

FOLKEOPLYSNINGEN I KOMMUNERNE

En analyse af kommunale nøgletal på
folkeoplysningsområdet

Rapport / Januar 2017



Malene Thøgersen



Videncenter
for Folkeoplysning

FOLKEOPLYSNINGEN I KOMMUNERNE

Titel

Folkeoplysningen i kommunerne. En analyse af kommunale nøgletal på folkeoplysningsområdet

Forfatter

Malene Thøgersen

Øvrige bidragydere

Niels Næser, Henriette Bjerrum & Cathrine Degn Clausen

Layout

Videncenter for Folkeoplysning

Forsidefoto

Colourbox

Print

Mercoprint Digital A/S

Udgave

1. udgave, København, januar 2017

Pris

Rapporten kan bestilles i trykt udgave hos Videncenter for Folkeoplysning, pris 200,00 kr. inklusive moms, eksklusiv forsendelse. Rapporten kan downloades gratis i vidensbanken på www.vifo.dk

ISBN

978-87-93375-70-3

978-87-93375-71-0 (elektronisk)

Udgiver

Videncenter for Folkeoplysning

c/o Idrættens Analyseinstitut

Kanonbådsvej 4A

DK-1437 København K

T: +45 3266 1030

E: idan@idan.dk

W: www.idan.dk

Gengivelse af denne rapport er tilladt med tydelig kildehenvisning.

Indhold

Forord	8
Indledning.....	9
Rapportens opbygning.....	10
Undersøgelsens datagrundlag	13
DEL 1: DEN FOLKEOPLYSENDE VOKSENUNDEVISNING.....	15
Introduktion.....	16
Tilskudsreglerne på aftenskoleområdet – et overblik.....	19
Omfanget og karakteren af aftenskoleområdet	23
Fald i antallet af aftenskoler	23
Aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau.....	26
Aftenskolernes aktiviteter.....	28
Tilskud til undervisning på aftenskoleområdet	35
De anvendte tilskudsbrøker	36
Udfylder kommunerne tilskudsbrøkerne?.....	40
Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer	41
Tilskuddets omfang på tværs af kommuner	42
Er der sammenhæng mellem tilskudsniveau og aktivitetsniveau?	45
Rammer og procedurer for handicaptilskud	47
Tilskud til debatskabende aktiviteter.....	52
Øvrige former for tilskud	54
Mellemkommunal refusion	57
Lokaler og lokaletilskud på aftenskoleområdet	61
Mønstre i aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau.....	64
Kommunernes karakteristika og aftenskoleområdet.....	64
Forskellige mønstre i aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau.....	65
Opsamling: Aftenskoleområdet.....	67
Handicapområdet – en styrke eller en udfordring?.....	67
Begrænset brug af folkeoplysningslovens nyere muligheder	68
Graden af centralisering på aftenskoleområdet.....	73

DEL 2: DET FRIVILLIGE FOLKEOPLYSENDE FORENINGSARBEJDE	76
Introduktion.....	77
Foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau.....	81
Antallet af folkeoplysende foreninger	81
Antallet af medlemmer i de folkeoplysende foreninger.....	83
Omfanget af foreningslivet på tværs af kommuner	85
Kommunernes tilskud til de folkeoplysende foreninger	89
Tilskuddets omfang og fordeling	89
Tendenser i de kommunale tilskudsordninger.....	92
Øvrige tilskud på foreningsområdet.....	100
Lokaler og lokaletilskud på foreningsområdet.....	104
Mønstre på tværs af kommuner	112
Sammenhænge mellem tilskudsniveau og aktivitetsniveau	112
Andre faktorer med betydning for foreningslivets omfang	113
Opsamling: Foreningsområdet	117
Tilskudsordningernes udformning	117
Kommunale procedurer for lokaletilskud og faciliteter	118
DEL 3: TVÆRGÅENDE TEMAER PÅ FOLKEOPLYSNINGSOMRÅDET	120
Introduktion.....	121
Afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed.....	123
Afgrænsning med fokus på organiseringsform og værdier	124
Afgrænsning med fokus på konkurrenceproblematikken.....	125
Folkeoplysningens samspil med øvrige politikområder.....	129
Udviklingsarbejde og de selvorganiserede grupper.....	133
Variation i udviklingspuljens størrelse	133
Omtalen af selvorganiserede grupper i folkeoplysningspolitikkerne.....	136
Brugerinddragelse på folkeoplysningsområdet	139
§ 35 stk. 2-udvalgets organisering og sammensætning	140
§ 35 stk. 2-udvalgenes kompetencer	143
Udbredelsen af samvirker på folkeoplysningsområdet	145
Oplevede udfordringer på folkeoplysningsområdet.....	149
Opsamling – tværgående temaer	151
Brugerinddragelsens omfang og karakter	151

Hvilken rolle skal folkeoplysningspolitikkerne spille?	151
Litteratur	154
Bilagsmateriale	158
Uddybende om undersøgelsens datagrundlag	158
Spørgeskemaet til kommunerne	161
Supplerende tabeller og figurer	174

Forord

Denne rapport havde ikke været mulig uden kommunernes hjælp. Derfor skal der lyde en stor tak til alle de kommunale medarbejdere, som har brugt tid på at udfylde det tidskrævende spørgeskema, der er anvendt til undersøgelsen. Det har været helt afgørende at få data direkte fra de personer, der arbejder med området til dagligt. Derfor er vi meget taknemmelige for den store opbakning til undersøgelsen. Vi håber, at rapportens resultater vil være nyttige i kommunernes fremadrettede arbejde på folkeoplysningsområdet.

Derudover skal der lyde en særlig tak til de personer, der har hjulpet med at kvalificere og kvalitetssikre spørgeskemaet, inden det blev sendt ud.

Det gælder de følgende personer, der alle på forskellig vis har indsigt i folkeoplysningsområdet og folkeoplysningsloven: Ida Hagemann, konsulent i KL, Ole Munch, tidligere formand for Fritidssamrådet i Danmark, Henrik Christensen, formand for Oplysningsforbundenes Fællesråd, Agnethe Nordentoft, tidligere konsulent i DFS, Morten Østergaard Sørensen, politisk konsulent i DUF, Bjarne Ibsen, professor og centerleder ved Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund.

Derudover gælder det Bo Villumsen, Varde Kommune, Dorte Pedersen, Mariagerfjord Kommune, Inge Bruusgaard, Aalborg Kommune og Tove Olsen, Aalborg Kommune, der alle arbejder med folkeoplysningsområdet i deres respektive kommuner, og som har bidraget med meget værdifulde kommentarer til udformningen af spørgeskemaet.

Endelig en stor tak til Steffen Hartje, sekretariatsleder i Fritid & Samfund for sparring undervejs i hele processen samt for kommentarer på udkast til rapporten.

Den endelige udformning af såvel spørgeskemaet samt rapportens indhold er naturligvis Vifos eget ansvar.

Videncenter for Folkeoplysning, januar 2017

Indledning

Folkeoplysningsloven er en rammelov, der giver de enkelte kommuner stor frihed til selv at udforme rammerne på området. Loven administreres derfor på mange forskellige måder rundt omkring i landet.

Det overordnede formål med denne rapport er at give et samlet overblik over omfanget af og rammerne for de folkeoplysende aktiviteter – både på voksenundervisningsområdet og på foreningsområdet. Der er flere årsager til vigtigheden af at få kortlagt, hvad der sker på området.

