. differentiering på baggrund af lokaletype og – størrelse, og hvis lokaletilskudsprocenten ikke er angivet i kommunens tilskudsordning.

På tværs af kommuner er der en tendens til, at yder- og landkommunerne i lidt højere grad end de øvrige kommuner yder lokaletilskud med mere end 65 pct. af udgifterne til egne og lejede lokaler (se tabel 7.4 i bilag). Det samme gjorde sig gældende i 2014 (Thøgersen 2017, 106). Det hænger godt sammen med, at yder- og landkommunerne i højere grad end de øvrige kommuner opkræver gebyrer, hvilket er temaet i den følgende analyse.

### 3.4.1. Gebyr ved foreningers brug af kommunale lokaler

Kommunerne har som nævnt mulighed for at opkræve gebyr ved brugen af kommunale lokaler i henhold til § 22 stk. 4, så længe indtægterne bruges på supplerende lokaletilskud inden for området (over 65 pct.).

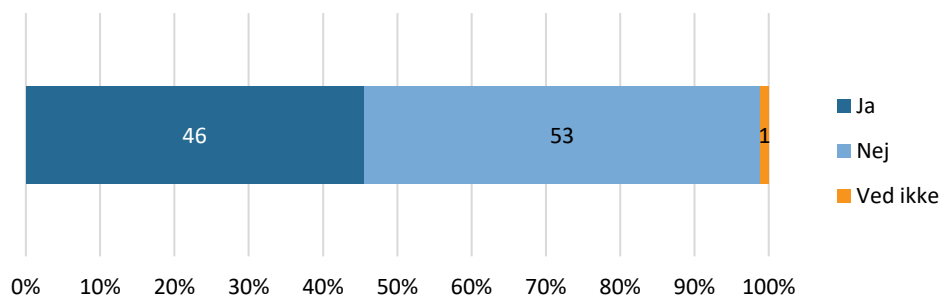
Undersøgelsen viser, at det er en forholdsvis udbredt praksis. To ud af fem kommuner (46 pct.) opkræver gebyr ved brugen af anviste kommunale lokaler (figur 3.9), hvilket indikerer en svag stigning siden 2014, hvor det drejede sig om 42 pct. af 90 kommuner (Thøgersen 2017, 107). I lyset af, at to tredjedele af kommunerne yder mere end 65 pct. i lokaletilskud,

<sup>28</sup> n=87 kommuner i 2014.

<sup>29</sup> Frem til en lovændring i 2000 var den minimale tilskudsprocent på 75 pct., ligesom det stadig er tilfældet på aftenskoleområdet (Lov nr. 480 af 31/05/2000).

er det dog – trods stigningen siden 2014 – langt fra alle kommuner, der har muligheden for at opkræve gebyrer, som gør det i praksis.

**Figur 3.9: Kommunernes brug af gebyr ved anviste lokaler (pct.)**



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Opkræver kommunen gebyr ved brug af anviste lokaler? (§22, stk. 4)' (n=87 kommuner).

Der er desuden en tendens til, at yder- og landkommuner i betydelig højere grad opkræver gebyrer end mellem- og bykommuner. Hvor 57 pct. og 68 pct. af henholdsvis yder- og landkommunerne opkræver gebyrer, gør det sig kun gældende for 25 pct. og 30 pct. af henholdsvis mellem- og bykommunerne (tabel 3.9). Det samme gjorde sig gældende i 2014 (Thøgersen 2017, 107). Dermed ser der ud til at være nogle geografiske mønstre i udbredelsen af gebyrer, som hænger godt sammen med mønstrene i lokaletilskudsniveauet, hvor der som nævnt er en overvægt af yder- og landkommunerne, der yder over de lovpligtige 65 pct.

**Tabel 3.9: Kommunernes brug af gebyr ved anviste lokaler på tværs af kommunetyper (pct.)**

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommune	57	43	0	14
Landkommune	68	32	0	28
Mellemkommune	25	69	6	15
Bykommune	30	71	0	30
I alt	46	53	1	87

Tabellen viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Opkræver kommunen gebyr ved brug af anviste lokaler? (§22, stk. 4)' (n=87 kommuner) – fordelt på kommunetyper.

Der er dog mange forskellige måder at skrue gebyrordninger sammen på. Eksempelvis kræver en kommune kun gebyr for medlemmerne over 25 år, mens en anden kommune regulerer gebyrets størrelse ud fra andelen af medlemmer over 25 år. Endelig nævner nogle kommuner, at gebyrordningerne kun gælder for bestemte typer af lokaler – eksempelvis for gymnastiksale, haller, klubhuse eller kunstgræsbaner.

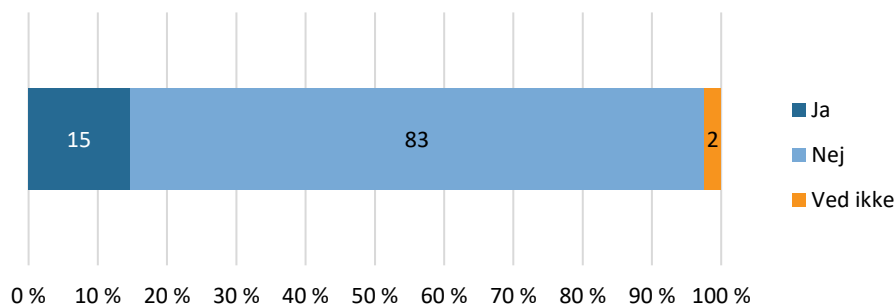
I mange kommuner sker der dermed en omfordeling af midler mellem de foreninger, der får anvist lokaler, og de foreninger, der benytter egne og lejede lokaler. Det betyder også, at gebyrordninger kan medføre en omfordeling mellem foreninger med mange voksenmedlemmer og foreninger med mange børnemedlemmer. Det skyldes, at gebyrordninger

typisk omfatter alle foreninger uanset medlemssammensætningen, mens lokaletilskuddet, som gebyrindtægterne bliver anvendt på, i vid udstrækning er målrettet aktiviteter for medlemmer under 25 år.

Et andet argument for brugen af gebyrordninger kunne være en forventning om bedre udnyttelse af de offentlige lokaler, såfremt der er udgifter forbundet med de tildelte tider. Omvendt kan det forventes, at gebyrordninger medfører øgede udgifter til administration. Ud fra denne undersøgelse er det ikke muligt at komme nærmere ind på betydningen af og årsagerne til brugen af gebyrordninger. Det kan blot konstateres, at det er en udbredt praksis i mange kommuner.

Interessant er det også, at 15 pct. af de kommuner, der opkræver gebyr ved brugen af kommunale lokaler, graduerer gebyret alt efter, om det er børn og unge eller voksne, der benytter lokalerne (figur 3.10). Her er det særligt foreninger for børn og unge, der tilgodeses.

**Figur 3.10: Gradueres lokalegebyret (pct.)**



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Er gebyret gradueret alt efter, om det er børn og unge eller voksne, der benytter lokalerne?' (n=40 kommuner).

### 3.4.2. Kommunernes brug af 25-års-reglen

Et af de mest omdiskuterede temaer, når det gælder lokaletilskudsreglerne på foreningsområdet, er kommunernes brug af 25-års-reglen. 25-års-reglen har eksisteret siden fritidsloven blev vedtaget i 1968, og lige siden dengang har den afspejlet folkeoplysningslovens intentioner om særligt at prioritere støtten til aktiviteter for børn og unge under 25 år:

"Har en forening aktive medlemmer over 25 år, nedsættes lokaletilskuddet med en procentsats svarende til disse medlemmers procentvise andel af det samlede antal aktive medlemmer. Ved aktive medlemmer forstås medlemmer, der har ret til at deltage i foreningernes aktiviteter. Nedsættelsen foretages dog kun, hvis denne udgør mindst 10 pct. af tilskuddet."

