

# kultur & fritid

Tidsskriftet Folkeoplysning udgives af Fritid & Samfund

3

2016

I fokus

## Løfte i flok



## Indhold i nr. 3/december 2016

Kommunernes samarbejde med civile aktører [4](#)

*Af Bjarne Ibsen, SDU, og Helle Hygum Espersen, KORA*

Vil de frivillige være kommuner – og kommuner frivillige?  
Om samskabelse og fællesskabelse. [14](#)

*Af Anders Sevelsted, CISTAS*

Kommunerne forvalter foreningstilskud  
meget forskelligt [22](#)

*Af Malene Thøgersen, analytiker, Vifo, & Niels Næser,  
studentermehjælper, Vifo.*



# Aftenskolehøring 2017

## Hvordan sikres aftenskolens overlevelse som en stor fritidsaktivitet?

**3. marts 2017 kl. 10.00-15.00** på Christiansborg

*Målgruppe* Aftenskoleledere, medlemmer af § 35, stk. 2-udvalgene, det administrative personale på fritidsområdet i kommunerne og andre interesserede

### Baggrund for høringen

Siden en lovændring i 2003 forringede vilkårene for at drive aftenskole, har de kommunale tilskud til området været støt faldende, og incitamentet til at starte nye skoler er blevet stærkt begrænset.

På trods af det faldende tilskud er det lykkedes at fastholde et højt aktivitetsniveau, men hvis tilskuddet vedbliver med at falde med samme hastighed, som vi ser for øjeblikket, vil konsekvensen heraf være, at det vil nå så lavt et niveau, at der reelt er tale om en fuld markedsgørelse af området. En markedsgørelse, der vil kunne betyde, at der vil være kommuner helt uden aftenskoler, og andre der kun har en meget begrænset aktivitet på området.

Det faldende tilskud er imidlertid ikke den eneste udfordring, aftenskolerne står overfor. En undersøgelse foretaget af Fritid & Samfund viste, at de også er udfordret af en meget begrænset politisk bevågenhed i kommunerne, hvad der bl.a. kommer til

udtryk ved, at aftenskoleområdet generelt er dårligt beskrevet i de kommunale folkeoplysnings- og fritidspolitikker. Desuden oplever mange skoler en stigende konkurrence fra biblioteker og andre kommunale institutioner, og meget tyder på, at de også får konkurrence fra frivilligt arbejde, der nu så småt er begyndt at brede sig ind over voksenundervisningsområdet.

Høringen vil fokusere på, hvilke udfordringer aftenskolerne står overfor i dag, samt hvilke løsningsmuligheder der er for at sikre, at området også på længere sigt kan fastholde sin position som en af landets vigtigste fritidsaktiviteter for den voksne del af befolkningen.

### Deltagere i høringen

Folketingspolitikere, repræsentanter fra de landsdækkende oplysningsforbund, repræsentanter fra kommunerne, repræsentant fra Biblioteksforeningen, forskere på aftenskoleområdet, repræsentanter fra det frivillige område m.fl.

### Tilmelding

Senest **fredag 10. februar 2017** – tilmelding sker efter først til mølle-princippet.

Mail deltageren/deltagernes **navn, adresse, e-mail, telefonnummer, kommune, funktion/udvalg** samt **betalingsoplysninger/EAN** til Fritid & Samfund på [fritid@fritid-samfund.dk](mailto:fritid@fritid-samfund.dk)

**Pris** 995 kr. for medlemmer af Fritid & Samfund, 1.295 kr. for andre.

Fritid & Samfund står for høringen. Vi udsender senere folder til kommunerne om høringen. Information om høringen bliver også lagt på [www.fritid-samfund.dk](http://www.fritid-samfund.dk)

*Ret til ændringer forbeholdes*

# Kommunernes samarbejde med civile aktører

**HELLE HYGUM ESPERSEN**, seniorprojektleder, [KORA](#)

**BJARNE IBSEN**, professor på [Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund](#) ved Syddansk Universitet

Der er i kommunerne et voksende politisk fokus på at fremme et samarbejde med frivillige, foreninger og andre grupper af borgere. Betegnelsen varierer derfor, men de mest almindelige er: partnerskab, samskabelse eller netværksbaseret samarbejde, der er udtryk for et samarbejde om konkrete aktiviteter, fx i en folkeskole, på et plejecenter eller i en indsats for flygtninge.

Et utal af konferencer og politiske dokumenter samt tænketanke og private konsulentfirmaer udråber et tættere samarbejde med civilsamfundet som løsningen på en række udfordringer og opgaver, som kommunerne har vanskeligt ved at klare alene, hvad enten dette skyldes manglende ressourcer, opgavernes komplekse karakter eller et ønske om at styrke borgernes deltagelse i og indflydelse på de kommunale opgaver.

De nye samarbejder skal – ifølge fortalene derfor – både skabe innovation, mere demokratisk inddragelse af borgere og bidrage til at løse det resourcepres, mange kommuner oplever. En af visionerne er, at borgerne skal sættes mere i centrum som eksperter i eget liv og ikke mindst bidrage til at afbureaukratisere og menneskeliggøre ufleksible og upersonlige kommunale ydelser. Selvom dagsordenen om et stærkere samarbejde mellem den kommunale og den frivillige sektor har fået tilslutning fra mange sider, de forskellige politiske fløje, mange af de frivillige landsorganisationer, Kommunernes Landsforening, Frivilligrådet m.fl., så har der også lydt kritiske røster. Først og fremmest fra flere fagforeninger for kommunalt ansatte, som frygter, at et tættere samarbejde med frivillige i de kommunale institutioner vil koste arbejdspladser, men også en kritik af, at det kan gå ud over kvaliteten i den kommunale service, selvom de også ser perspektiver i et tættere samarbejde mellem kommunale institutioner og civile aktører.

Set i lyset af den massive politiske italesættelse af visionerne for et stærkere samarbejde mellem den kommunale og den frivillige sektor er det interessant, at der indtil dato ikke er forsket ret meget i området. Det var begrundelsen for, at KORA og Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund på

Syddansk Universitet gik sammen om at undersøge omfanget og karakteren af kommunernes samarbejde med civile aktører samt holdningerne dertil.

Undersøgelsen søger både at belyse, om der er forskelle mellem kommunerne på samarbejdet med civile aktører og holdningerne dertil, og om der er forskelle derpå mellem forskellige forvaltningsområder. Spørgeskemaet blev i oktober 2015 sendt til i alt 838 fag- og forvaltningschefer, hvoraf 53 pct. besvarede spørgeskemaet helt eller delvist. Det er altså ikke kommunen som helhed, der har besvaret spørgeskemaet, men fagchefer for de forskellige kommunale fag- og forvaltningsområder. I denne artikel trækkes de vigtigste af undersøgelsens resultater op med et særligt fokus på kommunernes samarbejde inden for kultur- og fritidsområdet.

### **DE FLESTE KOMMUNER HAR EN FORMEL POLITIK FOR SAMARBEJDE MED CIVILE AKTØRER**

Undersøgelsen bekræfter, at samarbejdet med civile aktører har stor politisk og forvaltningsmæssigt fokus i kommunerne. 60 pct. af fagcheferne svarer, at kommunen, som de er fagchef i, har en overordnet politik eller strategi for samarbejde med civile aktører, 19 pct. svarer, at det indgår som en del af andre politikker, og yderligere 10 pct. svarer, at politikken derfor er under udarbejdelse.

En noget mindre andel – 39 pct. – af fagcheferne svarer, at der er en særlig politik eller strategi for samarbejde med civile aktører på det fagområde, som fagchefen er ansvarlig for, og 29 pct. svarer, at det indgår som en del af andre politikker. Kultur- og fritidsområdet har i højere grad end de fleste fagområder en særlig politik eller strategi for et samarbejde med civile aktører. Det svarer 52 pct. af fagcheferne for forvaltningsenheder, der omfatter kultur- og fritidsområdet, og det er kun overgået af Sundheds- og forebyggelsesområdet.

### **SAMARBEJDE OM MANGE FORSKELLIGE OPGAVER OG MED FORSKELLIGE CIVILSAMFUNDSAKTØRER**

Bestræbelsen på at styrke samarbejdet med den frivillige sektor og civile aktører sker bredt i kommunerne og ikke kun eller primært inden for det sociale område, skole- og uddannelsesområdet og kultur- og fritidsområdet, som der har været meget fokus på. 82 pct. af fagcheferne svarer, at forvaltningen har haft et særligt fokus på at opbygge nye samarbejder med civile aktører inden for det seneste år.