For det første er grundlæggende dokumentation væsentlig i sig selv for at skabe overblik over aktiviteter, økonomi og procedurer på folkeoplysningsområdet. På grund af mange års fravær af dataindsamling er opdateret dokumentation af området en mangelvare i dag.

For det andet er det håbet, at dokumentationen giver mulighed for både læring på tværs af kommuner og refleksion over egen praksis. Både på grund af folkeoplysningslovens brede formuleringer og den store variation blandt de folkeoplysende organisationer, er det interessant at kortlægge forskelle og ligheder på tværs af kommunerne og også at belyse sammenhænge mellem rammerne på den ene side og omfanget og karakteren af de folkeoplysende aktiviteter på den anden side.

Hensigten er, at indsamlingen af data på folkeoplysningsområdet bliver en tilbagevendende begivenhed med nogle års mellemrum, så der bliver mulighed for at følge tendenserne på området over tid. I denne første rapport er hovedformålet dog et øjebliksbillede af folkeoplysningen i kommunerne med udgangspunkt i regnskabstal fra 2014.

Rapportens opbygning

Rapporten består af tre hoveddele: Den første del har fokus på den folkeoplysende voksenundervisning, mens anden del belyser det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde. Endelig har tredje og sidste del fokus på temaer, der går på tværs af de to hovedområder. Nedenfor følger en kort uddybning af de konkrete temaer, der tages op i rapportens tre hoveddele:

Den folkeoplysende voksenundervisning

Analysen af aftenskoleområdet består af fire delanalyser. Efter en kort introduktion af området som helhed sætter den første del af analysen fokus på omfanget og karakteren af aftenskoleområdet. Analysen ser på aftenskolernes udbredelse og fordeling på tværs af kommunerne. Derudover belyses aftenskolernes aktivitetsniveau og undervisningstimmernes fordeling på de respektive tilrettelæggelsesformer på aftenskoleområdet.

Anden del af analysen sætter fokus på de kommunale tilskud på aftenskoleområdet. Analysen belyser, hvilke tilskudsbrøker kommunerne anvender på de forskellige tilrettelæggelsesformer, samt hvorvidt den kommunale tilskudsramme er stor nok til at udfylde de vedtagne tilskudsbrøker. Derudover ser analysen nærmere på, hvordan tilskuddet fordeler sig på tværs af tilrettelæggelsesformer, samt hvorvidt der er mønstre i tilskuddets omfang på tværs af kommuner. Herunder belyses sammenhængene mellem det kommunale tilskudsniveau og aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau. Ud over det overordnede indblik i økonomien på området sætter analysen en række udvalgte temaer under lup. Det gælder handicapområdet, aftenskolernes brug af debatskabende midler, mønstre i den mellemkommunale refusion samt brugen af kommunale lokaler og lokaletilskud på området.

De første dele af analysen viser en høj grad af variation på tværs af kommunerne. Analysens tredje del går derfor dybere ned i mønstrene på tværs af kommuner og ser på, hvilke forhold ved kommunernes karakteristika, der kan bidrage til forklaringen af variationen i aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau.

Analysens fjerde og sidste samler op på tendenserne på aftenskoleområdet ved at gå i dybden med en række udvalgte temaer, som går på tværs af de tidligere analyseafsnit, og som ses som centrale diskussionspunkter i forhold til den videre udvikling på aftenskoleområdet. De udvalgte temaer er handicapundervisningen, brugen af folkeoplysningslovens nye muligheder samt graden af centralisering på aftenskoleområdet.

Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde

Analysen af det folkeoplysende foreningsområde består af fire dele. Efter en kort introduktion af området ser den første analyse nærmere på udbredelsen og sammensætningen af det folkeoplysende foreningsliv samt mønstre i dette på tværs af kommuner.

Anden del af analysen sætter fokus på det kommunale tilskud på foreningsområdet. Først gennem en analyse af tilskudsniveauet og tilskuddets fordeling på tværs af områder. Der-

efter dykker analysen ned i de kommunale tilskudsordninger og belyser tendenserne i disse. Herunder ses der blandt andet nærmere på, hvordan kommunerne beregner medlems- og aktivitetstilskuddet, og hvordan de definerer medlemsbegrebet. Kommunernes praksis og procedurer på lokaletilskudsområdet bliver ligeledes belyst.

De første to dele af analysen viser en stor variation på tværs af kommunerne – både når det gælder udbredelsen af foreninger og medlemmer, og når det gælder det kommunale tilskudsniveau. Derfor ser tredje del af analysen nærmere på mønstrene på tværs af kommunerne: Er der sammenhænge mellem kommunernes tilskudsniveau og foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau? Eller er der andre mulige forklaringer på variationen?

Den afsluttende del samler op på analysen af det folkeoplysende foreningsliv og diskuterer resultaterne med særlig fokus udformningen af tilskudsmodeller og de kommunale procedurer i forhold til lokaler og lokaletilskud.

Tværgående temaer på folkeoplysningsområdet

Rapportens tredje og sidste hoveddel har fokus på en række tværgående temaer, som går på tværs af aftenskoleområdet og foreningsområdet. Da mange af de tværgående aspekter ifølge loven skal beskrives i de kommunale folkeoplysningspolitikker, indgår disse politikker som datamateriale i analysen – sammen med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen.

Efter en introduktion til folkeoplysningslovens retningslinjer for de kommunale folkeoplysningspolitikker, sætter analysens første del fokus på, hvordan afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed beskrives i de kommunale folkeoplysningspolitikker.

Anden del af analysen er ligeledes baseret på folkeoplysningspolitikkerne og sætter fokus på, hvordan folkeoplysningens samspil med øvrige politikker beskrives i politikkerne. Ligesom afgrænsningen af området, er samspillet med øvrige områder og muligheden for partnerskaber et af de temaer, som ifølge loven skal uddybes i politikkerne. Analysen hænger tæt sammen med udbredelsen af støtten til partnerskaber inden for folkeoplysningsområdet, som er beskrevet tidligere i analysen.

Udviklingsarbejde og de selvorganiserede grupper er i fokus i analysens tredje del. Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at afsætte midler til udviklingsarbejde. Analysen belyser, i hvilken udstrækning også selvorganiserede grupper har mulighed for at søge disse midler, samt hvordan kommunerne omtaler de selvorganiserede grupper i de kommunale folkeoplysningspolitikker.

Den fjerde del er den mest omfattende del af den tværgående analyse og tager fat på forskellige aspekter af brugerinddragelsen på området. Det omfatter blandt andet organiseringen og sammensætningen af § 35 stk. 2-udvalgene samt udvalgenes størrelse og kompetencer. Analysen belyser også udbredelsen af foreningssammenslutninger og samvirker, der ligeledes spiller en rolle for brugerinddragelsen i mange kommuner.

Femte del af analysen omfatter – på baggrund af kommunernes uddybende svar i spørgeskemaet – en gennemgang af de oplevede udfordringer på området.

Endelig fungerer den sjette og afsluttende del af analysen som en kort opsamlende diskussion af de tværgående temaer på området. Opsamlingen har fokus på to udvalgte temaer: Omfanget af brugerinddragelsen på området samt folkeoplysningspolitikernes rolle.

Undersøgelsens datagrundlag

Undersøgelsen er gennemført i perioden oktober 2015-april 2016 gennem en elektronisk spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner. Kommunerne er blevet bedt om at svare med udgangspunkt i regnskabstal og indberetninger fra 2014, som var det senest afsluttede regnskabsår på undersøgelsestidspunktet.