Uddrag fra § 34 i fritidsloven 1968

Loven har dog gennemgået en række ændringer gennem tiden. I 1989 blev der lavet en omfattende betænkning om støttevilkårene på folkeoplysningsområdet forud for overgangen fra fritidsloven til folkeoplysningsloven. Allerede i denne betænkning var man opmærksom på en central problematik ved 25-års-reglen, som blev tydelig i takt med den øgede tilgang af voksne motionister til foreningerne.

Foreninger, der både har børn og voksne som medlemmer, kan få et lavere lokaletilskud, såfremt foreningen oplever vækst i antallet af voksne medlemmer, selvom antallet af børn og unge i foreningen er den samme. Den regel, der havde til hensigt at prioritere støtten til børn og unge, viste sig dermed at kunne have en u hensigtsmæssig sideeffekt. Af betænkningen fremgår det, at udvalget kunne tilslutte sig at fjerne de u hensigtsmæssige følgevirkninger af 25-års-reglen, såfremt der sikres en prioritering af børn og unge (Betænkning om vilkår for tilskud til folkeoplysning 1989).

Som følge af betænkningens adressering af denne problematik blev der med folkeoplysningsloven i 1991 ændret i formuleringerne, så der i stedet for 'medlemmer' kom til at stå 'deltagere':

"Omfatter aktiviteterne deltagere over 25 år, nedsættes tilskuddet forholdsmæssigt svarende til disse deltageres andel af det samlede antal deltagere. Nedsættelsen foretages dog kun, hvis denne udgør mindst 10 pct. af tilskuddet."

Folkeoplysningsloven 1991, § 26, stk. 3

Denne ændring betød, at det blev muligt at beregne nedsættelsen af lokaletilskuddet på baggrund af antallet af voksne deltagere i den pågældende aktivitet frem for foreningens samlede medlemstal. Dermed blev der bedre mulighed for at undgå en del af de utilsigtede negative konsekvenser af 25-års-reglen. På trods af denne ændring er det dog i praksis ofte stadig foreningernes samlede medlemstal, som benyttes i beregningen i de kommuner, hvor 25-årsreglen er i brug (jf. nedenfor).

I 2000 kom en yderligere lovændring, der fjernede formuleringen om de 10 pct. og ændrede formuleringen 'nedsættes' til 'kan nedsættes', hvilket gav kommunerne yderligere frihed til at fastlægge en model på lokalt plan. I dag lyder paragraffen som følger:

"Omfatter aktiviteterne efter stk. 1 deltagere over 25 år, kan tilskuddet efter regler fastsat af kommunalbestyrelsen nedsættes forholdsmæssigt svarende til disse deltageres andel af det samlede antal deltagere."

Folkeoplysningsloven § 25 stk. 3

Samlet set bærer lovgivningen på området stadig præg af et ønske om at prioritere lokaletilskud til aktiviteter for børn og unge, men samtidig har kommunerne over tid fået større frihedsgrader i forhold til at udforme tilskudsmodellen.

Kommunerne har stadig mulighed for at nedsætte foreningens lokaletilskud forholdsmæssigt ud fra andelen af deltagere over 25 år, men de behøver ikke at gøre det, og de kan selv definere, hvilken beregningsmodel de anvender. Resultaterne i denne undersøgelse afspejler disse frihedsgrader på området, men viser også, at de tidligere formuleringer i lovgivningen stadig afspejler sig i tilskudsmodellerne.

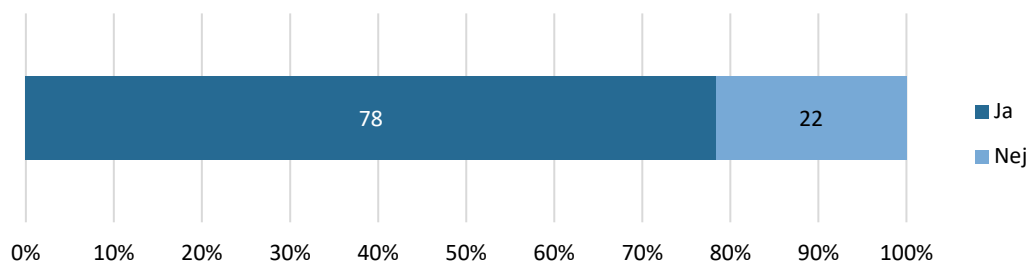
Først og fremmest viser figur 3.11, hvor udbredt kommunernes brug af 25-års-reglen er. Som det fremgår, benytter langt størstedelen af landets kommuner muligheden for at nedsætte lokaletilskuddet ud fra andelen af medlemmer/deltagere over 25 år. Brugen af 25-

års-reglen er dermed fortsat udbredt. 22 pct. af kommunerne har dog svaret 'nej' til, at de nedsætter lokaletilskuddet. Det er cirka samme andel som i 2014, hvor andelen lå på 21 pct. (Thøgersen 2017, 108).

Der er dog foretaget en lille ændring i spørgsmålsformuleringen, som kan have betydning for sammenligningen mellem de to undersøgelser. I denne undersøgelse er det understreget, at spørgsmålet afdækker, hvorvidt 25-års-reglen er i anvendelse i kommunen, uanset om det gælder alle facilitetstyper eller ej. Det kan forklare, at andelen er stort set ens, selvom der - som det vil fremgå senere - er enkelte eksempler på kommuner, som har afskaffet 25-års-reglen mellem de to undersøgelser.

Der er ingen klare mønstre på tværs af kommunetyper i forhold til kommunernes brug af 25-års-reglen.

**Figur 3.11: Nedsættelse af lokaletilskuddet ved deltagere/medlemmer over 25 år (pct.)**



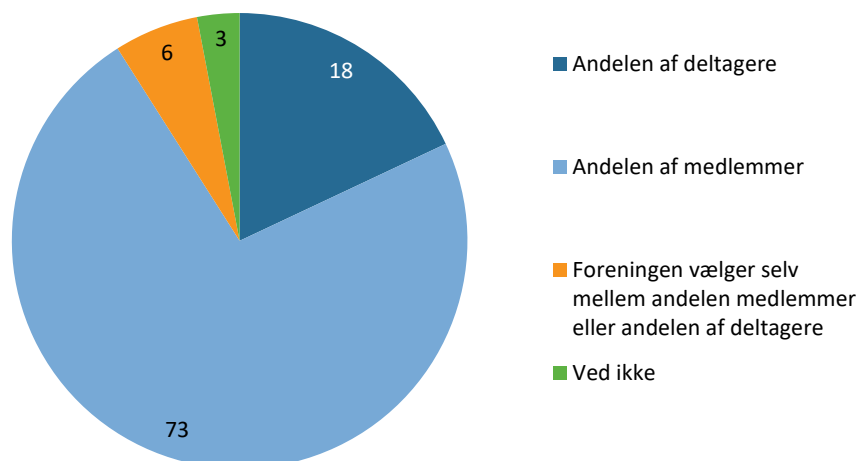
Figuren bygger på kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Nedsætter kommunalbestyrelsen lokaletilskuddet ved deltagere/medlemmer over 25 år? (§ 25, stk. 3, 25-års-reglen) (Spørgsmålet afdækker, hvorvidt 25-års-reglen er i anvendelse i kommunen, uanset om det gælder alle facilitetstyper eller ej)' (n=88 kommuner), men er efterfølgende suppleret med oplysninger fra de kommunale tilskudsordninger for de kommuner, der ikke besvarede spørgsmålet i spørgeskemaet (n=9 kommuner). I en enkelt kommune har det ikke været muligt at finde oplysninger. Derfor baserer figuren sig samlet set på svar fra 97 kommuner.