Kommunerne samarbejder først og fremmest med lokale foreninger, hvilket tre ud af fire af fagcheferne svarer, at deres fagområde gør. Det er mest udbredt på kultur- og fritidsområdet, hvor ni ud af ti forvaltningschefer svarer, at de har et samarbejde med lokale foreninger. Lidt færre – to ud af tre – samar-

bejder med landsdækkende organisationer (eller lokale afdelinger deraf). Her er kultur- og fritidsforvaltningerne også topscorer. Tre ud af fem svarer, at de har et samarbejde med borgere, der arbejder frivilligt på en kommunal institution eller i et kommunalt projekt uden tilknytning til en forening eller organisation. Kultur- og fritidsområdet afviger på dette område ikke fra gennemsnittet. Næsten halvdelen har et samarbejde med boligselskaber, grundejerforeninger eller lejerforeninger. To ud af fem har et samarbejde med selvejende institutioner, og en tilsvarende andel samarbejder med et frivilligcenter og en eller flere virksomheder. Hver fjerde har et samarbejde med en kirke (inklusive menighedsplejere), med en socioøkonomisk virksomhed og et værested. Færrest har et samarbejde med andre trosretninger end folkekirken, som kun hver tyvende fagchef angiver som en aktuel samarbejdspartner.

Ifølge svarene fra fagcheferne er det især kommunen, som er igangsætter af et samarbejde med civile aktører. Enten ved at kommunen eller en kommunal institution inviterer til eller rekrutterer organiserede civile aktører, eller ved at kommunen går i dialog med civile aktører om, hvad der kan samarbejdes om. Mindre udbredt er det, at det er lokale civile aktører eller regionale eller landsdækkende organisationer, som inviterer kommunen til et samarbejde. Omkring halvdelen af fagcheferne svarer, at samarbejder altid eller ofte er formaliserede i form af skriftlige aftaler med klar rolle-, ansvars- og opgavefordeling. Den øvrige halvdel af samarbejderne er uformelle og netværksbaserede.

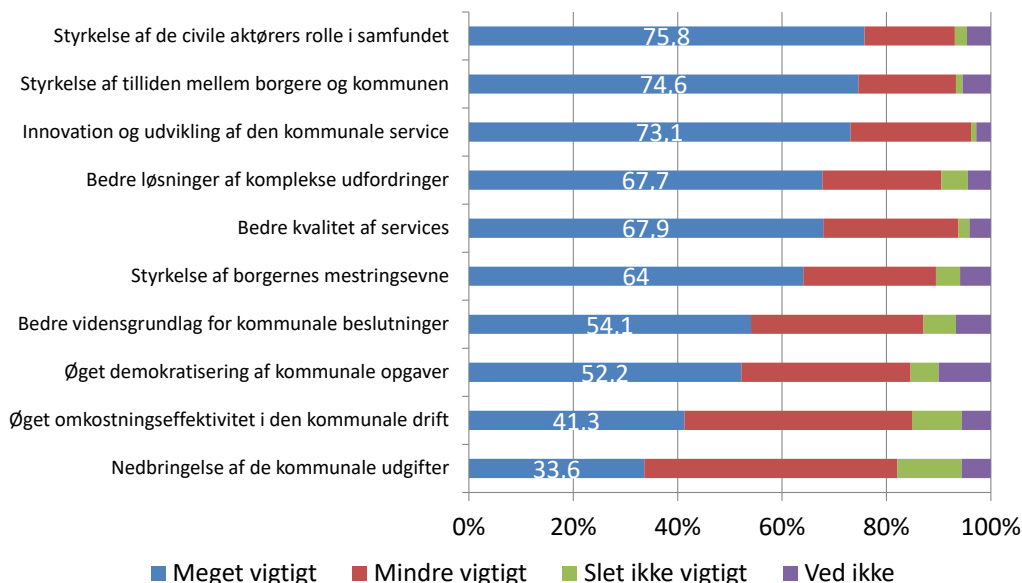
39 pct. af samarbejderne gennemføres 'altid' og 'ofte' på tværs af forvaltningsområder, og to ud af tre samarbejder omfatter mere end én samarbejdspartner. Vi kender dog ikke omfanget af de konkrete samarbejder (antal kommunale medarbejdere og borgere), og vi ved heller ikke, i hvor stor udstrækning de konkrete samarbejder griber ind i den kommunale opgaveløsning og etablerer fælles praksis, eller består i at skabe overgange og sammenhænge mellem ellers adskilte kommunale og civile organiseringer.

### **I LILLE GRAD ØKONOMISKE GEVINSTER SOM SAMARBEJDET BEGRUNDES MED**

Det er især demokratiske gevinster og service gevinster, som de kommunale fagchefer tilslutter sig på et spørgsmål om, hvad de især begrundet samarbejdet med, som hosstående figur viser.

Tre ud af fire fagchefer svarer, at begrundelsen 'Styrkelse af tilliden mellem borgere og kommunen' er 'meget vigtig', og en lige så stor andel svarer, at 'Styrkelse af de civile aktørers rolle i samfundet' er en 'meget vigtig' begrundelse for samarbejdet. Lidt færre – men stadig mere end halvdelen – har svaret, at begrundelserne 'Øget demokratisering af kommunale opgaver' og

## Hvor vigtige er følgende begrundelser for forvaltnings- og fagområdets samarbejder med civile aktører?



'Styrkelse af borgernes mestringsevne' er 'meget vigtigt'.

Betydningen af samarbejdet med civile aktører for den kommunale service tillægges ligeledes meget stor betydning. Det gælder især begrundelsen, at samarbejdet giver 'Innovation og udvikling af den kommunale service', men også på de øvrige tre udsagn ('Bedre kvalitet af den kommunale service', 'Bedre løsning af komplekse udfordringer' og 'Bedre vidensgrundlag for kommunale beslutninger') svarer mere end halvdelen, at det er 'meget vigtigt' som begrundelse for samarbejdet mellem den frivillige og den kommunale sektor.

Den laveste tilslutning er der til de økonomiske begrundelser. To ud af fem af fagcheferne har svaret 'meget vigtigt' til, at samarbejdet giver 'Øget omkostningseffektivitet i den offentlige sektor', og hver tredje svarer 'Meget vigtigt' til udsagnet, at samarbejdet fører til 'Nedbringelse af de kommunale udgifter'. Men også her gælder det, at meget få svarer 'Slet ikke vigtigt'.

Ved at sammenholde fagchefernes forventninger til samarbejdet og deres vurdering af udbyttet deraf (ud fra de hidtidige erfaringer), er det de økonomiske gevinster, som mindst lever op til forventningerne. Selvom den økonomiske værdi var den 'mindst vigtige' blandt begrundelserne for sam-

arbejde med civile aktører, er det også den værdi, hvor der er den største forskel mellem fagchefernes forventninger og deres vurdering af udbyttet af samarbejdet. Fagchefernes svar vedrørende de økonomiske gevinster af samarbejdet bekræftes af svarene på et andet spørgsmål om den økonomiske og ressourcemæssige gevinst af samarbejdet med civile aktører. Kun hver tiende svarer, at man i den kommunale drift har haft en økonomisk gevinst af samarbejdet. En lidt mindre andel mener omvendt, at kommunen har haft en økonomisk merudgift derved. En tredjedel af fagcheferne vurderer dog, at den økonomiske gevinst ligger længere ude i fremtiden. Vi kan ikke vide hvilket rationale, der ligger bag den vurdering. Det kan skyldes forventninger om, at samarbejderne kan løse komplekse udfordringer mere effektivt, eller det kan skyldes forventninger om, at civile aktører vil overtage kommunale opgaver, eller helt andre rationaler.

#### **POLITISKE FORVENTNINGER – MEN MANGLENDE VIDENSKILDER**

Undersøgelsen viser også, at samarbejderne stort set alene er baseret på politik og 'prøven sig frem': på spørgsmålet om, hvad fagcheferne er inspireret af i operationaliseringen af samarbejdet henvises især til publikationer fra KL, ministerier og råd og landsdækkende frivillige organisationer, og i langt mindre grad til forskningsbaseret viden, landsdækkende videnscentre og udviklede modeller for samarbejder. Fagchefernes svar vidner om en praksis, der er mere inspireret af politik og interesser end af viden, samtidig med, at forventningerne (jf ovenfor) til samarbejdernes udbytte er tårnhøje.





## **ISÆR DE JURIDISKE OG STYRINGSMÆSSIGE VILKÅR FOR SAMARBEJDET SOM ER EN UDFORDRING**

Samarbejdet med foreninger og frivillige kan være forbundet med en række udfordringer. For det første kan det tænkes, at de civile aktører ikke har de ønskede ressourcer og kompetencer til at indgå i et ligeværdigt samarbejde. Det er dog forholdsvis få fagchefer, som har den oplevelse.

En anden udfordring kan være, at de kommunale medarbejdere har svært ved at finde den nødvendige tid til samarbejdet, og at de mangler viden om foreninger og frivillige, og hvordan man skal samarbejde med dem. Det synes de kommunale fagchefer i noget højere grad er en udfordring, end manglen på ressourcer og kompetencer hos de civile aktører, de samarbejder med.