I alt 91 af landets 98 kommuner har bidraget til undersøgelsen ved at besvare spørgeskemaet helt eller delvist. Alle de største kommuner har besvaret spørgeskemaet, og samlet set repræsenterer de kommuner, der har svaret, 96 pct. af befolkningen¹. Langt de fleste kommuner har besvaret spørgeskemaet meget grundigt, men svarprocenten varierer betydeligt på tværs af de enkelte spørgsmål. Dels fordi nogle spørgsmål har været mere tidskrævende at besvare end andre, dels fordi ikke alle kommuner har været i besiddelse af de efterspurgte oplysninger.

Ud over besvarelsen af spørgeskemaet blev kommunerne bedt om at medsende tilskudsordninger og folkeoplysningspolitikker. I de kommuner, som ikke har indsendt materiale, er der efterfølgende blevet søgt efter dette på kommunens hjemmeside, og i enkelte tilfælde er kommunen blevet kontaktet via mail.

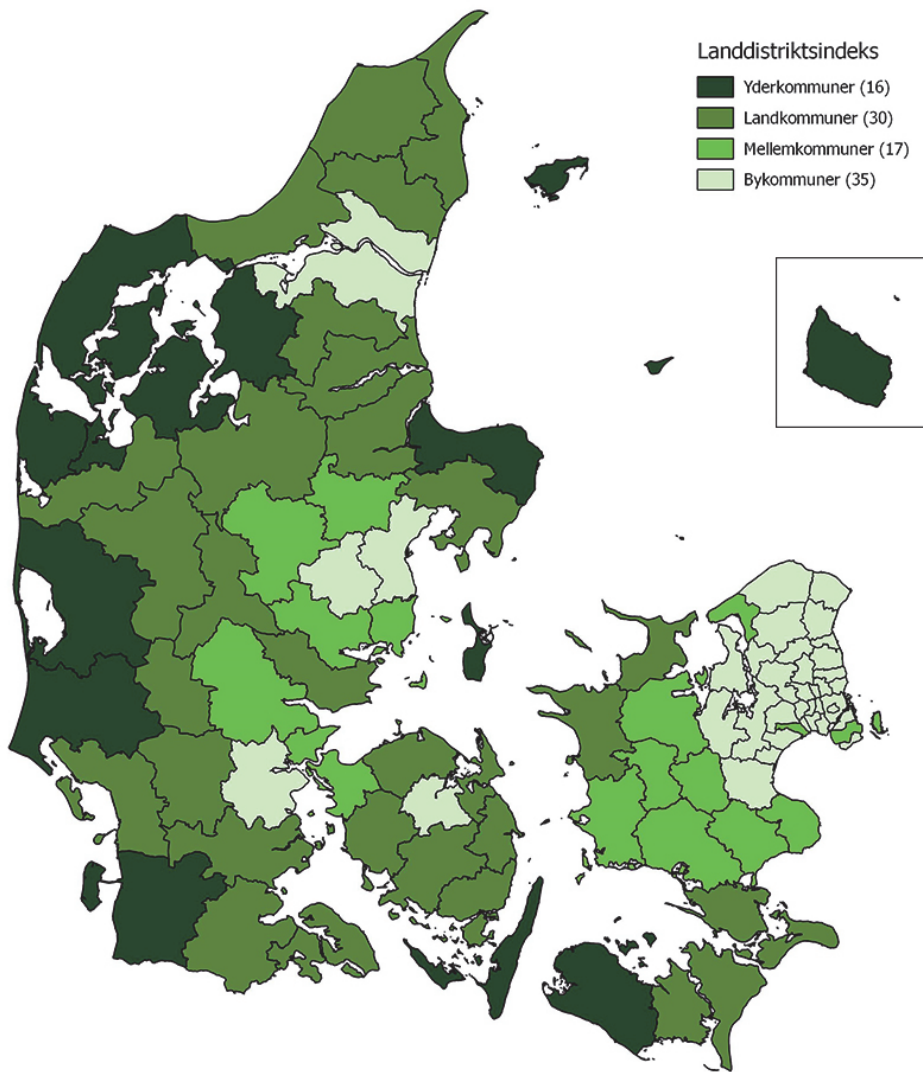
I rapportens bilagsmateriale kan ses en mere grundig beskrivelse af datagrundlaget og fremgangsmåden for undersøgelsen, ligesom spørgeskemaet kan ses i sin fulde længde.

For at belyse mønstre på tværs af kommuner er kommunerne gennemgående i rapporten kategoriseret ud fra Landdistriktsredegørelsens opdeling i yderkommuner, landkommuner, mellemkommuner og bykommuner. Kategoriseringen er foretaget på baggrund af 14 forskellige indikatorer – herunder indikatorer for urbanisering, afstand til infrastruktur, socioøkonomiske forhold mv. (Indenrigsministeriet & Fødevareministeriet 2011, 31)². Figur 1 viser et kort over kommunernes fordeling på de respektive kommunetyper:

¹ Én kommune har besvaret meget få spørgsmål i skemaet. Derfor indgår denne kommune ikke i beregningen af, hvor stor en procentdel af befolkningen de kommuner, der har besvaret, repræsenterer.

² For en nærmere uddybning af de 14 indikatorer henvises til Landdistriktsredegørelsen 2011 (Indenrigs- og Fødevareministeriet 2011, 31).

Figur 1: Fordelingen af kommunetyper – Landdistriktsredegørelsen



Kilde: Landdistriktsredegørelsen 2011, 32.

DEL 1

DEN FOLKEOPLYSENDE VOKSENUNDEVISNING

Introduktion

Aftenskolerne er samlet set den største aktør i voksenundervisningen under folkeoplysningsloven i Danmark. En landsdækkende undersøgelse fra 2016 viser, at 12 pct. af danskerne inden for det seneste år har været til aktiviteter i aftenskolen (Danskernes motions- og sportsvaner 2016³).

Som institution har aftenskolerne en lang historie bag sig. Den første lovgivning på området blev til i 1814 i forbindelse med Danmarks første skolelov. Heraf fremgik det, at aftenskolernes formål var at tilbyde undervisning til den konfirmerede ungdom i skrivning, regning og "anden nyttig undervisning" (Korsgaard 1997, 145). I 1930 blev den første egentlige aftenskolelov vedtaget. For første gang kom der fælles og ensartede regler for hele aften- og ungdomsskoleområdet, og samtidig indebar loven en betydelig større frihed i fagudbuddet med særlig vægt på de praktiske fag (Eigaard et al 1987, 101; Nordentoft & Løvgreen 1998, 169; Korsgaard 2010).

Fritidsloven i 1968 havde ligeledes stor betydning for området, da den udvidede og manifesterede det frie emnevalg. Derudover kan loven ses som et udtryk for en bevægelse væk fra det nytteorienterede perspektiv til en opfattelse af, at personlig udvikling i fritiden havde en værdi i sig selv. Tanken bag loven var, at den enkelte borger skulle sikres så frie udfoldelsesmuligheder som muligt (Korsgaard 1997, 334; 404; Eigaard 2002, 76). Denne intention kom klart til udtryk i fritidslovens definition af aftenskolevirksomhed: "ved en aftenskole forstås i denne lov en skole, der tilbyder undervisning i emner, hvori voksne i deres fritid måtte ønske undervisning" (§ 37 i fritidsloven, Engberg 1970).