Som noget nyt er der desuden spurgt ind til, om kommunerne beregner nedsættelsen på baggrund af medlemmer eller deltagere. Som figur 3.12 viser, foretager størstedelen af de kommuner, der anvender 25-års-reglen, beregningen på baggrund af andelen af medlemmer - altså foreningens samlede medlemstal - over 25 år. Det gør sig gældende for 73 pct. af kommunerne (figur 3.12).

Knap hver femte kommune (18 pct.) foretager i stedet beregningen med udgangspunkt i andelen af deltagere - medlemmer i lokalet - over 25 år. 6 pct. af kommunerne lader det være op til foreningen selv, om de foretager beregningen ud fra antallet af medlemmer eller antallet af deltagere.



**Figur 3.12: Beregningsmetode ved brug af 25-års reglen (pct.)**



Figuren viser, hvilken beregningsmetode kommunerne anvender til at nedsætte lokaletilskuddet ved deltagere/medlemmer over 25 år. Figuren bygger udelukkende på de kommuner, der svarede 'ja' til spørgsmålet: 'Nedsætter kommunalbestyrelsen lokaletilskuddet ved deltagere/medlemmer over 25 år? (§ 25, stk. 3, 25-års-reglen)' (n=68 kommuner).

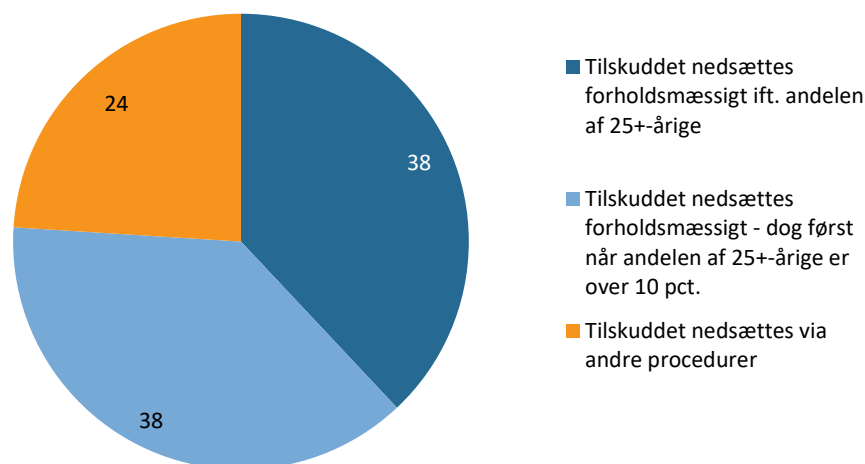
Ud over de ovenstående forskelle på, om det er medlemmer eller deltagere, der indgår i beregningen, er der også forskel på, hvornår 25-års-reglen træder i kraft.

Som figur 3.13 viser, er der to meget udbredte fremgangsmåder blandt de kommuner, der nedsætter tilskuddet. 38 pct. af kommunerne nedsætter tilskuddet forholdsmæssigt i forhold til andelen af +25-årige, mens en lige så stor andel (38 pct.) har valgt en procedure, hvor tilskuddet ligeledes nedsættes forholdsmæssigt, men hvor reglen først træder i kraft, når andelen af medlemmer over 25 år overstiger 10 pct. af medlemmerne.

At denne praksis er så udbredt, skyldes givetvis, at den var lovbestemt frem til en lovændring i 2000, hvor det blev op til kommunerne at fastsætte reglerne for nedsættelsen af lokaletilskuddet (Bemærkninger til 1999/1 LSF 189). Desuden ser det ud til, at denne praksis er blevet endnu mere udbredt siden 2014, hvor 32 pct. af 73 kommuner nedsatte tilskuddet forholdsmæssigt, når andelen af medlemmer over 25 år oversteg 10 pct. (Thøgersen 2017, 110).

De resterende kommuner (24 pct.) administrerer reglen ud fra andre procedurer, som dækker over mange forskellige modeller. I nogle kommuner træder 25-års-reglen først i kraft, når en større andel af medlemmerne/deltagerne er over 25 år, mens reglen i andre kommuner kun gælder ved bestemte typer af lokaler, eller kun ved bestemte typer af foreninger.

**Figur 3.13: Procedurer ved brug af 25-års-reglen (pct.)**



Figuren viser, hvilke procedurer kommunerne bruger i forbindelse med 25-års-reglen (n=73 kommuner). Figuren bygger på svar fra spørgeskemaundersøgelsen, men er efterfølgende suppleret med oplysninger fra de kommunale tilskudsordninger for de kommuner, der ikke besvarede spørgsmålet i spørgeskemaet. I tre kommuner har det ikke været muligt at finde oplysninger.

Der er dermed mange måder at udforme 25-års-reglen på. Det gælder både ift., hvorvidt beregninger foretages på baggrund af medlemmer eller deltagere, og om der er en grænse for, hvor stor en andel de voksne medlemmer/deltagere skal udgøre, før tilskuddet nedsættes. Derudover er der forskel på, om reglen gælder ved alle forenings- og lokaletyper eller ej.

Samlet set kan resultaterne bidrage til at nuancere debatten om 25-års-reglen, der som oftest handler om at være enten 'for' eller 'imod' reglen. Debatten er ikke mindst blomstret op i forbindelse med det stigende fokus på den sundhedsmæssige betydning af aktiviteter for alle aldersgrupper, - eksempelvis som i visionen for 'Bevæg dig for livet'. Analysen viser, at der er mange mellemveje, og dermed kan der også skrues op og ned for risikoen for de utilsigtede, u hensigtsmæssige konsekvenser.

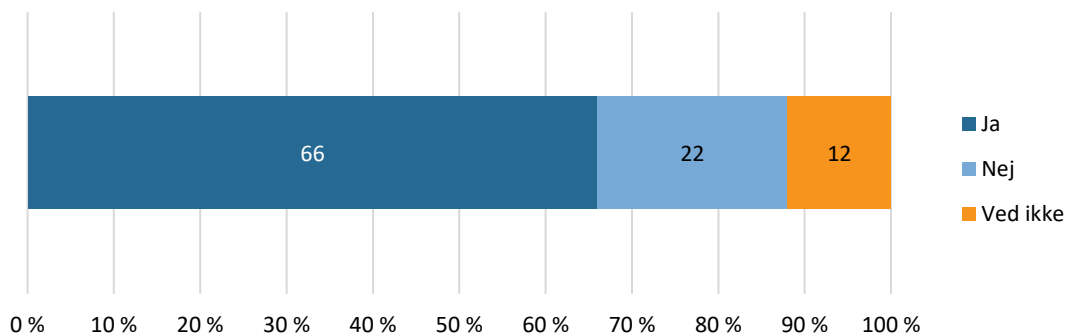
En vigtig pointe i debatten er, at der på tværs af kommuner er meget store forskelle på, hvad det vil koste helt at afskaffe 25-års-reglen. Som tidligere nævnt er der store forskelle på faciliteternes ejerform på tværs af kommuner. I kommuner med mange kommunale faciliteter og lokaler vil der være betydeligt færre omkostninger ved at fjerne reglen end i kommuner med mange private og selvejende faciliteter og lokaler. Medmindre der tilføres ekstra midler til området, kan en fjernelse derfor medføre et behov for nedsættelse af andre typer af tilskud på folkeoplysningsområdet. Derfor er det centralt at se på 25-års-reglen som en del af det samlede tilskudsbillede på området.