Den største oplevede udfordring synes at være de juridiske og styringsmæssige vilkår for samarbejdet. Fagcheferne synes også, at det er en udfordring, at der mangler evidens for eller viden om virkningerne af samarbejder med civilsamfundet. Fagcheferne udtrykker et behov for viden om, hvordan samarbejder skaber værdi, eller ikke skaber værdi, samt hvordan de kan evaluere og måle en evt. værdi. Kun hver tiende angiver, at de måler eller evaluerer på samarbejdet på tværs af kommune og civile aktører.

## **SMÅ FORSKELLE MELLEM KOMMUNETYPER, STORE FORSKELLE MELLEM FAGOMRÅDER**

Man kunne måske forvente væsentlige forskelle mellem kommunetyper på samarbejdet med civile aktører. Men undersøgelsen kan ikke bekræfte det. De store kommuner adskiller sig fra de mindre og små kommuner ved at have flere samarbejdsprojekter, ved i højere grad at samarbejde med boligselskaber, kirker, væresteder, frivilligcentre samt socioøkonomiske virksomheder, og de måler eller evaluerer i højere grad udbyttet af samarbejdet. Det er forventelige forskelle for henholdsvis store og små kommuner.

Kommunens dominerende politiske orientering – målt efter, hvilket parti borgmesteren kommer fra – har forholdsvis lille betydning for omfanget og karakteren af samarbejdet med civile aktører samt holdningen dertil blandt fagcheferne, og de forskelle, som findes, kan skyldes, at der er en sammenhæng mellem kommunens størrelse og politiske orientering. Undersøgelsen har heller ikke kunnet påvise signifikante forskelle mellem landsdele på kommunernes samarbejde med civile aktører samt holdninger til og vurderinger af samarbejdets betydning.

De store forskelle finder vi i højere grad internt i den enkelte kommune, dvs. mellem fag- og forvaltningsområderne. 'Sundhed og forebyggelse' er måske det fagområde, som skiller sig mest ud fra de andre. Det er dette fagområde, der bl.a. har flest samarbejder; som især har særlige politikker for samarbej-

det; og som i særlig grad lægger vægt på måling og evaluering af, hvor mange borgere og frivillige, der tager del i samarbejdet. Derimod viser undersøgelsen, lidt overraskende, at fagområdet 'Kultur og fritid' tegner sig for relativt få samarbejder med civile aktører. Flere studier viser, at foreningerne og det frivillige arbejde på dette samfundsområde udgør omkring halvdelen



af det samlede foreningsliv og frivillige arbejde, og hovedparten af den kommunale udgift til civilsamfundet findes på dette område i form af udgifter til faciliteter, der stilles gratis til rådighed, og økonomisk støtte til aktiviteter i folkeoplysende foreninger og aftenskoler i henhold til folkeoplysningslovens regler. Men det kan hænge sammen med, at hovedparten af kultur-, fritids- og idrætsaktiviteter foregår i foreninger med frivillige ledere, instruktører, undervisere mv., som kommunen støtter, men ellers ikke har hverken et ansvar for eller et samarbejde med. Det er en helt anden samarbejds- eller samspilsform, vi finder på dette område, end den samarbejdsform, hvor kommunen søger at inddrage – og samarbejde med – foreninger og frivillige om løsningen af opgaver og problemstillinger, som kommunen har ansvaret for. Fagchefernes svar viser, at det især er sundhedsmæssige, integrationsmæssige og sociale problemstillinger, som der samarbejdes om. Og på disse fagområder bidrager også kultur- og fritidsforeningerne.

### PERSPEKTIVER PÅ RESULTATERNE

Undersøgelsen viser, at der i kommunerne er et bredt samarbejde med civile aktører, og at det er blevet en integreret del af den kommunale forvaltning og dertil hørende institutioner, centre og enheder. Men det er meget usikkert, hvor omfattende og nært de konkrete samarbejder er. Mange samarbejder er efter alt at dømme forholdsvis små, fx når nogle få frivillige kommer et par timer om ugen på den lokale folkeskole. Det er også usikkert, om de kommunale institutioner i højere grad samarbejder med civilsamfundet end de gjorde for blot få år siden. Tre undersøgelser af foreningslivet i Odense Kommune og Faaborg-Midtfyn Kommune i 2004, 2010 og 2016 viser, at der



fra 2004 til 2010 skete en markant stigning i andelen af foreninger, som har et samarbejde med en eller flere kommunale institutioner, men i 2016 er andelen af foreningerne, der har et samarbejde med kommunen eller en kommunal institution, ikke større, end den var i 2010 (analysen offentliggøres sidst på året). Det er dog muligt, at kommunerne i højere grad samarbejder med andre civile aktører, end man tidligere har gjort. Her tænkes især på frivillige uden en foreningstilknytning, som mere end halvdelen af fagcheferne svarer, at de samarbejder med.

Som nævnt viser undersøgelsen, at det især er demokratiske værdier, som fagcheferne begrundet og retfærdiggør samarbejdet med civile aktører med, og det er også sådanne værdier, som de mener, at de konkrete samarbejder har bidraget til. Derfor kan det undre, at så forholdsvis få fagchefer nævner samarbejder omkring politikudvikling, planlægning, budgetmæssige prioriteringer og politisk deltagelse. Der er en tydelig tendens til, at samarbejderne især drejer sig om konkrete opgaver i driften frem for den politikudviklende og problemidentificerende side af kommunerne. Der samarbejdes i højere grad om produktionen frem for om udviklingen og planlægningen af services og indsatser. Og det kan også vække undren, at de lokale foreninger i så forholdsvis lille grad tager initiativ til samarbejde (ifølge fagcheferne) og tilsyneladende heller ikke har spillet en central rolle ved udarbejdelsen af politikker og strategier på området. Der synes at være et misforhold mellem den betydning, de lokale foreninger, lokale boligselskaber, lokale selvejende institutioner mv. har, når det drejer sig om de konkrete samarbejder, og den noget mindre betydning de samme foreninger og institutioner har for udarbejdelsen af politikker og strategier og problemformulering på området samt initiativer til samarbejdet. Man kan diskutere, hvor meget demokratisk værdi man opnår ved primært at samarbejde om produktionen (frem for om planlægningen) af services. Være den primære initiativtager til samarbejderne og især lade sig inspirere af publikationer fra



de statslige organisationer og store landsdækkende civile organisationer, samtidig med at man i praksis især samarbejder med de mindre lokale foreninger og borgergrupper.

Endelig er det tankevækkende, at undersøgelsen viser, at de kommunale fagchefer i højere grad ser udfordringer i samarbejdet med de civile aktører internt i kommunen end hos de civile aktører. Det kan være udtryk for den kolossale tillid til og tro på civilsamfundets værdier og potentialer, som kommer til udtryk i offentligheden og i politiske udtalelser. Men det kan også skyldes, at de lokale netværk og samarbejder er for svage til, at de kommunale medarbejdere har viden om, hvem de skal samarbejde med, og at selve det at arbejde i netværk i lokalsamfund fortsat er meget nyt for mange kommunale medarbejdere. Derudover kan det skyldes, at kommunerne typisk samarbejder med foreninger, frivillige og andre civile aktører, som netop er eksperter og særligt dedikerede på områder, som de samarbejder med kommunale institutioner om. Det kan også skyldes, at de kommunale fagchefer vurderer, at de frivillige aktørers erfaringsbaserede viden og tætte kontakt til specifikke borgergrupper kan bidrage kvalitativt til faglige medarbejders faglige viden og på den baggrund løfte kvaliteten af services og løsninger. Sidst men ikke mindst kan det skyldes, at fagcheferne vurderer, at de civile aktørers bidrag primært består i at skabe netværk for borgerne og ikke i øvrigt har betydning for den faglige opgaveløsning i kommunerne. ■

---

## Omdannet regering

Lars Løkke Rasmussens regering III har fået en imødekommende modtagelse hos mange i foreningslivet.

Det, der har vakt opmærksomhed, er afsnittet *Kultur, foreningsliv og medier*, pp. 79-81, i regeringsgrundlaget [\*For et friere, rigere og mere trygt Danmark\*](#) for den nye 3-kløver-regering bestående af Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti.

Ved regeringsdannelsen blev Bertel Haarder afløst som kulturminister og kirkeminister af Mette Bock, Liberal Alliance.





# Vil de frivillige være kommuner – og kommuner frivillige?

## Om samskabelse og fællesskabelse

ANDERS SEVELSTED, ph.d. stipendiat, CBS, CISTAS, [www.cistas.dk](http://www.cistas.dk)

De frivillige organisationer <sup>1)</sup> inden for det sociale område er gennem de seneste 50 år blevet stadigt mere professionaliserede og integrerede i statens socialpolitik til et punkt, hvor de frivillige repræsenterer en 'konkurrencefordel' ift. kommunens eventuelle hjemtagelse af en opgave. På den anden side forsøger man sig i disse år fra kommunalt hold at skabe nye, mere fleksible og responsive organisations- og arbejdsformer. Det kunne paradoksalt se ud som om, at mens frivillige organisationer har udviklet sig til at være kommunale serviceleverandører uden frivillige, så vil de kommunale myndigheder og leverandører nu til at efterligne de frivillige gennem inddragelse og samskabelse. Spørgsmålet er, om begge parter med fordel kunne reflektere over deres historiske rolle og dermed genopfinde de fællesskaber, de bygger på: 'fællesskabelse' frem for samskabelse.