Siden 1991 har folkeoplysningsloven været den centrale ramme på området, og aftenskolerne har stadig et mangfoldigt udbud af fritidsundervisning. Loven er dog blevet ændret mange gange siden. I dag danner den nedenstående formålsparagraf grundlag for den kommunale støtte til den folkeoplysende voksenundervisning.

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

Folkeoplysningsloven § 7

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

³ Hovedrapporten (Pilgaard & Rask 2016) omfatter ikke en selvstændig analyse af aftenskoledeltagelsen. Tallet stammer derfor fra supplerende analyser på data fra Danskernes motions- og sportsvaner. Spørgsformuleringen var: "Har du været aktiv inden for nogen af følgende områder inden for de seneste 12 måneder? - Aftenskole (kursus/foredragsrække)" De 12 pct. er andelen, der til dette spørgsmål har svaret: "Ja, har deltaget i aktiviteter".

Et grundlæggende krav for at modtage støtte er, at undervisningen udbydes af en folkeoplysende forening⁴. Der er dog stor variation i karakteren af de foreninger, der udbyder folkeoplysende voksenundervisning. Aftenskoleområdet omfatter både store oplysningsinstitutioner, der drives professionelt med lønnet ledelse og administration, men også små aftenskoler, der drives uden lønnet ledelse, og som har et mere snævert fagudbud (Norden-toft & Løvgreen 1998; Bjerrum & Thøgersen 2016).

Til forskel fra foreningsområdet er det ikke et krav, at deltagerne er medlem af den forening, der udbyder folkeoplysende voksenundervisning, men der er krav om deltagerbetaling⁵. I forhold til den kommunale støtte til undervisningen er der ikke nogen lovbestemt minimumsgrænse for niveauet. Derimod er der et tilskudsloft, som kommunen ikke må overskride (se senere uddybning af de enkelte tilrettelæggelsesformer).

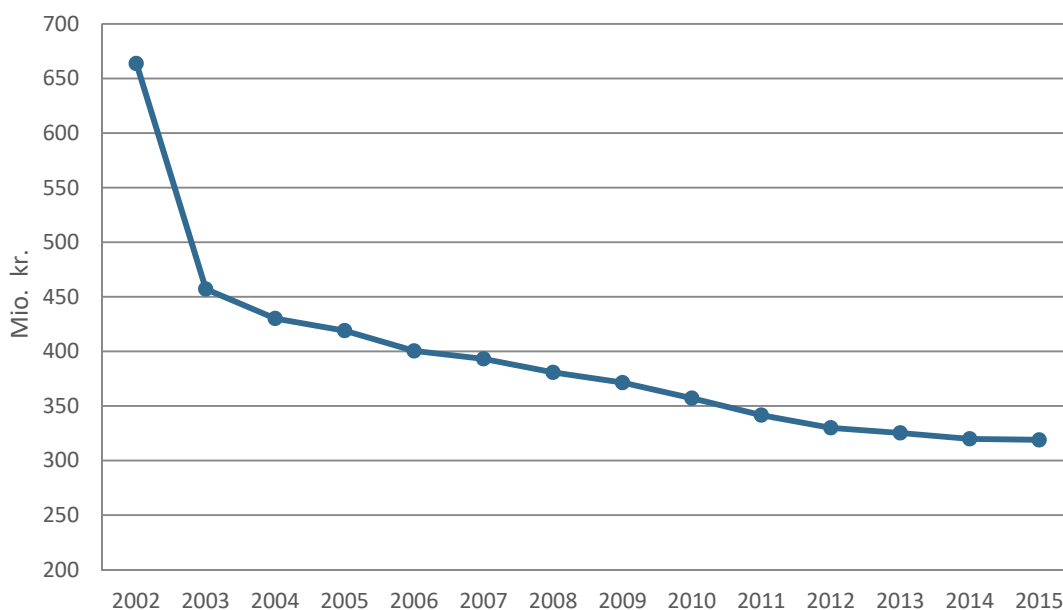
Den samlede kommunale støtte til undervisning på aftenskoleområdet udgjorde i 2015 i alt 318 mio. kr. Til sammenligning udgjort aktivitetsstøtten på det folkeoplysende foreningsområdet 387 mio. kr. (se senere analyse). Figur 2 viser udviklingen i den kommunale støtte til den folkeoplysende voksenundervisning i perioden 2002-2015⁶.

⁴ Det har været et krav siden en lovændring, der trådte i kraft i 2000, hvor foreningsbegrebet afløste det tidligere kredsbegreb (Bemærkninger til lovforslag 1999/1 LSF 189).

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

⁶ Der kan være forskelle i kommunernes konteringspraksis ift., hvilke udgifter der medtages i konto 3.38.72. Ikke desto mindre er det den bedste samlede oversigt over udgifterne på området, og den potentielle usikkerhed vedrørende konteringspraksissen er mindre væsentlig, når det handler om at beskrive udviklingen på landsplan over tid.

Figur 2: Den kommunale støtte til folkeoplysende voksenundervisning (2002-2015)



Kilde: Konto 3.38.72 i de kommunale regnskaber på www.statistikbanken.dk (tabellerne REG31 og REGK31). Alle beløb er korrigeret for prisudviklingen via KL' pris- og lønindeks med 2015 som basisår. Figuren omfatter udelukkende tilskud til undervisning og ikke tilskud til lokaler.

Som det fremgår, har den kommunale støtte til undervisning været faldende over de senere år. Størst var faldet umiddelbart efter en lovændring i 2002, hvor kommunernes maksimale tilskud blev sænket fra to tredjedele til én tredjedel af aftenskolernes udgifter til leder- og lærerlønninger. I perioden 2002-2015 er støtten samlet faldet med 52 pct. efter korrigeret for prisudviklingen⁷. Ses der bort fra faldet umiddelbart efter lovændringen, er støtens omfang faldet med 24 pct. i perioden 2005-2015. Over de senere år har støtteniveauet dog ligget på et relativt stabilt niveau.

Til forskel fra foreningsområdet (se senere analyse) fylder lokaletilskuddet ikke meget i det samlede billede på aftenskoleområdet. I 2015 udgjorde lokaletilskuddet på aftenskoleområdet cirka 45 mio. kr. på landsplan⁸. Det skyldes, at mange aftenskoleaktiviteter foregår i kommunale lokaler – eksempelvis på skoler, i gymnastiksale, på biblioteker mv.