### 3.4.3. Lokaler til selvorganiserede udøvere

I spørgeskemaet er kommunerne blevet spurgt om, hvorvidt de stiller faciliteter til rådighed for selvorganiserede udøvere. Som det fremgår af figur 3.14, er det en udbredt praksis, som 66 pct. af kommunerne gør brug af. De 66 pct. indikerer en stigning siden 2014, hvor andelen lå på 60 pct. (n: 89 kommuner) (Thøgersen 2017, 110).

På tværs af kommunetyper er der en tendens til, at yderkommunerne i langt lavere grad end de øvrige kommuner stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede udøvere (se tabel 7.5 i bilag). Sammenlignet med den forrige undersøgelse har landkommunerne indhentet by- og mellemkommunerne og faktisk overhalet sidstnævnte (Thøgersen 2017, 111).

**Figur 3.14: Stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede grupper (pct.)**



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Stiller kommunen lokaler til rådighed for selvorganiserede udøvere?' (n=88 kommuner).

De uddybende svar viser, at der er store forskelle på, hvordan faciliteterne stilles til rådighed. Nogle kommuner uddyber, at selvorganiserede grupper kan anvende lokaler og anlæg på samme vilkår som folkeoplysende foreninger.

I andre kommuner har foreningslivet førsteprioritet således, at selvorganiserede grupper kan få stillet lokaler til rådighed, men udelukkende i de tidsrum, hvor de folkeoplysende foreninger ikke bruger dem. Nogle kommuner har krav om, at aktiviteten skal have et almennyttigt sigte, mens andre direkte skriver, at det ikke er et krav. Nogle kommuner uddyber, hvilke faciliteter de selvorganiserede grupper har mulighed for at booke som f.eks. skoler, haller, biblioteker, aktivitetshuse, kulturhuse, skaterramper, udendørs fitnessredskaber mv. Nogle kommuner stiller lokalerne gratis til rådighed, mens andre påkræver betaling. Nedenfor følger en række eksempler på de uddybende svar i spørgeskemaet:

"Vi har et kulturhus, som er åben for borgerbookinger."

"Vi låner gratis kommunale lokaler ud til andre end foreninger, så længe det har et alment nyttigt sigte."

"Hvis der er ledige lokaler, så får foreninger lov til at låne, uanset om de er folkeoplysende eller ej."

"Alle borgere, som laver non-profit aktiviteter, kan gratis låne kommunale lokaler."

"I de bemandende haller kan børn og unge spille bold, hvis hallen er ledig."

"Hvis de henvender sig, så forsøger vi at hjælpe."

”Selvorganiserede grupper kan få stillet lokaler til rådighed i de tidsrum, hvor de folkeoplysende foreninger ikke anvender dem.”

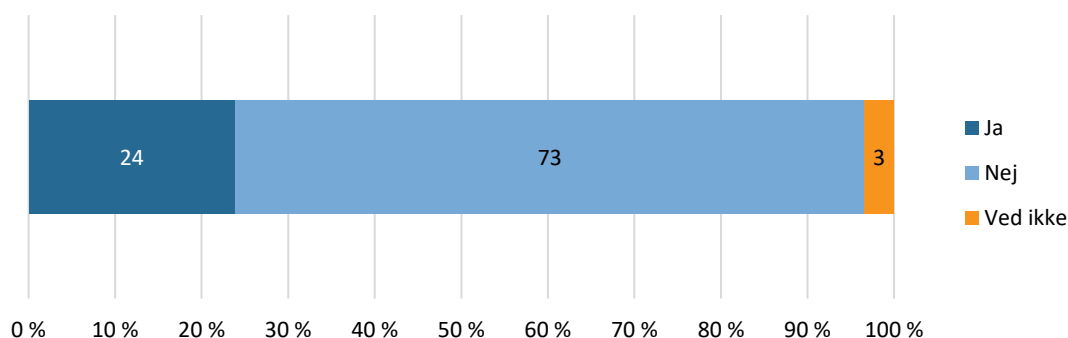
Uddrag fra uddybende svar i spørgeskemaet

De uddybende kommentarer tyder samlet på, at foreningslivet i høj grad har førsteprioritet, når det gælder adgangen til faciliteter, men at mange kommuner samtidigt er åbne over for, at selvorganiserede kan benytte ledig kapacitet.

#### 3.4.4. Ændringer i lokaletilskud

Knap hver fjerde kommune (24 pct.) har i løbet af de seneste fem år foretaget større ændringer i kommunens praksis og retningslinjer i forhold til lokaletilskud og lokalefordeling til folkeoplysende foreninger (figur 3.15). Det er i højere grad yder- og landkommunerne end mellem- og bykommunerne, der har foretaget større ændringer i forhold til lokaletilskud og lokalefordeling til folkeoplysende foreninger (se tabel 7.6 i bilag).

**Figur 3.15: Ændringer i kommunens praksis over retningslinjer ift. lokaletilskud og lokaletildeling (pct.)**



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Er der i løbet af de seneste fem år foretaget større ændringer i kommunens praksis og retningslinjer ift. lokaletilskud og lokaletildeling til folkeoplysende foreninger?' (n=88 kommuner).

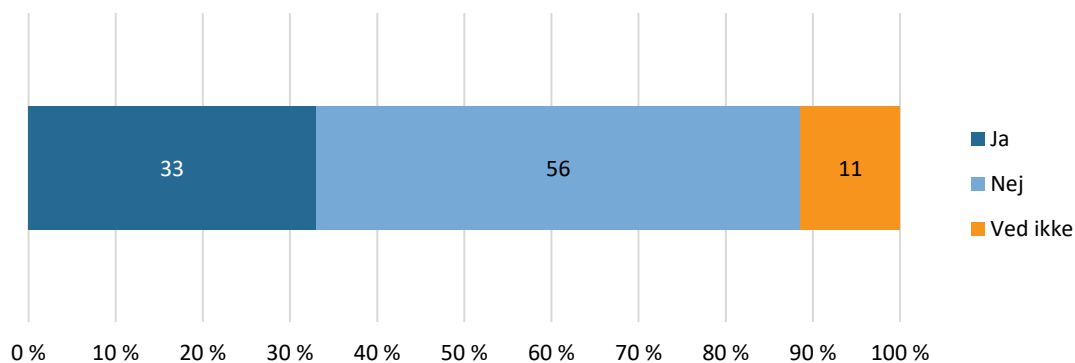
Det er meget forskelligt, hvilke ændringer der er tale om. Fire kommuner har reduceret tilskudsprocenten (f.eks. fra 75 pct. til 65 pct.), mens én kommune derimod har øget den. Fire kommuner har helt eller delvist afskaffet 25-års reglen, mens en enkelt kommune har ensartet lokaletilskudsprocenten på tværs af foreningstyper. To kommuner har indført nyt ansøgnings- og bookingsystem, hvor begge procedurer nu foregår digitalt. Andre kommuner har ændret tilskudspuljernes sammensætning. En kommune har f.eks. opdelt deres tidligere samlede pulje i tre – vedligeholdelse, alm. lokaletilskud, spejder- og træningslejre, mens en anden kommune har gjort det modsatte og derved samlet træner-, medlems-, opholds- og uddannelsestilskud m.v. i et samlet aktivitetstilskud.

#### 3.4.5. Udfordringer vedrørende lokaletilskud og lokaletildeling

Hver tredje kommune (33 pct.) har oplevet større udfordringer i forhold til lokaletilskud og lokaletildeling på det frivillige folkeoplysende foreningsområde (figur 3.16). Det er cirka samme andel som på aftenskoleområdet (delrapport 2: den folkeoplysende

voksenundervisning). Yderkommunerne oplever i mindre grad end de øvrige kommuner disse udfordringer (se tabel 7.7 i bilag).