### **INDRE MISSION KØBENHAVN OG BLÅ KORS – FRA FRIVILLIGHED TIL PROFESSIONALISME**

Jeg har hørt det sagt, at det i virkeligheden var Indre Mission i København, der skabte velfærdsstaten. Det er nok lige at drive det vidt nok, men det er rigtigt, at initiativet til mange af de opgaver, som vi i dag forventer, at staten tager sig af, først blev taget i og omkring de konservative vækkelseskredse i København: Social hjælp til de svageste, børnepasning, ungdomsforeninger, kirkebygning, alkoholbehandling.

I modsætning til i dag, hvor frivillighed indimellem bliver stillet i modsætning til organisering, og som en ressource, kommuner kan trække på, så var denne frivillighed stærkt organiseret. Typisk ville en 'moralisk elite' i form af præster eller veluddannede lægmænd have taget initiativet for så at forankre arbejdet bredt i de troende samfund. På denne måde opstod bl.a. KFUM, Blå Kors og Kirkens Korshær.

Erfaringen af fattigdom og social nød blev fortolket meget forskelligt af de forskellige aktører i slutningen af 1800-tallet. Mens justitsminister Alberti i 1905 var manden bag indførelsen af en pryglelov, der korporligt skulle få volds- og sædelighedsforbrydere på bedre tanker, krævede socialisterne den sociale nød afskaffet gennem højere lønninger, og i sædelighedsfejden om seksualmoral og prostitution stod det moderne gennembruds mænd over for kvindesagssympatisører.

Midt i denne dybt ideologiserede tid stod Københavns Indre Mission, som på den ene side ville bekæmpe Brandes-kredsens krav om fri kønsmoral og på den anden side de ateistiske socialister. For en del i missionen var det ikke arbejdernes krav om bedre forhold, man opponerede imod, men deres ateisme. Inspireret af engelsk kristen socialisme støttede man arbejdernes sag, og initiativer som 'Foreningen til Søndagens Rette Brug' var netop også tænkt som en beskyttelse af arbejderen.

Problemer vedr. prostitution, alkohol, 'bølleuvasen' etc. blev af de konservative missionsfolk tolket i moralske termer: Alkoholikere var ikke deres egen ulykkes smed, men var 'faldne', der var ledt i 'synd' af hovedstadens 'Sodoma og Gomorra'. Det var en kristen pligt at hjælpe; en pligt der blev begrundet med henvisning til Luther og anglo-amerikansk kristendom: Mens man i landmissionen holdt på, at social hjælp kun kunne være en 'troens frugt', som ikke var missionens anliggende, så brugte man i København den lutherske vending 'Tro, virksom i kærlighed' for at begrunde det sociale program. De mere aktivistiske lægmænd var på deres side inspireret af tanker om 'perfektionisme' fra amerikansk og engelsk vækkelseskristendom; at man i dette liv kunne gøre sig fri fra alle synder.

Pointen er, at der i disse år blev grundlagt en stærk moralsk-religiøs tradition for frivilligt socialt arbejde. Ligesom de forskellige 'søjler' i det danske samfund organiserede egne foreninger og organisationer for uddannelse, oplysning, sport, politik etc., så repræsenterer det missionske hjælpearbejde også en særlig værditradition i dansk historie.

En udløber af denne tradition, som jeg beskæftiger mig med i min afhandling, er Blå Kors. Blå Kors var en udløber af vækkelsesmiljøet i København med den meget aktive ægyptolog H.O. Lange som en af initiativtagerne. Hurtigt fik foreningen dog etableret en stærk kontakt til Indre Missions miljøer rundt om i landet gennem sin første formand pastor Niels Juhl, der havde missionsk familiebaggrund og et godt forhold til Indre Missions daværende formand Wilhelm Beck. Også selvom Blå Kors ofte blev betragtet som en konkurrent og en form for 'gerningsretfærdighed', hvor man på u-luthersk vis forsøger at opnå nåde gennem handlinger snarere end gennem troen alene.



Blå Kors' primære arbejde foregik i foreningerne, hvor man holdt sig selv og andre fast på afholdsløftet gennem samtale, bøn og sang. Medlemstallet i Blå Kors toppede i 1917, året for brændevinsskattens stærke forøgelse, med knap 33.000 voksne medlemmer og såkaldte 'tilhængere', der var på prøve, inden de kunne optages som medlemmer. Allerede fra 1905 havde man imidlertid arbejdet med et egentligt forsorgsarbejde blandt alkoholikere, og dette arbejde fik mere

og mere betydning, i takt med at medlemstallet faldt efter 1917. Imidlertid var der dog i mange år en tæt sammenhæng mellem forening og det såkaldte 'redningsarbejde'. Staten støttede fra starten arbejdet med alkoholikere, men ikke med store beløb, så det meste kom fra medlemmer, frivillige bidrag og fra landbrug tilknyttet behandlingshjem. Med politireformen i 1930 og socialreformen i 1933 blev Blå Kors tættere integreret i statens straffe- og omsorgsapparat, idet det blev muligt at tvangsindlægge kriminelle alkoholikere og alkoholikere, som kommunens socialudvalg selv vurderede havde brug for et ophold.

Ved sygehus- og forsorgsreformerne i 1960 blev Blå Kors økonomisk og administrativt en del af statens forsorg, idet alkoholbehandlingen blev flyttet fra socialministeriet til sundhedsministeriet, man fik overenskomst med staten og blev kompenseret fuldt ud for udgifterne i forbindelse med behandling. Blå Kors-hjemmene begyndte nu også for alvor at virke efter tidens nye resocialiseringsidealer. I starten af 1990'erne toges der så afsked med foreningsorganisationen, og i 2001 ophævedes afholdspåbuddet i Blå Kors, hvilket må siges at markere en symbolsk afsked med organisationens frivilligt-aktivistiske rødder. I dag kan man så høre udtalt, at frivillige foreninger har en 'konkurrencefordel' i udbudsrunder, fordi man har en stærk frivillig tradition. En bekymring kunne melde sig her: Er Blå Kors og andre frivillige foreninger blevet så professionaliserede og viklet ind i staten, at det frivillige engagement er helt instrumentaliseret som et led i konkurrencen på et marked?

### **KOMMUNERNE: FRA SELVSTYRE TIL SERVICELEVERANDØR?**

Hvor der for Blå Kors er sket en professionalisering, så har den kommunale organisation været igennem en anden type proces, der har indebåret en centralisering og en langsom erosion af det lokale myndighedsansvar.

Mens de kristelige organisationer var en 'first mover' på velfærdstiltag i slutningen af 1800-tallet og starten af 1900-tallet, så var en række kommuner langt fremme i forhold til at skabe universalistiske sundheds- og skoletilbud, omfattende ældrepleje og billige boliger fra 1900–1920. I byer som Køben-



havn, Århus og Nakskov eksisterede en 'kommunesocialisme', der under store lokale diskussioner rykkede på velfærdstiltag, mange år før det nationale niveau kom med på vognen.

Imidlertid blev den kommunale forsyning også langsomt indlemmet i statens velfærd, kulminerende symbolsk med bistandsloven i 1976, der genindførte skønsprincippet i sociale sager og gav professionelle udstrakte beføjelser i det sociale arbejde. Allerede i løbet af 1980'erne vendte de faste takster dog tilbage, og op gennem 1990'erne og 2000'erne blev der gennemført en række reformer, der er blevet kendt under overskriften New Public Management. Motivationen har sikkert været effektiviseringshensyn, men i de socialdemokratiske halvfemsere var ideen faktisk også at tydeliggøre myndighedsansvaret hos kommunernes politikere og forvaltning. Det skulle være tydeligt, hvem der bar ansvaret for serviceniveauet, og hvem der bar ansvaret for leveringen af denne service. Med strukturreformen i 2007 blev denne ide dog delvist forladt, idet kommunerne overtog en del opgaver fra de gamle amtskommuner, hvor kontraktstyringen ikke blev taget i brug.

Samtidig medførte reformen en centralisering, hvor sammenlægningen af kommuner har ført til større enheder, der er længere væk fra kommunernes yderområder, mens overgivelse af opgaver som udbetaling af en række ydelser (folkepension, boligstøtte og fleksydelse) også flytter myndighedsansvaret væk fra kommunerne. Der er desuden en stadig strammere statslig styring af de områder, der stadig hører under de kommunale myndigheder. Fx er det tilfældet, at mens kommunerne stadig formelt har ansvar for



ikke-forsikrede ledige, dvs. kontanthjælpsmodtagere, så bliver dette område stramt styret gennem den statslige refusion, der giver et stærkt incitament til at vægte 'at sætte krydser' for rettidig afholdelse af samtaler og dermed et mindre spillerum for individuelle afgørelser.