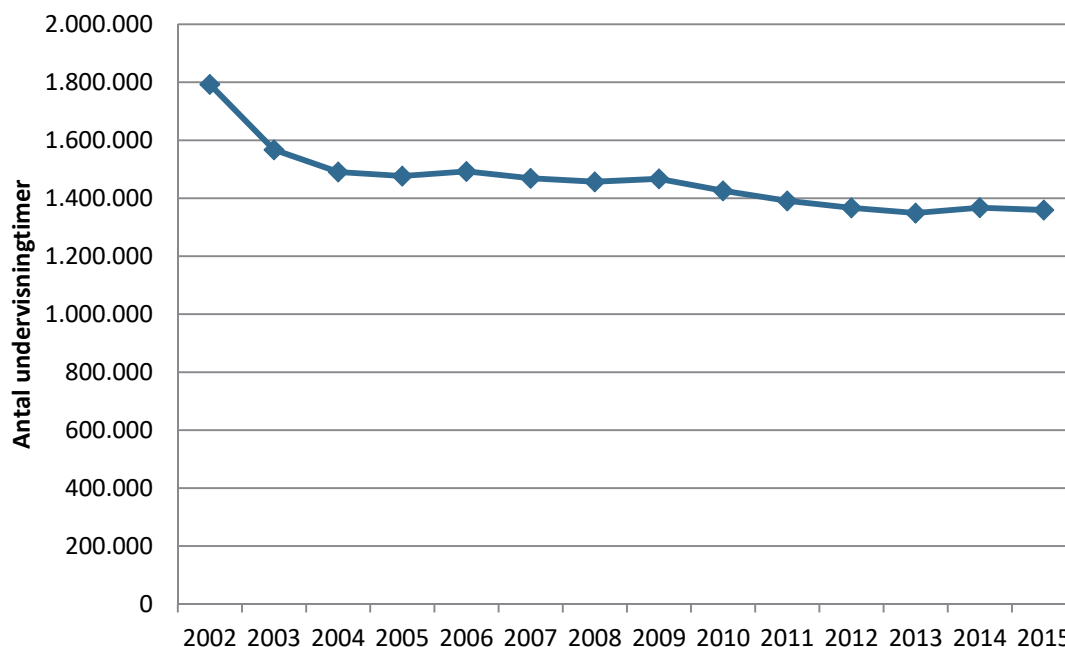
Udviklingen i den kommunale støtte til området bør ses i sammenhæng med udviklingen i aktivitetsniveauet. Der findes ikke opgørelser over udviklingen i den samlede aftenskoleaktivitet over tid. De bedste tal for udviklingen i aktivitetsniveauet er på nuværende tidspunkt Oplysningsforbundenes Fællesråds egne opgørelser over antallet af undervisnings-

⁷ Faldet er lidt større, når der korrigeres for prisudviklingen via KL's pris- og lønindeks, som er valgt her, end når der korrigeres via forbrugerprisindekset (se fx DFS 2016).

⁸ Beløbet er beregnet på baggrund af de kommunale regnskaber i Statistikbanken (REGK53). De følgende underkonti indgår i beregningen: 3.74.001 Lokaletilskud til folkeoplysende voksenundervisning; 3.74.092 Gebyrindtægter vedrørende lokaler til den folkeoplysende voksenundervisning; 5 pct. af det samlede beløb i kategorien 'uautoriserede grupperinger', hvilket omtrent svarer til aftenskoleområdets andel af det samlede lokaletilskud på hovedkonto 3.38.74.

timer⁹. Udviklingen fremgår af figur 3. Det er dog vigtigt at understrege, at tallene ikke omfatter den samlede aftenskoleaktivitet, men udelukkende aktiviteter på de aftenskoler, der er medlem af ét af de fem landsdækkende oplysningsforbund.

Figur 3: Antal undervisningstimer i de fem landsdækkende oplysningsforbund (2002-2015)



Kilde: Tal stillet til rådighed af Oplysningsforbundenes Fællesråd.

Faldet i antallet af undervisningstimer har langt fra været så drastisk som faldet i den økonomiske støtte. Det samlede fald i undervisningstimerne i perioden 2002-2015 er på 24 pct. Som nævnt ovenfor, faldt den kommunale støtte i samme periode med 52 pct. Ses der udelukkende på den seneste 10-årige periode, er antallet af undervisningstimer faldet med 8 pct. i perioden 2005-2015. Heri indgår dog udelukkende undervisningstimer inden for de landsdækkende oplysningsforbund.

Samlet er der dermed tale om et område med faldende økonomisk tilskud fra folkeoplysningsloven og let stagnerende aktivitetsniveau målt på antal undervisningstimer. Samtidig er det et område, som aktiverer 12 pct. af den voksne danske befolkning, og som derfor fortsat må karakteriseres som en relativ stor fritidsaktivitet.

Tilskudsreglerne på aftenskoleområdet – et overblik

Tilskudsreglerne på aftenskoleområdet er forholdsvis detaljerede og komplekse. For at skabe overblik forud for analysen, giver de følgende afsnit en kort karakteristik af de kommunale tilskudsregler på området.

⁹ Fremover er det hensigten, at Videncenter for Folkeoplysning vil følge udviklingen i aktivitetsniveauet ved løbende at gentage kommuneundersøgelsen med nogle års mellemrum.

Tilskuddet til undervisning er karakteriseret ved, at det i udgangspunktet er øremærket til aflønning af ledere og lærere i aftenskolen (§ 8)¹⁰. Dog har aftenskolerne inden for de lovmæssige rammer frihed til selv at træffe beslutninger om ansættelser, deltagerbetaling, emner, tilrettelæggelsesformer, deltagerantal og øvrige aktiviteter (§ 9). Aflønningen af lærere og ledere på aftenskoleområdet er reguleret af en lønbekendtgørelse (Folkeoplysningscirkulæret) (se boks 1 nedenfor).

Boks 1: Regler for løn på aftenskoleområdet

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

Den gældende lønsats (1. april 2016) er på 267,53 kr. pr. undervisningslektion for lærere (300,97 inkl. feriepenge).

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

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

Derudover sonder folkeoplysningsloven mellem forskellige typer af tilrettelæggelsesformer i aftenskoleundervisningen, hvortil der er knyttet særlige bestemmelser for den kommunale støtte. Tabel 1 viser en samlet beskrivelse af de respektive tilrettelæggelsesformer.

¹⁰ Gennemgående for rapporten er, at der blot henvises til de enkelte paragraffer, når det drejer sig om folkeoplysningsloven. Såfremt der er tale om andre love eller bekendtgørelser henvises til titlen på disse.

Tabel 1: Oversigt over tilrettelæggelsesformer i aftenskoleundervisningen

Almen undervisning og studiekredse	Almen undervisning, hvor kommunerne kan støtte med op til 1/3 af udgifterne til lærer- og lederløn.
Handicapundervisning	Undervisning, hvor deltagerne er handicappede i relation til emnet. Kommunerne kan støtte med op til 8/9 af udgifterne til lærer- og lederløn.
Undervisning på små hold	Undervisning, der forudsætter små hold, omfatter typisk instrumentalhold eller hold i tyndt befolkede områder. Kommunerne kan yde forhøjede tilskud til disse hold. Der er ikke nævnt nogen maksimumsgrænse i loven.
Fleksibelt tilrettelagt undervisning	Aftenskolerne kan anvende op til 40 pct. af deres samlede tilskudsramme (fratrasket de 10 pct. til debatskabende aktiviteter) på fleksibelt tilrettelagt undervisning, som kan afregnes på andre typer af udgifter end lærer- og lederløn. Undervisningsaktiviteterne skal adskille sig fra den traditionelle aftenskoleundervisning. Den maksimale timesats for fleksibel tilrettelæggelse er dog på 387,60 kr. (1. april 2016).
Debatskabende aktiviteter	Aftenskolerne er forpligtet til at afsætte 10 pct. af deres samlede tilskudsramme til debatskabende aktiviteter, som kan afregnes på andre udgifter end lærer- og lederløn. Der er ikke krav om deltagerbetaling ved debatskabende aktiviteter. I aktiviteterne skal der være mulighed for aktiv inddragelse af deltagerne. Såfremt de debatskabende midler ikke anvendes, skal de tilbagebetales til kommunen, med mindre det aftales, at de overføres til det efterfølgende år.
Foredrag	Aftenskolerne kan få tilskud til foredragsaktiviteter. I modsætning til lærer- og lederløn indgår løn til foredragsholdere ikke i løncirkulæret. Løndannelsen er derfor fri, og kommunerne kan selv vedtage regler for tilskud til foredrag. Ofte modtager aftenskolerne et tilskud pr. foredrag, der svarer til tilskud til 6 almene undervisningstimer.

Spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne giver mulighed for en nærmere kortlægning af, hvordan aftenskoleområdet bliver forvaltet rundt omkring i kommunerne. Som et introducerende overblik over undersøgelsens resultater giver tabel 2 en oversigt over, hvordan undervisningstimer, tilskud og deltagere fordeler sig på de enkelte tilrettelæggelsesformer på baggrund af kommunernes indberetninger.

Tabel 2: Overblik over undersøgelsens resultater fordelt på tilrettelæggelsesformer

	Undervisnings- timer (andel i pct.)	Tilskud (andel i pct.)	Deltagere (andel i pct.)
Almen undervisning og studiekredse	53	32	69
Handicapundervisning	33	43	19
Små hold	11	13	9
Fleksibelt tilrettelagt undervisning	3	2	3
Debatskabende aktiviteter	-	8	-
Foredrag	-	3	-
I alt	100	100	100
n	77	73	32

Som det fremgår, er almen undervisning og handicapundervisning langt de mest udbredte tilrettelæggelsesformer – både når det gælder omfanget af undervisningstimer, tilskud og deltagere – mens de øvrige tilrettelæggelsesformer fylder mindre i det samlede billede. Tabellens resultater vil blive uddybet under de enkelte delanalyser i rapporten.

Omfanget og karakteren af aftenskoleområdet

Formålet med dette afsnit er at skabe overblik over omfanget og karakteren af aftenskoleundervisningen i kommunerne på baggrund af kommunernes besvarelser af spørgeskemaet.

Omfanget belyses ved at se på antallet af aftenskoler med aktivitet i kommunerne. Antallet af aftenskoler er interessant i sig selv. Folkeoplysningsloven støtter aktiviteter netop på baggrund af organiseringsformen: For at være tilskudsberettiget skal der være tale om en folkeoplysende forening med vedtægter, og derfor er det interessant at se, hvor mange af disse der findes. Antallet af aftenskoler kan derudover ses som et udtryk for graden af organisatorisk mangfoldighed på aftenskoleområdet.

Antallet af aftenskoler kan dog ikke stå alene, hvis man vil beskrive områdets omfang. Det er også væsentligt at se på aftenskolernes aktivitetsniveau gennem antallet af undervisningstimer. Både antallet af aftenskoler og antallet af undervisningstimer sættes i relation til kommunernes indbyggertal for at belyse variationen i aftenskoleområdets relative omfang på tværs af kommuner.

Efterfølgende ser analysen nærmere på undervisningstimernes fordeling på de respektive tilrettelæggelsesformer, folkeoplysningsloven giver kommunerne mulighed for at støtte. Analysen giver dermed mulighed for at se, i hvilken udstrækning lovens muligheder for forskellige typer af undervisningsformer bliver benyttet af aftenskolerne. Dette er ligeledes interessant i relation til fordelingen af den kommunale støtte på området. Afslutningsvist ser analysen på aftenskoledeltagernes fordeling på tværs af tilrettelæggelsesformer og undervisningstimernes fordeling på tværs af fagtyper.

Fald i antallet af aftenskoler

Undersøgelsens resultater viser, at det samlede antal aftenskoler er faldet betydeligt siden den seneste undersøgelse af området i 2005.

I spørgeskemaet er kommunerne blevet bedt om at angive antallet af tilskudsberettigede aftenskoler med aktivitet i kommunen i 2014. Sammenlagt viser svarene fra de 91 kommuner, at cirka 1200 aftenskoler havde aktivitet i kommunerne i 2014. Tallet er dog ikke nødvendigvis helt retvisende ift. antallet af organisatoriske enheder, da større aftenskoler kan have aktiviteter på tværs af kommunegrænserne og dermed tælle med flere gange¹¹.

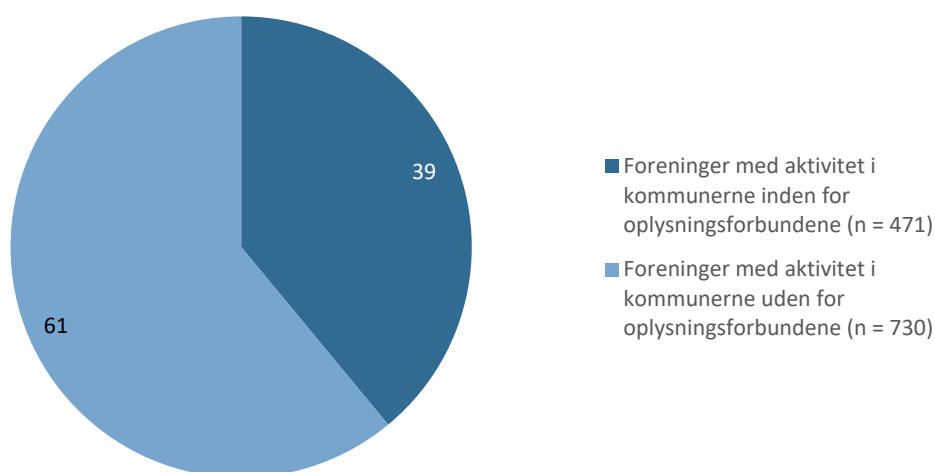
Ved den seneste undersøgelse på området i 2005 blev der opgjort 2100 aftenskoler med aktivitet i de 251 kommuner, der besvarede spørgeskemaet dengang (UNI-C 2007). Dermed er der sket et stort fald i antallet af aftenskoler.

¹¹ En sammenligning mellem antallet af aftenskoler inden for oplysningsforbundene (471 i de kommuner der har besvaret undersøgelsen) og tal fra Oplysningsforbundenes Fællesråd (526 aftenskoler i 2014) tyder dog på, at udfordringen med muligt overlap på tværs af kommunegrænser ikke er stor.

Tallene skal dog tages med det forbehold, at kommunerne udgjorde betydeligt mindre enheder ved den seneste undersøgelse. Derfor er det muligt, at der var et større overlap af aktiviteter på tværs af kommunegrænser før kommunalreformen. Derudover har ikke alle kommuner besvaret undersøgelsen. Senere foretages der derfor en sammenligning, som udelukkende har fokus på de kommuner, der har besvaret undersøgelsen både i 2005 og 2014. På trods af disse forbehold er den antalmæssige forskel mellem de to undersøgelser så stor, at der ikke er nogen tvivl om, at der er sket et betydeligt fald i antallet af aftenskoler i perioden 2005-2014.

Som det fremgår af figur 4, er 39 pct. af aftenskolerne i 2014 medlem af et af de fem landsdækkende forbund (AOF, DOF, FOF, Fora og LOF), mens de resterende 61 pct. er aftenskoler uden for disse.

Figur 4: Fordelingen af aftenskoler i og uden for oplysningsforbundene



Figuren viser, hvordan aftenskoler med aktivitet i kommunen i 2014 fordeler sig ift. om de er i eller uden for de fem landsdækkende oplysningsforbund (andel i pct.). Figuren er baseret på svar fra 90 kommuner, da en enkelt af de 91 kommuner ikke havde mulighed for at opdele antallet af aftenskoler på skoler i og uden for oplysningsforbundene.