**Figur 3.16: Udfordringer vedrørende lokaletilskud (pct.)**



Figuren viser kommunernes svarfordeling på spørgsmålet: 'Oplever I som kommune nogen større udfordringer i forhold til lokaletilskud og lokaletildeling på det frivillige folkeoplysende foreningsområde?' (n=88 kommuner).

De uddybende svar viser, at særligt manglende kapacitet er en udfordring for flere kommuner. Der er dog forskel på, om udfordringen ligger i en reel mangel på antallet af faciliteter, eller om det skyldes en oplevelse af, at lokaletiderne ikke udnyttes optimalt. Flere kommuner nævner, at foreninger ikke vil afvige fra de gode bookingtider, hvilket kan skabe kapacitetsproblemer i primetime. Andre kommuner oplever, at mange foreninger ikke vil flytte sig fra nærområdet og længere væk for at benytte ellers ledige lokaler. En enkelt kommune nævner deres bookingsystem som en kæmpe udfordring i forhold til at udnytte kapaciteten bedst muligt.

Andre kommuner oplever udfordringer i forhold til udbuddet af faciliteter for specifikke grupper af borgere. Nogle kommuner oplever manglende motivation for at lave aktiviteter for medlemmer over 25 år som følge af 25-års reglen, mens andre kommuner oplever et manglende udbud af aktiviteter for seniorborgere, da det har indflydelse på tilskudsberegningen.

## 4. Mønstre på tværs af kommuner

Formålet med dette afsnit er at gå dybere ned i nogle af de forskelle, som analysen af det folkeoplysende foreningsliv har vist samlet set. Analysen vil se nærmere på, hvorvidt der er en sammenhæng mellem kommunernes tilskudsniveau og foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau, og om andre forhold kan være med til at forklare de fundne forskelle på tværs af kommunerne.

Hensigten er ikke en tilbundsående analyse af forklarende faktorer, men at nuancere billedet af, hvilke forhold der kan spille ind på de kommunale variationer i foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau.

### 4.1. Sammenhænge mellem tilskudsniveau og aktivitetsniveau

På grund af den store variation i kommunernes tilskudsniveau og den tilsvarende variation i udbredelsen af foreninger og medlemmer, er det interessant at belyse, hvorvidt der er en sammenhæng mellem de to ting – altså om et højt tilskudsniveau afspejler sig i aktivitetsniveauet i form af mange folkeoplysende foreninger og mange foreningsmedlemmer i forhold til kommunens indbyggertal.

Tilskudsniveauet belyses både ved at se på medlems- og aktivitetstilskuddet pr. medlem under 25 år (fra spørgeskemaet), medlems- og aktivitetstilskuddet pr. indbygger (fra spørgeskemaet) samt tilskuddet pr. indbygger fra de kommunale regnskaber (konto 3.38.73). Foreningstætheden er et udtryk for foreningernes udbredelse og måles som antallet af indbyggere pr. forening, mens medlemstætheden er et udtryk for aktivitetsniveauet og måles som antallet af indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år.

Analysen viser en sammenhæng mellem tilskudsniveau pr. medlem under 25 år og medlemstæthed (tabel 4.1). Jo højere tilskud pr. medlem under 25 år, jo flere indbyggere pr. forening og dermed en lavere medlemstæthed. Kommuner med de højeste tilskud pr. medlem har altså den laveste medlemstæthed. Der er ingen sammenhænge mellem tilskudsniveau og foreningstætheden. Det gælder uanset, hvilket mål for tilskudsniveauer, der anvendes.

Samlet tyder det ikke på, at et højt tilskudsniveau er ensbetydende med mange foreninger eller foreningsmedlemmer, hvilket er i tråd med resultaterne fra 2014 (Thøgersen 2017, 112). Det er vigtigt at understrege, at resultaterne er baseret på kommunale gennemsnit og dermed ikke siger noget om det kommunale tilskuds betydning for de enkelte foreninger.

**Tabel 4.1: Tilskudsniveauet og foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau**

	Antal indbyggere pr. godkendt folkeoplysende forening	Antal indbyggere pr. tilskudsberettigede medlem under 25 år
Medlems- og aktivitetstilskud pr. medlem under 25 år (skema)	0,101	0,462***
Medlems- og aktivitetstilskud pr. indbygger (skema)	0,071	-0,001
Tilskud pr. indbygger (konto 3.38.73)	0,099	0,116

Tabellen viser de bivariate korrelationer (Pearsons) mellem tre mål for tilskudsniveauet og hhv. foreningstætheden og medlems-tætheden. Sammenhængen er signifikant ved \*\*\*1 pct. \*\*5 pct. eller\*10 pct.

Det tyder derfor på, at forklaringen på variationen i udbredelsen af foreninger og medlemmer skal findes andre steder. Som beskrevet tidligere har analysen vist nogle interessante forskelle på tværs af kommunetyper, som viser, at foreningstætheden - og i nogen grad også medlemstætheden - er højere i landets yderområder end i de øvrige dele af landet. Den følgende analyse ser nærmere på, hvilke faktorer, der kan spille ind på denne variation.

## 4.2. Andre faktorer med betydning for foreningslivets omfang

Undersøgelsen tilbage i 2014 omfattede en dybdegående analyse af, hvilke forhold der kunne have betydning for udbredelsen af foreningslivet (Thøgersen 2017, 112-116). Det gælder både borgernes forudsætninger, nødvendigheden i forhold til borgernes ønsker og behov samt foreningslivets mulighedsstrukturer (Thøgersen & Ibsen 2008). Dette afsnit ser nærmere på, om disse sammenhænge stadig er tilstedeværende.

Når der ses på sammenhængene mellem kommunens karakteristika og foreningernes udbredelse (se tabel 7.8 i bilag), viser analysen en negativ sammenhæng mellem urbaniseringsgraden og foreningstætheden: Jo mere urbaniseret kommune, desto lavere er foreningstætheden. Samme tendens ses i forhold til de øvrige strukturelle faktorer: Foreningstætheden falder med kommunens indbyggertal og befolkningstætheden, og foreningstætheden er højere i udkantkommuner end i de øvrige kommuner. De samme tendenser gjorde sig gældende i 2014 (Thøgersen 2017, 112-116).

Også i forhold til uddannelsesniveauet og beskatningsgrundlaget - som er et udtryk for de strukturer og rammer, som den offentlige sektor udstikker for området - er sammenhængen negativ - ligesom den også var i 2014 (Thøgersen 2017, 112-116): Jo højere uddannelsesniveau og jo højere beskatningsgrundlag, desto lavere er foreningstætheden. Sammenhængen er også negativ, når det kommer til andelen af unge under 17 år og de samlede driftsudgifter til idræts- og fritidsfaciliteter, hvilket er nyt sammenlignet med i 2014, hvor der ikke var en signifikant sammenhæng (Thøgersen 2017, 181).

Når det kommer til antallet af indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år (se tabel 7.8 i bilag), er der udelukkende en signifikant sammenhæng, når det kommer til befolkningstæthed og andelen af unge. Mens der er en negativ sammenhæng mellem befolkningstæthed

og medlemstætheden, ses der en positiv sammenhæng mellem andelen af borgere under 17 år og medlemstætheden: Jo større andel af borgere under 17 år, der er i kommunen, desto færre indbyggere pr. medlem og dermed desto højere medlemstæthed. Det samme gjorde sig gældende i 2014 (Thøgersen 2017, 114).

Ved at samle alle baggrundsvariable i én og samme analyse, kan det belyses, hvilke forhold, der har betydning, når alle faktorer tages i betragtning (se tabel 7.9 i bilag).