Spørgsmålet er, om ikke den stadig strammere statslige styring indskrænker det kommunalpolitiske råderum og risikerer at forvandle det lokale selvstyre til en administrativ enhed a la regionsrådene på den ene side og til serviceleverandører a la Blå Kors på den anden?

### **DEN KOMMUNALE OG DEN FRIVILLIGE ÅND**

Udviklingen synes altså at gå i retning af, at myndighedsansvar forskubber sig opad, mens kommuner og frivillige organisationer risikerer at ende som blotte forvaltere og leverandører af et nationalt fastlagt serviceniveau.

De kommunale myndigheder reagerer på udviklingen ved at sætte initiativer i søen i retning af en mere levende og inddragende organisation. Initiativer som Skanderborg Kommunes 'kommune 3.0' satser på at aktivere og inddrage borgere i udformningen af de kommunale ydelser, mens der tales en hel del om samskabelse, partnerskaber og den fjerde sektor rundt omkring. Lidt spidst formuleret kan man sige, at kommunerne forsøger at lade den 'frivillige ånd' komme over sig og lade sig inspirere af det engagement og den forpligtelse og initiativrighed, der ligger her. Samtidig peger KORAs og SDUs nye rapport på, at 'samskabelsen' mellem frivillige og kommunale partnere i høj grad foregår på kommunernes præmisser – og særligt omkring leverancen snarere end i planlægningen af services.

Måske kræver et frugtbart samarbejde, at man besinder sig på sin egen rolle i stedet for at efterligne hinanden. Da Alexis de Tocqueville under sine rejser i 1830'ernes USA først stødte på afholdsfolk, forstod han ikke, hvorfor de offentligt proklamerede deres afholdenhed. Kunne de ikke bare lade være med at drikke og så lade det være en privat sag? Først senere forstod han, at de amerikanske foreninger netop var kendetegnet ved en gruppe individers beslutning om offentligt at vedgå sig bestemte doktriner, som gruppen forpligter sig på at søge at gennemføre på demokratisk vis. En frivillig forening er altså i denne forståelse kendetegnet ved at have et offentligt *anliggende* baseret på et fælles *engagement*.

For Blå Kors er dette anliggende og engagement kristent. Læser man Blå Kors' vedtægter fra 2014, står der i paragraf 2: *Blå Kors Danmark bygger på, at ethvert menneske er skabt og elsket af Gud og dermed unikt, kan få Guds tilgivelse gennem tro på Jesus Kristus og frigøres ved Helligånden til et nyt liv i tro, håb og kærlighed*. Blå Kors er altså forankret i et stærkt kristent værdifællesskab. Mens anliggendet i de frivillige foreningers storhedstid nok var



delt af de fleste frivillige, så er det stadig anliggende, der gør frivillige foreninger attraktive at engagere sig i, selvom man måske i dag er engageret i kortere tid. Blå Kors har historisk været stærk, fordi organisationen var forankret i et miljø og dermed et fællesskab, der sympatiserede med dens grundtanker.

Kommunestyrets fællesskab er af en anden art. Følger man en anden iagttagelse af amerikansk demokrati i aktion, filosofen John Dewey, så tilbyder demokratiet en bestemt måde at håndtere konsekvenser af private handlinger, der angår os alle. I modsætning til klassisk liberalisme så er den demokratiske proces ikke kendetegnet af individer, der forfølger deres egeninteresse, men af 'organiseret intelligens', hvor fællesskabets mål diskuteres. I modsætning til foreningen er den kommunale 'ånd' altså kendetegnet ved ikke at følge én doktrin, men ved en samtale, hvor forskellige synspunkter kan gøre sig gældende, blive revideret i løbet af samtalen og ende ud i en fælles målsætning. Med det stigende antal hjemløse og den øgede økonomiske ulighed, der præger udviklingen i disse år, kunne man måske kigge tilbage på kommunesocialismen for inspiration. Hvad var det man kunne her? Bl.a. havde man udstrakt kommunal autonomi og et mod til på baggrund af fælles og hårde diskussioner at sætte nye mål.

Skal frivillige og kommuner altså nå fra en kommunestyret samskabelse, der primært inddrager på leverancesiden, til ægte 'fællesskabelse', der også inddrager i den demokratiske samtale, så kræver det måske først en bevidsthed på ens eget fællesskab: Dels at kommunerne bevarer rollen som lokal, politisk og myndighedsansvarlig, og dels at de frivillige organisationers anliggende-baserede fællesskab bliver genaktualiseret og sat i spil i det demokratiske fællesskab. ■

## Note

1) Selvom organisationer som Blå Kors, KFUMs sociale arbejde og Kirkens Korshær juridisk tæller som selvejende institutioner, definerer de ofte sig selv som frivillige og bærer stadig en 'frivillighedens ånd'.

## Henvisninger

[www.CISTAS.dk](http://www.CISTAS.dk)

Bundesen, Peter, Lars Skov Henriksen og Anja Jørgensen. 2001: *Filantropi, Selvhjælp og Interesseorganisering: Frivillige Organisationer I Dansk Socialpolitik 1849-1990'erne*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Dewey, John. 1991 [1927]. *The Public and Its Problems*. Athens: Swallow Press.

Ejersbo, Niels & Greve, Carsten. 2005: *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.

Ibsen, Bjarne & Espersen, Helle Hygum 2016: *Kommunernes samarbejde med civile aktører: forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte*. Syddansk Universitet: KORA.

Kolstrup, Søren. 1998: *Velfærdsstatens rødder: fra kommunesocialisme til folkepension*. København: skriftserie 38.

Lund, Anker Brink. 2015: *Fra fælled til fællesskabelse*. Kultur & fritid, nr. 1/maj 2015.

Tocqueville, Alexis de. 2014 [1835/40]. *Demokrati i Amerika*. Kbh.: Information.

## CISTAS – Civilsamfundet i Statens skygge

Anders Sevelsted artikel udspringer af hans delprojekt *Civilsamfund og frivillighed* i det tværfaglige forsknings- og formidlingsprojekt CISTAS. CISTAS-projektet skal belyse, hvordan forholdet mellem den moderne danske stat og civilsamfundet har formet civilsamfundets udvikling. Hvilken rolle spiller civilsamfundet i dag og hvordan med i morgen?

Foruden Anders Sevelsteds *Civilsamfund og frivillighed* er der følgende delprojekter i CISTAS:

- Civilsamfund og associativt demokrati
- Civilsamfund og filantropi
- Det danske civilsamfund i et komparativt perspektiv
- Det „gode“ og det „onde“ civilsamfund
- Civilsamfundet og social tillid/det globale civilsamfund
- Civilsamfund og organisatoriske former.

Projektperioden er fra juni 2014 til juni 2019. CISTAS-projektet ledes af Lars Bo Kaspersen, Københavns Universitet, og Liv Egholm, Copenhagen Business School/CBS. Man kan læse nærmere om hver enkelt delprojekt og aktiviteter på [CISTAS' hjemmeside](#).

lh

## Kommunen 3.0 – det politisk ledet lokalsamfund

Skanderborg Kommune har i et par år arbejdet med strategien *Kommune 3.0*. Tanken er, at kommunens borgere, politikere, den kommunale ledelse og medarbejdere gennem samskabelse og involvering i formelle og uformelle fællesskaber får udviklet et stærkere samfund. Politikernes, medarbejdernes og ledernes rolle og opgaveløsning ændrer sig hermed.

*Kommune 3.0* er et skridt væk fra opfattelsen af kommunen som en managementstyret servicevirksomhed (2.0) og tidligere igen som en myndighed (1.0). Kommunen skal i stedet være et politisk ledet lokalsamfund, hvor borgerne bruger deres ressourcer i samspil andre borgere, fx aktiv i civilsamfundet, i de nære netværk, aktiv i eget liv. Kommunens medarbejdere skal understøtte og anerkender borgerens indsats, finde den bedste løsning inden for rammerne snarere end den fagligt optimale løsning, bringe mennesker sammen i fællesskaber.

Læs om Skanderborg Kommunes tilgang til samskabelse på kommunens hjemmeside under [Kommunen 3.0](#).

lh

# Kommunerne forvalter foreningstilskud meget forskelligt

**MALENE THØGERSEN**, analytiker, Videncenter for folkeoplysning (Vifo)

**NIELS NÆSER**, studentermødjhjælper, Videncenter for folkeoplysning (Vifo)  
[www.vifo.dk](http://www.vifo.dk)

*Variationerne er store, når kommunerne uddeler tilskud til de folkeoplysende foreninger efter folkeoplysningsloven, viser en ny Vifo-analyse af de kommunale tilskudsmodeller. Bl.a. giver en del kommuner forhøjede medlemstilskud til foreninger med unge i teenagealderen.*

350 kr. i tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år eller et tilskud, der er beregnet ud fra medlemmernes alder og aktivitetsniveau?