Antalmæssigt er der dermed en overvægt af aftenskoler uden for de fem landsdækkende oplysningsforbund. Som nævnt er mange af disse typisk relativt små, og derfor ville fordelingen givetvis se helt anderledes ud, hvis det handlede om aktivitetsniveauet. Det er dog ikke muligt at opdele undervisningstimerne på organisatorisk tilknytning i denne undersøgelse¹².

¹² Oplysningsforbundenes Fællesråds egne tal viser, at aftenskolerne under de fem landsdækkende oplysningsforbund i 2014 gennemførte 1,36 mio. undervisningstimer. Som det fremgår senere, viser kommuneundersøgelsen, at der på landsplan blev gennemført cirka 1,5 mio. undervisningstimer i 2014. Disse tal tyder samlet set på, at aftenskolerne i de fem landsdækkende oplysningsforbund samlet set står for en meget stor andel af det samlede antal undervisningstimer.

Færre aftenskoler uden for oplysningsforbundene

Tabel 3 viser en opgørelse af ændringerne i antallet af aftenskoler baseret på de kommuner, hvor der er tilgængelige tal fra både 2005 og 2014¹³. Som det fremgår, er antallet af aftenskoler på kommuneniveau gennemsnitligt faldet med 33 pct. i perioden 2005 til 2014.

Tabellen viser desuden, at faldet især er sket blandt aftenskolerne uden for oplysningsforbundene. Her er det gennemsnitlige fald på 40 pct., mens antallet af aftenskoler inden for forbundene er faldet med 9 pct. Udviklingen tyder dermed på, at aftenskolerne uden for forbundene har haft sværest ved at overleve i perioden. En mulig forklaring på denne tendens kan være, at aftenskolerne i oplysningsforbundene ofte er større, hvilket kan have betydning for deres robusthed. En anden mulig forklaring kan være, at medlemskabet af oplysningsforbundene i sig selv har betydning på grund af muligheden for konsulentbistand mv. Det er dog ikke muligt at afdække årsagerne inden for rammerne af denne undersøgelse.

Tabel 3: Udviklingen i antallet af aftenskoler – 2005-2014

	Gennemsnitlig ændring i pct. fra 2005 til 2014	n (2014)
Antallet af aftenskoler (i alt)	-33	77
Antallet af aftenskoler (forbund)	-9	76
Antallet af aftenskoler (uden for forbund)	-40	75

Tabellen viser en opgørelse baseret på de kommuner, hvor der er tilgængelige tal fra både 2005 og 2014. Tallene fra Aarhus Kommune indgår ikke i opgørelsen fordelt på skoler i og uden for oplysningsforbundene. Tallene fra Gentofte Kommune er ikke med i beregningen af udviklingen i aftenskoler uden for forbund, da antallet steg fra 0 til 4 aftenskoler i perioden, hvilket ikke kan omregnes til en procentvis stigning. Bemærk at der er tale om den gennemsnitlige ændring i antallet af aftenskoler for kommunerne, hvorfor den procentvise ændring ikke stemmer overens med det fald, der har været i hele landet.

Størst fald i udbredelsen af aftenskoler uden for byerne

Sammenligningen med tallene fra 2005 viser desuden, at antallet af aftenskoler er faldet kraftigst uden for byerne (tabel 4). Det procentuelle gennemsnitlige fald for yder- og landkommuner er næsten dobbelt så stort som faldet for bykommuner. I mellemkommunerne er antallet af aftenskoler dog også faldet betydeligt.

¹³ Mange af kommunerne fra 2005-undersøgelsen blev sammenlagt med andre kommuner ved kommunalreformen i 2007. I beregningen er oplysningerne fra de tidligere kommuner lagt sammen, så det svarer til de nye kommuner. Såfremt der ikke var tilgængelige tal fra alle tidligere kommuner, indgår den pågældende kommune ikke i beregningen. Den tidligere Sønderhald Kommune blev delt mellem Randers og Norddjurs Kommune i 2007. Der var fire aftenskoler uden for oplysningsforbundene i Sønderhald Kommune i 2005; i sammenligningen mellem 2005 og 2014 antages det, at de fire aftenskoler blev ligeligt fordelt mellem de to nye kommuner.

Tabel 4: Gennemsnitlig ændring i antallet af aftenskoler – fordelt på kommunetype

	Gennemsnitlig ændring i pct. fra 2005 til 2014	n
Yderkommuner	-41	13
Landkommuner	-40	21
Mellemkommuner	-38	11
Bykommuner	-23	32

Tabellen viser en opgørelse baseret på de kommuner, hvor der er tilgængelige tal fra både 2005 og 2014. n = 77. Bemærk, at Gentofte ikke indgår i gennemsnittet for 'Bykommuner', da antallet af aftenskoler uden for de etablerede forbund steg fra 0 til 4, hvilket ikke kan omregnes til pct.

De geografiske forskelle ses også, hvis der i stedet sondres mellem udkantskommuner og ikke-udkantskommuner, hvor antallet af aftenskoler er faldet med henholdsvis 31 og 38 pct. mellem 2005 og 2014 (se tabel 33 i bilag). På trods af disse tendenser på tværs af kommunetyper er der dog tale om et generelt fald på tværs af kommunetyper. Selv i bykommunerne er næsten en fjerdedel af aftenskolerne forsvundet i løbet af perioden.

Aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau

Når det gælder aftenskolernes aktiviteter, kan omfanget måles ved at se på antallet af undervisningstimer. I spørgeskemaet er kommunerne blevet bedt om at angive antallet af undervisningstimer fordelt på de respektive tilrettelæggelsesformer.

Samlet er der gennemført 1.311.151 undervisningstimer (eksklusive foredrag) i de kommuner, der har besvaret dette spørgsmål (n=77 kommuner¹⁴). Hvis disse timer aggregeres op, svarer det til, at der blev gennemført cirka 1,5 mio. undervisningstimer i aftenskolerne på landsplan i 2014 (eksklusive foredrag)¹⁵.

Aktivitetsniveauet varierer dog på tværs af kommuner. Som tabel 5 viser, gælder variationen både den relative udbredelse af aftenskoler (antal indbyggere pr. aftenskole) og det relative omfang af undervisningstimer (antal indbyggere pr. undervisningstime).

Antallet af indbyggere pr. aftenskole varierer mellem 1.632 indbyggere pr. aftenskole i den kommune, der har relativt flest aftenskoler, og 13.195 indbyggere pr. aftenskole i den kommune, der har relativt færrest aftenskoler. Aktivitetsniveauet varierer mellem 1,5 indbyggere pr. undervisningstime og 37 indbyggere pr. undervisningstime. Sidstnævnte afviger dog fra det generelle billede, hvilket også ses på, at der gennemsnitligt er 7 indbyggere pr. undervisningstime.

¹⁴ 11 kommuner har angivet, at de ikke opgør antallet af undervisningstimer fordelt på tilrettelæggelsesformer, mens tre kommuner ikke har besvaret spørgsmålet. De resterende syv kommuner har ikke besvaret spørgeskemaet.