I forhold til foreningstætheden forsvinder betydningen af urbaniseringsgrad, kommunens status som henholdsvis udkantskommune eller ikke udkantskommune, andelen af unge, uddannelsesniveau, beskatningsniveau samt kommunestørrelse. Der er derimod en fortsat negativ sammenhæng, når det gælder befolkningstætheden: Den relative udbredelse af foreninger er størst i tyndt befolkede områder – ligesom det var tilfældet i 2014 (Thøgersen 2017, 115). Det kan skyldes, at der i kommuner med få indbyggere pr. km<sup>2</sup> er et behov for relativt flere foreninger for at kunne opfylde borgernes forskellige typer af aktiviteter i nær-områderne.

I forhold til medlemstætheden bevarer både befolkningstætheden og andelen af 0-17-årige deres signifikans i den samlede analyse. Det er i god overensstemmelse med resultaterne i 2014 (Thøgersen 2014, 115), og viser, at der ikke bare er relativt flere foreninger men også relativt flere foreningsmedlemmer i tyndt befolkede kommuner.

Sammenlignes foreningsområdet med aftenskoleområdet (delrapport 2: den folkeoplysende voksenundervisning), er det interessant, at foreningslivet står stærkest i tyndt befolkede områder – både når det gælder antallet af foreninger og aktivitetsniveau.

De overordnede sammenhænge peger altså på, at forskellene ikke kan forklares gennem det kommunale tilskudsniveau, men at det snarere er forhold knyttet til kommunens strukturelle karakteristika og befolkningens sammensætning, der spiller ind på variationen i forenings- og medlemstætheden på folkeoplysningsområdet, ligesom det var tilfældet i 2014.



## 5. Opsamling: Foreningsområdet

Analysen har samlet set vist, at der er meget store forskelle på tværs af kommuner. Både når det gælder støtteniveauet samt de øvrige procedurer på området. Rammelovgivningen giver kommunerne store frihedsgrader til at fastlægge niveauet og retningslinjerne for den økonomiske støtte, hvilket viser sig ved, at der er meget store variationer i, hvordan kommunerne skruer deres tilskudsordninger sammen.

Dette afsluttende afsnit har til formål at samle op på de overordnede tendenser i analysen. Det gøres ved at sætte fokus på de følgende tre overordnede emner:

- Tilskudsordningernes udformning
- Lokaletilskud og faciliteter
- Målgrupper på folkeoplysningsområdet

### 5.1. Tilskudsordningernes udformning

Folkeoplysningslovens karakter af rammelov kommer i særlig grad til udtryk, når det gælder tilskudsordningernes udformning på foreningsområdet. Sammenlignet med aftensko-leområdet, hvor udformningen og beregningen af tilskuddet er reguleret af maksimumsbrøker for forskellige tilrettelæggelsesformer, lønsatser mv., er der meget få begrænsninger for de lokale retningslinjer for tilskud på foreningsområdet, så længe der er tale om objektive kriterier. Det kommer særligt til udtryk i de forskellige modeller for, hvordan medlems- og aktivitetstilskud beregnes, men også i detaljeringsgraden i definitionen af medlemsbegrebet. Det er dog samtidig interessant at se, at den ovenstående variation grundlæggende sker inden for det samme overordnede spor. På trods af den store autonomi på området er der således ikke fundet eksempler på kommuner, der går helt andre og nye veje i udformningen af tilskudsmodeller. Det kan afspejle, at der er en udbredt tradition for at følge nogle bestemte overordnede spor, hvilket både kan skyldes de lovmæssige formuleringer og historikken på området.

#### Tilskudsordningernes kompleksitet

Variationen i udformningen af tilskudsordningerne inden for dette overordnede spor kan blandt andet være et udtryk for det trade-off, der er mellem enkel administration og ønsket om politisk at kunne styre tilskuddene i bestemte retninger. Mere kompleksitet giver kommunerne mulighed for at prioritere bestemte aldersgrupper eller sikre en fair fordeling ud fra foreningernes forskellige karakteristika og behov. Omvendt kan komplekse gradueringer og mere detaljerede medlemskriterier medføre en omfattende administration – både for foreninger, som skal opgøre antallet af medlemmer for hver aktivitet, og for kommunen, som skal kontrollere, at de enkelte foreninger opfylder kravene. Udviklingen tyder dog på, at kompleksiteten er blevet mindre siden 2014, da færre kommuner i dag graduerer medlems- og aktivitetstilskuddet efter både alder og aktivitetsniveau.

Ud fra analysen er det ikke muligt at sige noget om, hvilken betydning de forskellige udformninger af tilskudsordninger har i praksis. De forskellige modeller kan derfor først og fremmest ses som et udtryk for forskellige politiske prioriteringer samt lokale traditioner

og behov. Tilskudsmodellernes udformning kan dog have stor betydning for, hvor stort et tilskudsbeløb de enkelte foreninger modtager på tværs af kommuner.

Som analysen også har vist, er der dog ikke noget på overordnet kommunalt plan, der tyder på, at tilskudsniveauet har indflydelse på aktivitetsniveauet. Forskelle i foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau ser ud til at skyldes helt andre ting.

## 5.2. Lokaletilskud og faciliteter

I modsætningen til medlems- og aktivitetstilskuddet sætter folkeoplysningsloven flere klare rammer for kommunerne, når det gælder lokaler og lokaletilskud. Kommunerne har pligt til at stille lokaler til rådighed til folkeoplysende aktiviteter, uanset om det handler om børn eller voksne. Det betyder, at der i højere grad er ligestilling for foreningerne uanset medlemssammensætning, selvom aktiviteter for børn og unge normalt prioriteres først.

Ligestillingen gælder dog kun i forhold til anvisning af offentlige lokaler. Analysen viser, at størstedelen af kommunerne fortsat nedsætter lokaletilskuddet til foreningernes egne og lejede lokaler ud fra andelen af medlemmer/deltagere over 25 år. Den mest anvendte procedure er at beregne nedsættelsen på baggrund af medlemmer fremfor deltagere. Som det også er beskrevet i analysen, har denne regel været omdiskuteret, blandt andet i lyset af det stigende fokus på den sundhedsmæssige betydning af aktiviteter for alle aldersgrupper, men samtidig vil det være en stor økonomisk post for mange kommuner at fjerne reglen. Analysen af kommunernes praksis viser dog en stor mangfoldighed i, hvordan reglen er udformet lokalt, og at der kan være mange mellemveje mellem en afskaffelse af reglen og en fuld benyttelse af den.

Analysen viser desuden, at mere end halvdelen af kommunerne anvender en højere lokaletilskudsprocent end de 65 pct., lovgivningen forpligter dem til. Selvom det stadig er størstedelen, så er det færre end i 2014-undersøgelsen. Dertil opkræver knap halvdelen - og lidt flere end i 2014-undersøgelsen - af kommunerne gebyrer ved brugen af kommunale lokaler. Gebyrindtægterne skal ifølge loven benyttes til supplerende lokaletilskud på området, og der sker dermed en omfordeling af midler mellem de foreninger, der får anvist lokaler, og de foreninger, der benytter egne eller lejede lokaler.

Samlet set er tildelingen af lokaler og lokaletilskud et meget komplekst område, hvilket også afspejler sig ved, at en tredjedel af kommunerne har oplevet udfordringer på lokaleområdet, - det gælder ikke mindst kapacitetsudfordringer og udfordringer med at sikre den bedst mulige udnyttelse af lokaler og faciliteter. Det er et fokuspunkt, som også nævnes i mange kommunale folkeoplysningspolitikker (se delanalyse 4: tværgående temaer på folkeoplysningsområdet). Udfordringerne skal ses i lyset af, at der over længere tid generelt har været et stigende aktivitetsniveau blandt mange aldersgrupper, hvilket uvilkårligt medfører et større facilitetsbehov - ikke mindst i kommuner med befolkningstilvækst.