Der er mange måder, kommunerne kan efterleve folkeoplysningslovens krav om, at de skal yde tilskud til aktiviteter for børn og unge under 25 år. Det er helt op til de enkelte kommuner at udforme en model for beregningen af tilskuddet, og så længe der er tale om objektive kriterier, har kommunerne mulighed for at fastlægge forskellige satser i støtten alt efter aktivitetens indhold, omfang og målgrupper.

Denne store frihed resulterer i mange forskellige typer af tilskudsmodeller på tværs af landets kommuner. I en ny analyse af de kommunale tilskudsordninger har Vifo set nærmere på tilskudsmodellernes udformning. Analysen er en del af Vifos kommende rapport *Folkeoplysningen i kommunerne*, som ud over at se på de konkrete tilskudsordninger er baseret på en større spørgeskemaundersøgelse med fokus på de kommunale nøgletal på folkeoplysningsområdet.

Det samlede kommunale tilskud til folkeoplysende aktiviteter for børn og unge kan omfatte både generelle tilskud (fx medlems- og aktivitetstilskud og grundtilskud) samt specifikke tilskud til bestemte typer af aktiviteter eller materiel (fx til kurser, transport, rekvisitter mv.).

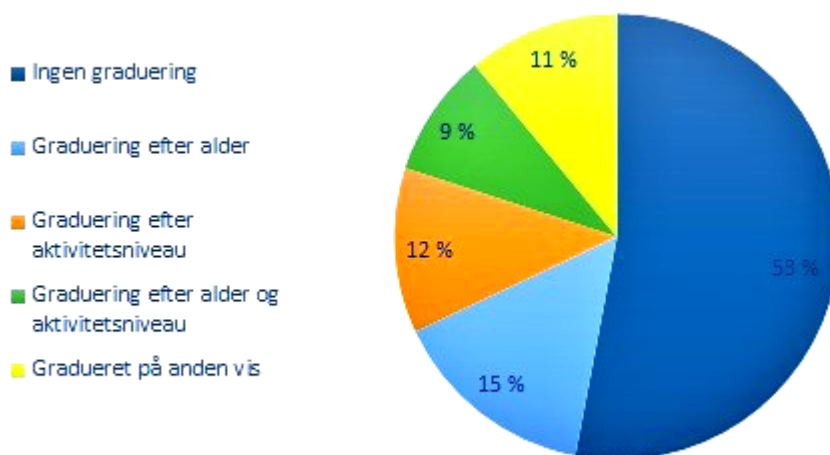
Fælles for alle 98 kommuner er, at en del af tilskuddet gives som et medlems- og aktivitetstilskud (se boksen side 24) baseret på antallet af foreningsmedlemmer under 25 år. På tværs af kommunerne er der dog store

forskelle på, hvordan tilskuddet er skruet sammen.

Nogle kommuner graderer ikke tilskuddet, hvilket betyder, at tilskuddets størrelse beregnes alene ud fra antallet af medlemmer under 25 år. Andre kommuner tildeler tilskuddet ud fra andre beregningsmetoder. Især alder og aktivitetsniveau anvendes som grundlag for at beregne og dermed graduerer tilskuddene til foreningerne. Det kan ses som et udtryk for et ønske om at fremme aktivitetsniveauet eller at fremme deltagelsen blandt bestemte aldersgrupper.

Figur 1 viser, hvordan kommunerne graderer medlems- og aktivitetstilskuddet. Som det fremgår af figur 1, graderer knap halvdelen af kommunerne medlems- og aktivitetstilskuddet på den ene eller den anden måde (47 pct.), mens den anden halvdel af kommunerne (53 pct.) ikke har nogen form for gradering af tilskuddet og dermed beregner tilskuddet alene ud fra medlemstallet. Beregningen kan her ske enten ud fra et specifikt beløb pr. medlem eller ud fra en forholdsmæssig andel af den samlede pulje på området.

**Figur 1: Graduering af medlems- og aktivitetstilskud i kommunerne**



N = 98. Figuren er lavet på baggrund af kodninger af de kommunale tilskudsordninger.

## GRADUERING EFTER ALDER OG AKTIVITETSNIVEAU

Den mest udbredte beregningsform er graduering efter alder, som 15 pct. af kommunerne benytter sig af. Analysen tyder på, at mange kommuner ønsker at fremme aktivitetsniveauet for bestemte aldersgrupper. For eksempel har mange kommuner valgt at 'belønne' foreninger, der har medlemmer i alderen 13-19 år ved at give et større medlemstilskud til medlemmer i denne aldersgruppe. Dette kan skyldes et ønske om at modvirke det generelle fald i foreningsdeltagelsen blandt teenagere.

### Om Vifos undersøgelse

Vifo udarbejder i øjeblikket en rapport om *Folkeoplysningen i kommunerne*. Rapportens analyser er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets kommuner om aktiviteter, økonomi og procedurer på folkeoplysningsområdet.

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen (oktober 2015–maj 2016) blev kommunerne bedt om at medsende deres tilskudsordninger. I de tilfælde tilskudsordningerne ikke blev medsendt, er de efterfølgende indsamlet på de kommunale hjemmesider. Analysen i artiklen er gennemført på baggrund af en kodning af de 98 kommunale tilskudsordninger.

Da der i tilskudsordningerne ikke er nogen samlet systematik i, hvornår tilskuddet betegnes som et medlems-tilskud, 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.

*Kilde: Malene Thøgersen & Niels Næser, Vifo.*

12 pct. af kommunerne graduerer ud fra foreningernes aktivitetsniveau. Aktivitetsniveauet kan måles på flere forskellige parametre – eksempelvis anvender nogle kommuner antallet af aktivitetstimer eller antallet af uger med aktiviteter i beregningen af tilskuddet. 9 pct. af kommunerne graduerer tilskuddet efter både alder og aktivitetsniveau.

Endelig er der 11 pct. af kommunerne, der graduerer på anden vis. Det omfatter eksempelvis kommuner, hvor størrelsen på medlemskontingentet indgår i beregningen, og kommuner, der vægter bestemte typer af foreningsaktiviteter højere end andre i tilskudsberegningen. Et eksempel på dette er en tilskudsnøgle, hvor fodbold og tennis vejere tungere i tilskudsberegningen end eksempelvis gymnastik og badminton. Derudover omfatter kategorien også kommuner, hvor der er forskellige gradueringsprocedurer på tværs af f.eks. idræts- og spejderområdet.

### DEFINITIONEN AF MEDLEMMER VARIERER

Et andet tema med store forskelle på tværs af kommunerne er definitionen af, hvilke medlemmer der skal udløse tilskud.



Cirka halvdelen af de 79 kommuner, der præciserer medlemsbegrebet i deres tilskudsordninger, kræver blot, at foreningsmedlemmerne skal betale kontingent for det kalenderår, der søges tilskud til. Denne løsning er enkel og kræver ikke megen administration fra hverken kommunens eller foreningens side. Til gengæld sikrer definitionen ikke, at der i praksis er tale om aktive medlemmer.

Blandt de øvrige kommuner, der uddyber medlemsbegrebet, er det præciseret, at medlemmerne også skal være aktive. Men dette krav er udformet meget forskelligt. Eksempelvis er det i en kommune nævnt, at medlemmer skal have et ”kontinuerligt fremmøde” for at modtage tilskud, uden at definere dette nærmere. En anden kommune er mere specifik og præciserer, at medlemstilskuddet kun gives til medlemmer med deltagelse „i mindst 20 planlagte aktivitetsgange fordelt over mindst 5 måneder pr. år.“

Samlet er der dermed stor variation i detaljeringsgraden i medlemsdefinitionen på tværs af kommuner, hvilket også kan have betydning for, hvor meget administration der er forbundet med opførelsen af medlemstallet.

Et andet aspekt er bopælskravet, da kommunerne ikke har pligt til at give tilskud til medlemmer, der bor i andre kommuner. Langt fra alle kommuner har nævnt bopælskravet i deres tilskudsordning. Interessant er det dog, at 14 kommuner eksplicit angiver, at de ikke giver tilskud til foreningsmedlemmer fra andre kommuner, mens otte kommuner reducerer tilskuddet, hvis udenbys medlemmer overstiger en vis grænse – typisk 50 pct. af det samlede antal medlemmer. Over en femtedel af kommunerne angiver i deres tilskudsordninger, at de giver tilskud til alle tilskudsberettigede medlemmer uanset bopæl.

### **BALANCEGANG MELLEM STYRING OG ENKEL ADMINISTRATION**

Samlet tyder analysen på, at udformningen af tilskudsordningerne er et trade-off mellem enkel administration og ønsket om politisk at kunne styre tilskuddene i bestemte retninger og f.eks. sikre mest mulig aktivitet for pengene eller en prioritering af bestemte aldersgrupper. Skismaet kommer både til udtryk gennem de forskellige former for graduering af medlems- og aktivitetstilskuddet og i den varierende detaljeringsgrad i definitionen af medlemsbegrebet.

Derudover kan ordningerne i sig selv en være en måde til at synliggøre de politiske prioriteringer på området.