Hvordan man bedst udnytter lokaler og faciliteter, og hvordan tilskudsmodellerne bedst modsvarer behovet på området, er derfor problemstillinger, som fortsat må forventes at være i fokus i mange kommuner i de kommende år. I forlængelse af dette kan det også

være relevant at se på, hvorvidt folkeoplysningslovens bestemmelser på lokaleområdet fortsat er tidssvarende, eller om der er behov for at gøre nogle af lovens bestemmelser mere fleksible for kommunerne. Ikke mindst i lyset af de mange forskellige facilitetstyper, ejerformer og forskellige lokale behov, der er på området.

### 5.3. Målgrupper på folkeoplysningsområdet

Omdrejningspunktet i folkeoplysningslovens afsnit om frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde er i meget vid udstrækning koncentreret om børn og unge. Kommunerne er forpligtet til at yde tilskud til foreningernes aktiviteter for børn og unge under 25 år (§ 15), mens der *kan* gives tilskud til aktiviteter for personer over 25 år. Også på lokaletilskudsområdet er aktiviteter for børn og unge i fokus, hvilket i særlig grad kommer til udtryk gennem 25-års-reglen.

Dette fokus afspejler sig helt naturligt i kommunernes praksis på området: Kun et fåtal af kommunerne benytter sig af lovens mulighed for at støtte aktiviteter for medlemmer over 25 år. Og for de kommuner, der gør, er det overvejende for afgrænsede målgrupper. Og som nævnt ovenfor, benytter størstedelen af kommunerne fortsat muligheden for at nedsætte lokaletilskuddet ud fra andelen af medlemmer/deltagere over 25 år.

At disse skillelinjer fortsat træder så tydeligt frem i kommunernes praksis, skyldes givetvis lovens fokus, men naturligvis også de store økonomiske udgifter, der ville være ved at støtte aktiviteter for flere aldersgrupper.

Ses disse rammer og traditioner i lyset af de ændringer, der er sket i fritidsbilledet siden folkeoplysningslovens første vedtagelse, kan det dog være interessant at stille spørgsmålet om, hvorvidt de aldersmæssige skillelinjer på området ville se ud på samme måde, hvis de blev vedtaget i dag? Andelen af voksne, der dyrker idræt har været stigende over de seneste årtier<sup>30</sup>, og i de senere år er særligt ældre borgere i stigende grad blevet aktive (Pilgaard & Rask 2016). Denne udvikling er medvirkende til det øgede pres på faciliteterne, som flere kommuner oplever. Derudover er der i dag mange typer af aktiviteter for børn og voksne sammen. Det gælder eksempelvis familieidræt og -spejder, men også aftenskolerne udbyder aktiviteter for børn og voksne sammen. Det gjorde sig gældende for en fjerdedel af aftenskolerne i 2017 (Bjerrum & Thøgersen 2018). Folkeoplysningsloven opererer dermed i en virkelighed, der ser noget anderledes ud, end da loven trådte i kraft i 1991.

---

<sup>30</sup> Ifølge Danskernes motions- og sportsvaner toppede andelen, der dyrker sport eller motion på 64 pct. i 2011, hvorefter der var et fald til 61 pct. i undersøgelsen i 2016 (Pilgaard & Rask 2016). På grund af coronapåvirkningen af deltagelsen i 2020, er disse tal ikke medtaget her.

## 6. Litteraturliste

Bøje, Claus & Eichberg, Henning (2000): *Idrættens tredje vej: om idrætten i kulturpolitikken*. Aarhus: Klim.

Engberg, Arne (1970): *Fritidsloven. Med indledning og noter*. Vejle: Kroghs Skolehåndbog.

Henriksen, Lars Skov & Levinsen, Klaus (2019): *Forandringer i foreningsmedlemskab og frivilligt arbejde*. In M. Frederiksen (red.), *Usikker modernitet: Danskernes værdier fra 1981 til 2017* (pp. 193-230). København: Hans Reitzels Forlag.

Ibsen, Bjarne & Eichberg, Henning (2006): *Dansk Idrætspolitik*. København: Idrættens Analyseinstitut.

Nordby, Ib (2009): *De Danske Skytteforeninger gennem 150 år*. Bind 1. Jelling: De Danske Skytteforeninger.

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

Svendsen, Gunnar Lind Haase (2003): *Det store halbyggeri*. I *Fortid og Nutid*, nr. 3, 186-204.

Thøgersen, Malene & Ibsen, Bjarne (2008): 'Kommunale forskelle på den frivillige sektor'. I Ibsen, Bjarne; Boje, Thomas P. & Fridberg, Torben (red.): *Det frivillige Danmark*. (s. 91-122). Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Thøgersen, Malene & Iversen, Evald Bundgård (2014): *Den kommunale støtte til idrætten. Succes eller sovepude?* I Eskelund, Klaus & Skovgaard, Thomas (red.) (2014): *Samfundets idræt. Forskningsbaserede indspark i debatten om idrættens støttestrukturer*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

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

Torpe, Lars (2009): *Foreninger og social kapital i Danmark*. I Svendsen, Gunnar Lind Haase (red.) (2009): *Foreningslivet i Danmark: Under udvikling eller afvikling?* Institut for Forskning og Udvikling i Landdistrikter. IFUL REPORT 11/2009.

### LOVSTOF

Betænkning om vilkår for tilskud til folkeoplysning. Betænkning nr. 1164, marts 1989.

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).

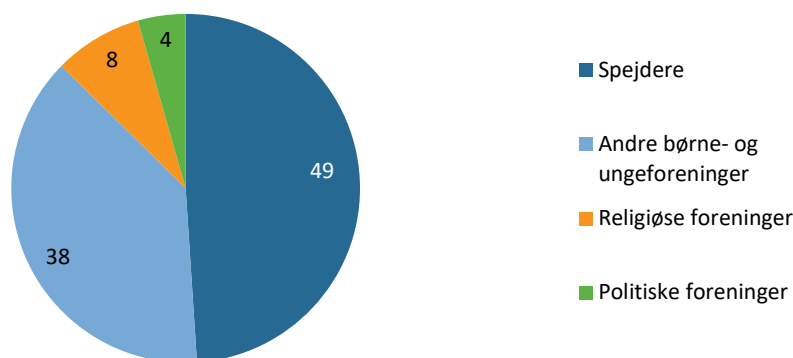
LBK nr. 1115 af 31/08/2018: Bekendtgørelse af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven)

#### STATISTISK MATERIALE

Danmarks Statistik (2020): Statistikbanken, [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk). Fra Statistikbanken er anvendt to tabeller baseret på de kommunale regnskaber: REG31 (Kommunale regnskaber (1000 kr.) efter område, funktion, dranst og art) (afsluttet) og REGK31 (Kommunale regnskaber (1000 kr.) efter område, funktion, dranst og art).

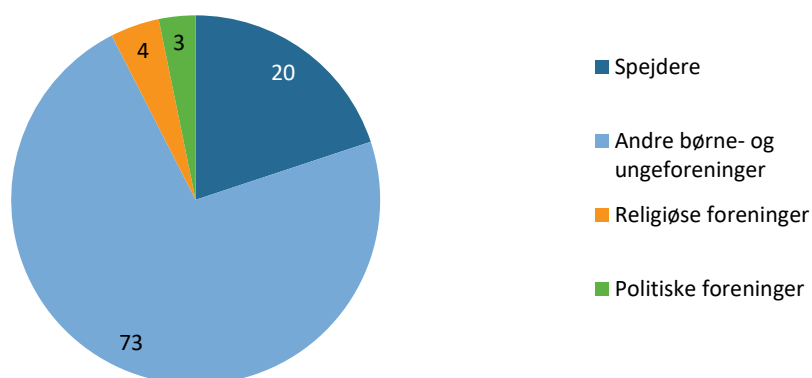
## 7. Supplerende tabeller og figurer

Figur 7.1: Fordelingen af medlemmer under 25 år i børne- og ungeforeninger (pct.)