Omvendt kan udfordringen ved komplekse gradueringer og stramme medlemskriterier være en mere omfattende administration. Dette gælder både for foreningerne, som f.eks. skal opføre antallet af deltagere for hver gang, der afholdes en aktivitet, og for kommunen, som skal kontrollere, at de enkelte foreninger lever op til kravene.



## HVILKEN BETYDNING HAR UDFORMNINGEN AF TILSKUDSMODELLERNE?

Et interessant spørgsmål er i den forbindelse, hvilken reel betydning den specifikke udformning af tilskudsmodellerne har. Tjener de i praksis primært det formål at synliggøre de politiske ønsker og prioriteringer på området, eller har udformningen af reglerne også en konkret betydning for aktivitetsniveauet? Betyder en tilskudsmæssig prioritering af teenagemedlemmer eksempelvis, at foreningerne i højere grad formår at fastholde denne målgruppe?

Disse spørgsmål er desværre ikke mulige at besvare ud fra Vifos analyse, da det vil kræve uddybende undersøgelser af medlemsmønstrene i de enkelte kommuner. Analysen er derudover et øjebliksbillede, og derfor er det heller ikke muligt at sige, hvorvidt udviklingen går i retningen af mere eller mindre komplekse tilskudsmodeller.

Analysen viser dog, at der på et overordnet plan ikke er nogen systematiske mønstre i aktivitetsniveauet på tværs af de kommuner, der henholdsvis graderer og ikke graderer tilskuddet.

Betydningen af de kommunale tilskud til foreningerne skal desuden ses i lyset af, at det for mange foreningers vedkommende er medlemskontingenterne og ikke de offentlige tilskud, der udgør den største andel af indtægterne. Derudover er lokaletilskud og adgangen til lokaler ofte mere afgørende for foreningernes aktivitetsmuligheder.

Ikke desto mindre kan den specifikke udformning af tilskudsordningerne have betydning for de enkelte foreninger, hvilket er en af årsagerne til, at tilskudsmodeller kan være svære at ændre. Der er dog behov for yderligere analyser af konsekvenserne af udformningen af tilskudsordningerne og ændringer i disse. ■

## Fritid & Samfund

### Repræsentantskabsmøde i 2017

Der indkaldes til ordinært repræsentantskabsmøde  
i Fritid & Samfund

**onsdag den 7. juni 2017**

i Ubberud Kultur & Bevægelseshus, 5491 Blommenslyst

Dagsorden i henhold til vedtægterne

Leif Max Hansen/Steffen Hartje



## L 13 Forslag til lov om ændring af folkeoplysningsloven og ligningsloven

Lovforslaget blev vedtaget ved 3. behandlingen den 6. december 2016 i Folketinget. 95 stemmer for forslaget (Venstre, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti), 14 stemmer imod forslaget (Enhedslisten, Alternativet). Ingen stemmer for eller imod forslaget. Det er senere blevet klarlagt, at Radikale Venstre (5 stemmer) ved en fejl stemte for forslaget.

Folketingets Kulturudvalg afgav [betænkning](#) om *Forslag til lov om ændring af folkeoplysningsloven og ligningsloven* i november. Der var mindre ændringsforslag af henholdsvis lovteknisk og sproglig karakter.

Et flertal i udvalget – Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Venstre, Liberal Alliance, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti – indstillede forslaget til vedtagelse med de stillede ændringsforslag. Et mindretal i Kulturudvalget bestående

af Enhedslisten, Alternativet og Radikale Venstre indstillede derimod lovforslaget til forkastelse, når det kom til 3. behandling. Enhedslisten pegede bl.a. på, at det er et vagt formuleret og værdibaseret grundlag, som kommunerne skal sortere foreningerne ud fra. Radikale Venstre finder, at stramningerne i lovforslaget tenderer sindelagskontrol og begrænsninger af ytringsfriheden. Begge partier foretrækker den åbne debat om holdninger, der strider mod demokrati og grundlæggende værdier.

Kulturudvalget har i sit udvalgsarbejde stillet Kulturministeren 56 spørgsmål – [spørgsmål og svar kan læses her](#) – der er blevet besvaret af Kulturministeren.

Lovforslaget var til 2. behandling i Folketinget den 1. december 2016, hvor det blev sendt direkte til 3. behandling, der altså fandt sted den 6. december 2016.

Loven træder i kraft 1. januar 2017

lh

### Lovændringens følger

#### KL efterspørger hjælp og penge til at administrere L 13

KL (Kommunernes Landsforening) har i forbindelse med høring og behandling af de nye kriterier i folkeoplysningsloven, herunder om kommunernes tilsynspligt, givet udtryk for kraftigt bekymring over den øgede arbejdsbyrde, der er endt hos kommunerne. Kulturministeriet har nu accepteret at kompensere kommunerne med 6,6 mio. kr. i 2017 og derefter 4,2 mio. kr. i de efterfølgende år.

KL har hos Kulturministeriet også efterlyst en klar vejledning til den reviderede folkeoplysningslov omkring tilsynspligten, og hvad der er en politisk korrekt forening. Det har Kulturministeriet under henvisning til kommunernes selvbestemmelse ikke ønsket at gøre. Ministeriet har dog indvilget i at udarbejde en sammenskrivning af lovens forarbejde, lovbemærkninger, svar på udvalsspørgsmål etc. Sammenskrivningen forventes færdig i begyndelsen af 2017.

lh

## Vi trænger alle til et frikvarter unge som voksne, mentalt som fysisk

Under titlen *Kineserne kommer!* holdt Fritid & Samfund den 24. november 2016 en velbesøgt konference i Vissenbjerg om de nye udfordringer, som foreningsliv og folkeoplysning står overfor. Folk har sundhedsskavanker, fx søvnproblemer, stress, kroniske sygdomme, ofte forårsaget af en hektisk og komprimeret hverdag. Hvordan kan man hjælpe dem?

For lidt tid til for mange ting, som man gerne vil, fører til en anden måde at bruge fritidslivets tilbud på end tidligere. Fast klokkeslæt, fast ugedag, fast mødested er afløst af skovstier, klippekort, online-fællesskaber, popup-aktiviteter etc. Hvilke konsekvenser får det for indretningen af fritidsfaciliteter, for fritidstilbuddenes indhold? De unge, „kollektivt orienterede individualister“, zapper behændigt mellem medieplatformene og kan være svære at råbe op. Hvordan kommer foreningslivet i dialog med dem? Kan man få dem til at blive og tage del i foreningsarbejdet?

Tidens udfordringer og spørgsmål blev vendt og drejet en ekstra gang af veloplagte oplægsholdere. I *Søvnproblemer – et voksende samfundsproblem?* kom Mikael Rasmussen, [Center for stress og trivsel](#), omkring de mange aspekter, finurlige som faktuelle, ved søvn. Han trak søvnens linjer fra vore forfædres hyggen sig ved bålet i grotten, over opfindelsen af glødepæren, der betød at man kunne regulere søvnen. Derfra til industrisamfundets fastlåste tidsrytme 8 timers arbejde, 8 timers fritid og 8 timers søvn og op til nutidens stressede mennesker, der oplyst døgnet rundt af smartphonens lysende og lokkende skærm, aldrig kan finde ro. Han havde en række gode råd til, hvordan man får en god nats søvn uden spekulationer eller sovepiller.

Efter dette første fælles oplæg var der mulighed for at følge forskellige sessioner.

Martin Hedal, [IDAN](#), var i *Idrættens innovatører* inde på de personer, der i kraft af gåpåmod, hjerteblod for idrætten, tør sætte nye mål for idrætsudfoldelse. Innovatørerne gør idrættens ressourcer tilgængelige for flere udøvere såvel som nye udøvere. Det kan være i forhold til at skabe bedre tilgængelighed til faciliteterne, fx som Odense Sportscentrum (multi- og kampsportshus) har gjort, så alt er under et tag og et kontingentsystem. Udviklingen af digitale muligheder til fx at finde træningsmakkere online; digitaliseret medlemsadministration og kontingentbetaling, så kræfter kan frigøres til nytænkning af foreningen; digitalt booking-system for frivillige, så de hurtigt kan plotte sig ind på opgaver, som foreningen mangler hjælp til.

De selvorganiserede var tidligere en overset gruppe, der måtte klare sig selv. I dag sætter de selvbevidst dagsordenen. Stig Eiberg Hansen, leder af [Fritidsafdelingen](#) i Gentofte Kommune, så på *Udfordringerne ved at arbejde med de selvorganiserede*. Han brugte Jägers Skatepark & hal i Gentofte til at illustrere, hvordan Gentofte Kommune og de selvorganiserede gennem samarbejde har gentænkt og renoveret parken og opført lethal. I dag har området fået flere typer brugere – ikke kun skatere, rulleskøjteløbere, løbehjulsløbere, men også skoler, institutioner og forældre bruger området. Stig Eiberg Hansen konkluderede, at et er økonomi og beslutningstagere, noget andet er at få fat i de unge selv og tage dialogen med dem. Kommunen skal være synlig for sine unge borgere, så de ved, hvem de kan kontakte hos kommunen. Kommunen skal selv være

opsøgende og bruge flere forskellige kanaler for at komme i kontakt med de iderige unge.

Oliver Vanges, [Lokale og Anlægsfonden](#), havde set på den seneste forskning om danskernes motionsvaner. Han opfordrede deltagerne til at søge inspiration i de nye trends og tal. Hvis man vil udvikle noget, der passer til nye målgrupper. Sportsgrene som motionsløb, styrketræning, yoga, mountainbike er i fremgang. Der er sket et fald i foreningsdeltagelsen hos både mænd/drenge og kvinder/piger. Kvinders motionsdeltagelse er i dag på linje med mændenes, men bliver der bygget faciliteter for kvinder, spurgte han retorisk. Han understregede, at mange af de nye aktiviteter ikke behøver store investeringer for at kunne realiseres. Eksisterende haller kan ligeledes udnyttes bedre eller få nye brugere.

Søren Østergaard, [Center for Ungdomsstudier](#), havde friske resultater med fra centrets seneste undersøgelse om unges udfordringer i en præstationskultur. En kultur, hvor det snarere drejer sig om at bestå end at forstå, at se rigtig ud på Instagram/Snapchat snarere end at være sig selv. De unge vil gerne være unikke individer, men i en verden i konstant forandring, vælger de det trygge. De tør ikke skille sig ud, men ser omvendt op til andre unge, der tør.

Søren Østergaard havde 2 vigtige iagttagelser om nutidens unge. 1) De savner voksne, der tør stille spørgsmål og er oprigtig interesseret i de unges liv. Ungdomslivet er ensomt, da alle vennerne er på samme alder, der bare bekræfter den unge i vedkommendes egne antagelser. 2) Behovet for et frirum eller frikvarter uden præstationskrav. Foreningslivet kan her få en vigtig rolle i at skabe disse oaser, hvor de unge samtidig kan være sammen med voksne, der har forstand på noget konkret og tør give af sig selv.

Birgitte Nielsen, [DGI](#), og Thomas Bach, [DIF](#), skulle tale om *Hvor sker fornyelsen i den organiserede idræt?* Deres udgangspunkt var DGIs og DIFs fælles initiativ *Bevæg dig for livet*, der

udspringer af de to organisationers vision om, at i år 2025 skal 50 % af den danske befolkning være medlem af en idrætsforening og 75 % af danskerne være idrætsaktive. Initiativerne i projektet skal fx nytænke idrætstilbud, så de tiltaler den voksne motionist, udvikle foreningerne inden for bl.a. tennis, floorball, håndbold-fitness. I perioden 2017-2019 skal samarbejdet med kommunerne i gang. Det bliver med fokus på seniorer, visionskommuner og folkeskolen.

Henrik Bang Bjørgo, [DUF](#), kom med bud på fornyelse inden for det idebestemte børne- og ungdomsarbejde. Han nævnte spejderne som et eksempel på, at man kan forny sig og samtidig være tro mod sine værdier. 2 eksempler herpå var ScoutZoneløbet, et nytænkt onlineløb, der havde 700 deltagere i 2016 samt spejdernes omdannelse af Middelgrundstortet til Ungdomsøen. Han understregede, at man som forening skal udvide sin målgruppe. Hvordan får man så de unge ind? Man skal fastholde sine værdier, samtidig med at man giver plads. De unge har forståelse for generalforsamlinger, men der skal mere til. De vil gerne høres. Man skal tale med de unge. Holdbare relationer opstår der, hvor mennesker mødes, var hans afsluttende bemærkning.

Henrik Christensen, [Dansk Oplysnings Forbund](#), fastslog, at der er meget, der går godt i aftenskoleverdenen. Selvom aftenskolerne også har udfordringer. Han finder dog ikke, at de befinder sig på en brændende platform. Stærkt står især de aftenskoler, som han kalder „fokuserede aftenskoler“, dvs. aftenskoler med en enkelt aktivitet og en enkelt særlig målgruppe, fx skoler for personer med gig, fysisk eller psykisk handicappede, kronikere (fx med KOL). Han gjorde opmærksom på aftenskolerne voksende forståelse af deres egen betydning for borgernes mentale sundhed. I den sammenhæng nævnte han Vifos Aalborg-under-søgelse, der så på aftenskolerne potentiale for mental sundhed og trivsel.

Marlene Berth Nielsen, [Fora](#), talte i sit indlæg om fornyelse i aftenskolen ud fra erfaringerne fra undersøgelsen *Udfordringer omkring frivillige i aftenskolen* udarbejdet af NETOP (nu Fora) og LOF. Mange er ikke klar over, at man kan være frivillig i en aftenskole. Hun opfordrede aftenskolerne til at synliggøre deres værdier og betydning for den enkelte borger og lokalsamfundet. Aftenskolerne bør gennemtænke, om de ikke kan bruge frivillige andre steder end i bestyrelsen. Bestyrelsesarbejdet kan også udvikles og gøres attraktivt. Man kan opstille klare mål, udtrykke klare forventninger samt overveje, hvilke opgaver der kan løses med hvilke kompetencer. Det behøver ikke kun at være ældre, der kan tage sig af opgaverne. Unge kan også komme i spil.

lh

---

## L 53 Forslag til lov om ændring af lov om social service Forsikring af frivillige m.v.

Det frivillige sociale område har meget længe haft som ønske, at der kommer en forsikringsordning, der dækker borgere, der laver en frivillig indsats hos kommuner og regioner. 9. november 2016 fremsatte daværende social- og indenrigsminister Karen Ellemann lovforslag L 53, der indeholder 2 ændringer af serviceloven. Den ene ændring vil give kommunalbestyrelser og regionsråd mulighed for at tegne ulykkes- og ansvarsforsikring for borgere, der laver en frivillig indsats i kommunalt eller regionalt regi.

**Forskel på frivillig indsats og frivilligt arbejde** – Man skal være opmærksom på, at det er den *frivillige indsats* (fx besøgsven, vågekone, aktiviteter i sociale samværscafeer for udsatte borgere, jf. *Bemærkninger til lovforslaget*, side 4 i [Lovforslag som fremsat](#)), der er tale om. Borgernes *frivillige arbejde* for en kommune/region er dækket via den lovpligtige arbejdsskadesforsikring. Ifølge den påtænkte lovændring bliver det frivilligt for kommunerne, om de vil forsikre borgere, der gør en frivillig indsats.

Den anden lovændring vil betyde, at kommunerne ikke længere skal udarbejde den såkaldte § 18-redegørelse, der beskriver den lokale udvikling på det frivillige sociale område.

Lovforslaget var 2. december 2016 til 1. behandling i Folketinget. 2. behandling er planlagt til 28. februar 2017. Loven skal træde i kraft den 1. juli 2017. Se tidsplan, høringssvar og bilag for lovarbejdet på [Folketingets hjemmeside](#).

lh

# Fritid & Samfund

**Fritid & Samfund** er landsforeningen på kultur- og folkeoplysningsområdet, der arbejder på at styrke den del af kulturpolitikken, der drejer sig om befolkningens aktive deltagelse i de folkeoplysende og kulturelle aktiviteter.

**Fritid & Samfund** arbejder bl.a. med kultur- og fritidsplanlægning, processtyring ved udarbejdelse af politikker, forsøgs- og udviklingsopgaver nationalt og internationalt, synliggørelse af områdets nytteværdi, projektevaluering, kursus- og foredragsvirksomhed.

Yderligere informationer om medlemskab og **Fritid & Samfunds** arbejde kontakt:

**Fritid & Samfund** Skt. Nicolaus Gade 2, 8000 Århus C  
tlf.: 61 51 85 50 [fritid@fritid-samfund.dk](mailto:fritid@fritid-samfund.dk)  
[www.fritid-samfund.dk](http://www.fritid-samfund.dk)

kultur & fritid/Tidsskriftet Folkeoplysning udgives af  
Landsforeningen Fritid & Samfund, Skt. Nicolaus Gade 2, 8000 Århus C,  
tlf.: 61 51 85 50

[www.fritid-samfund.dk](http://www.fritid-samfund.dk)

Sekretariatsleder: Steffen Hartje

*Redaktion* Steffen Hartje (ansv.)

Fritid & Samfunds holdning udtrykkes i lederen. Øvrige artikler og indlæg udtrykker ikke nødvendigvis Fritid & Samfunds synspunkter.

*Lay-out* Lene Holm

*Fotos* Fritid & Samfund, hvis ikke andet er angivet.

Tidsskriftet udgives med støtte fra Undervisningsministeriets tips/lottomidler.

*Abonnement* kultur & fritid udkommer 3 gange om året til medlemmer af Fritid & Samfund og andre med interesse for kultur, samfund og folkeoplysning. Årsabonnement 220 kr. i 2016.

ISSN 1903-7317