Figuren viser, hvordan antallet af medlemmer under 25 år i børne- og ungeforeninger fordeler sig på tværs af de fire foreningstyper. Kun de kommuner, der har angivet medlemstal for minimum to ud af de fire foreningstyper, er inkluderet (n=44 kommuner).

Figur 7.2: Fordelingen af medlemmer over 25 år i børne- og ungeforeninger (pct.)



Figuren viser, hvordan antallet af medlemmer over 25 år i børne- og ungeforeninger fordeler sig på tværs af de fire foreningstyper. Kun de kommuner, der har angivet medlemstal for minimum to ud af de fire foreningstyper, er inkluderet (n=32 kommuner).

Tabel 7.1: Foreningstæthed – fordelt på indbyggertal

	Antal indbyggere pr. godkendt folkeoplysende forening	n
Under 5.000 indbyggere	196	3
5.000-9.999 indbyggere	269	1
10.000-29.999 indbyggere	371	17
30.000-49.999 indbyggere	380	32
50.000-99.999 indbyggere	416	26
Over 99.999 indbyggere	453	5
I alt	386	84

Figuren viser foreningstætheden - beregnet som antal indbyggere pr. godkendt folkeoplysende forening - fordelt på indbyggertal (n=85 kommuner).

**Tabel 7.2: Graduering af medlems- og aktivitetstilskud på tværs af kommunetyper (pct.)**

	Graduering efter alder	Graduering efter aktivitetsniveau	Graduering efter alder og aktivitetsniveau	Graduering på anden vis	n
Yderkommuner	25	50	0	25	4
Landkommuner	31	31	8	31	13
Mellemkommuner	63	13	13	13	8
Bykommuner	67	6	6	22	18
I alt	51	19	7	23	43

Tabellen er baseret på en gennemgang af de kommunale tilskudsordninger (n=43 kommuner).

**Tabel 7.3: Graduering af medlems- og aktivitetstilskud på tværs af regioner**

	Graduering	Ingen graduering	n
Region Hovedstaden	48	52	27
Region Sjælland	63	38	15
Nordjylland	73	27	11
Midtjylland	33	67	18
Syddanmark	27	73	22
I alt	54	46	93

Tabellen er baseret på en gennemgang af de kommunale tilskudsordninger (n=93 kommuner).

**Tabel 7.4: Lokaletilskudsprocenten til foreninger – fordelt på kommunetyper (pct.)**

	65 pct.	Over 65 pct.	n
Yderkommuner	25	75	12
Landkommuner	33	67	24
Mellemkommuner	43	57	14
Bykommuner	41	59	27
I alt	36	64	77

Tabellen viser, hvor stor en andel af kommunerne, der anvender en lokaletilskudsprocent på henholdsvis 65 pct. eller over 65 pct., fordelt på kommunetyper (n=77 kommuner).

**Tabel 7.5: Stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede grupper – fordelt på kommunetyper (pct.)**

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommune	36	50	14	14
Landkommune	71	14	14	28
Mellemkommune	63	19	19	16
Bykommune	77	17	7	30
I alt	66	22	12	88

Figuren viser andelen af kommuner, der stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede udøvere (n=88 kommuner).

**Tabel 7.6: Ændringer i kommunens praksis over retningslinjer ift. lokaletilskud og lokaletildeling – fordelt på kommunetyper (pct.)**

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommune	36	64	0	14
Landkommune	36	61	4	28
Mellemkommune	13	88	0	16
Bykommune	13	80	7	30
I alt	24	73	3	88

Tabellen viser, hvor stor en andel af kommunerne, der i løbet af de seneste 5 år har foretaget større ændringer i kommunens praksis og retningslinjer ift. lokaletilskud og lokaletildeling til folkeoplysende foreninger, fordelt på kommunetyper (n=88 kommuner)

**Tabel 7.7: Udfordringer vedrørende lokaletilskud – fordelt på kommunetyper (pct.)**

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommune	21	64	14	14
Landkommune	36	46	18	28
Mellemkommune	38	56	6	16
Bykommune	33	60	7	30
I alt	33	56	11	88

Figuren viser, hvor stor en andel af kommunerne, der oplever større udfordringer i forhold til lokaletilskud og lokaletildeling på det frivillige, folkeoplysende foreningsområdet (n=88 kommuner).

**Tabel 7.8: Bivariate analyser – foreningernes aktivitetsniveau og udbredelse**

	Antal indbyggere pr. forening	Antal indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år
Udkant/ikke udkantskommune (udkant = 0)	0,409***	0,044
Kommunestørrelse (log)	0,250**	-0,167
Urbaniseringsgrad	0,221**	0,053
Befolkningstæthed	0,354***	0,337***
Andel 25-64-årige med videregående uddannelse	0,393***	0,085
Andel borgere under 17 år	0,276**	-0,217*
Beskatningsgrundlag	0,405***	-0,101
Samlede driftsudgifter til idræts- og fritidsfaciliteter	0,214*	0,154

Tabellen viser Pearsons korrelationskoefficienter (dog Spearmans ved dummyvariablen). Sammenhængen er signifikant på niveau \*10 pct., \*\*5 pct. og \*\*\*1 pct n: indbyggere pr. forening = 84, indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år = 73. Samlede driftsudgifter til idræts- og fritidsfaciliteter består af sammenlægning af følgende kommunale konti: 0.32.31 (Stadions, idrætsanlæg og svømmehaller), 0.32.35 (Andre fritidsaktiviteter) og 3.22.18 (Idrætsfaciliteter for børn og unge).



**Tabel 7.9: Samlet regressionsanalyse – foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau**

	Antal indbyggere pr. forening	Antal indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år
Udkant/ikke udkantskommune (udkant = 1)	0,221	-
Kommunestørrelse (log)	0,215	-
Urbaniseringsgrad	-0,042	-
Befolkningstæthed	0,412**	0,363***
Andel 25-64-årige med videregående uddannelse	0,107	-
Andel borgere under 17 år	0,068	-0,254*
Samlede driftsudgifter til idræts- og fritidsfaciliteter	-0,288	-

Kun de signifikante sammenhænge fra de bivariate analyser er medtaget i den samlede model. Udkant/ikke-udkantskommune er en dummyvariabel, der kan antage enten 1 eller 0, hvor 1 angiver, at der er tale om en udkantskommune. Tabellen viser standardiserede koefficienter. Kommunestørrelse er indbyggertallet på logaritmisk skala. Urbaniseringsgraden angiver befolkningsandelen i bymæssig bebyggelse i kommunen i pct. (2018). Befolkningstætheden angiver antal af personer pr. km<sup>2</sup> i kommunen (2018). Beskatningsgrundlaget er ikke medtaget i den samlede analyse, da den korrelerer kraftigt med uddannelsesniveaet.

n for regressionen af antal indbyggere pr. forening: 84. R<sup>2</sup> for regressionen af antal indbyggere pr. forening: 0,492.

n for regressionen af antal indbyggere pr. foreningsmedlem: 73. R<sup>2</sup> for regressionen af antal indbyggere pr. foreningsmedlem: 0,452. \*: signifikant på 10 pct. niveauet. \*\*: signifikant på 5 pct. niveauet. \*\*\*: signifikant på 1 pct. niveauet.



**Videncenter**  
for Folkeoplysning