¹⁵ Aggregeringen til landsplan er foretaget ved at beregne, hvor stor en andel af landets samlede indbyggertal de kommuner, der har besvaret spørgsmålet, repræsenterer. I aggregeringen er det antaget, at antallet af undervisningstimer i undersøgelsen udgør en tilsvarende andel af det samlede antal undervisningstimer på landsplan.

Tabel 5: Variationen i aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau

	Kommune med færrest indbyggere pr. aftenskole/undervisningstime	Kommune med flest indbyggere pr. aftenskole/undervisningstime	Gennemsnit	n
Antal indbyggere pr. aftenskole	1632	13195	4591	91
Antal indbyggere pr. undervisningstime	1,5	37	6,9	77

Tabellen viser variationen i udbredelsen af aftenskoler (indbyggere pr. aftenskole) og aktivitetsniveauet (indbyggere pr. undervisningstime). På grund af disse måleenheder, skal tabellen skal læses sådan, at et højt tal indikerer en lav udbredelse af aftenskoler/et lavt aktivitetsniveau.

Det er interessant, at det ikke er de samme kommuner, der har en stor udbredelse af aftenskoler og et højt aktivitetsniveau. Tabel 6 viser en klar tendens til, at den relative udbredelse af aftenskoler er betydeligt højere i landets yderområder end i de øvrige dele af landet. Omvendt er det relative aktivitetsniveau betydeligt lavere i yderkommuner og landkommuner end i de øvrige kommuner. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om gennemsnitstal, og at der naturligvis også er variation inden for de fire kommunetyper.

Tabel 6: Aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau – fordelt på kommunetyper

	Antal indbyggere pr. undervisningstime (gennemsnit)	Antal indbyggere pr. aftenskole (gennemsnit)
Yderkommune	9	3.775
Landkommune	8	3.671
Mellemkommune	6	5.721
Bykommune	5	5.245
Total	7	4.591

n: Antal indbyggere pr. undervisningstime = 77, antal indbyggere pr. aftenskole = 91

Selvom der er relativt flest aftenskoler i landets yderområder, er aktivitetsniveauet dermed lavere end i andre dele af landet. Samme tendens ses, hvis der i stedet sondres mellem udkantskommuner og ikke-udkantskommuner (se tabel 34 i bilag). Det tyder på, at aftenskoleområdet i yderområderne er karakteriseret ved mange små aftenskoler, mens der i mere tæt befolkede områder er relativt færre, men større aftenskoler.

En mulig forklaring på denne variation kan være, at karakteren af aftenskoleområdet varierer mellem by og land. En undersøgelse af aftenskoleområdet i 1998 sondrede mellem fire typer af aftenskoler: Traditionelle aftenskoler, oplysningsinstitutioner, små aftenskoler og fagligt specialiserede skoler. Undersøgelsen viste dengang, at udbredelsen af de respektive typer af aftenskoler varierede på tværs af forskellige typer af lokalsamfund. Eksempelvis var oplysningsinstitutionerne særligt udbredte i de større byer. Det er typisk store skoler,

hvor der også er aktiviteter uden for folkeoplysningsloven (Nordentoft & Løvgreen 1998, 86).

Der findes ikke nyere undersøgelser af aftenskoleområdets sammensætning på tværs af forskellige typer af lokalsamfund. Det er dog sandsynligt, at samme tendens gør sig gældende i dag. Særligt i de større byer findes der ofte store oplysningsinstitutioner, der har helt andre rammer i forhold til både økonomi og personalemæssige ressourcer end de mindre aftenskoler. Forskellene i aktivitetsniveauet og udbredelsen af aftenskoler på tværs af kommunetyper kan dermed være påvirket af sammensætningen af aftenskolelivet i de respektive kommuner.

Tabel 7 viser udbredelsen af hhv. aftenskoler inden for oplysningsforbundene og aftenskoler uden for disse. Tallene viser nogle klare geografiske mønstre i aftenskolernes fordeling. Særlig tydelig er tendensen ift. aftenskoler uden for oplysningsforbundene, hvor tætheden er betydeligt større i yderkommuner og landkommuner end i mellem- og bykommuner. Billedet er lidt mere broget, når det gælder aftenskolerne inden for oplysningsforbundene.

Tabel 7: Aftenskolernes udbredelse – fordelt på kommunetype og tilhørsforhold

	Antal indbyggere pr. aftenskole uden for oplysningsforbundene (gennemsnit)	Antal indbyggere pr. aftenskole inden for oplysningsforbundene (gennemsnit)
Yderkommune	6.321	11.194
Landkommune	7.717	10.888
Mellemkommune	13.117	14.299
Bykommune	14.565	10.899

n: Antal indbyggere pr. aftenskole uden for oplysningsforbundene = 84, antal indbyggere pr. aftenskole = 90.

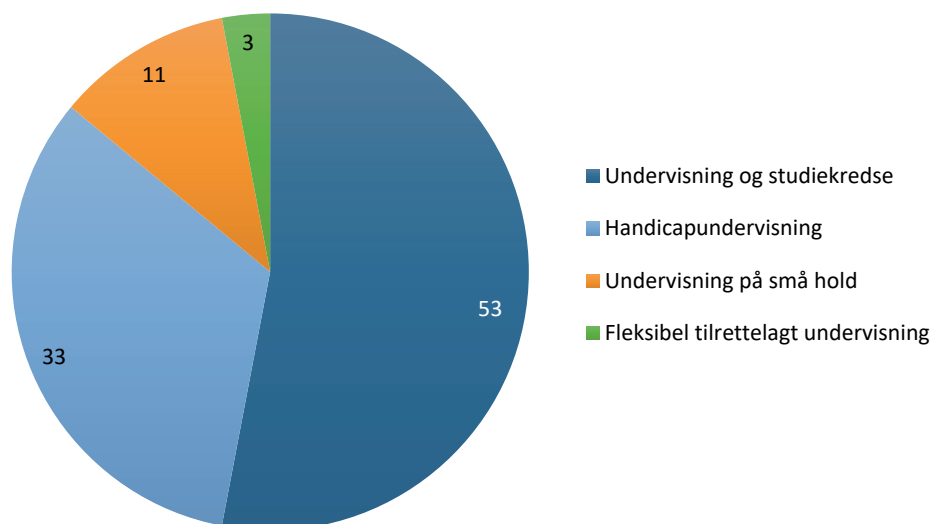
Samlet set er variationen på tværs af kommunetyperne interessant. Det vil være relevant at se nærmere på, hvorvidt aftenskolerne i yderområderne har særligt vanskelige vilkår i forhold til at opretholde aktivitetsniveauet. Ikke mindst fordi faldet i antallet af aftenskoler har været særligt stort uden for bykommunerne, og det samtidig i særlig grad er de typisk mindre aftenskoler uden for oplysningsforbundene, der er forsvundet.

Aftenskolernes aktiviteter

Aftenskolernes aktiviteter består af en række forskellige tilrettelæggelsesformer med forskellige tilskudsmuligheder under lovgivningen. Fordelingen mellem de forskellige tilrettelæggelsesformer kan ses som et udtryk for, i hvilken udstrækning folkeoplysningslovens forskellige muligheder bliver benyttet af aftenskolerne. Samtidig er undervisningstimernes fordeling på tilrettelæggelsesformer tæt knyttet til kommunernes tilskud på området, som

vil blive belyst senere i analysen. Figur 5 viser, hvordan undervisningstimerne fordeler sig på tværs af de enkelte tilrettelæggelsesformer¹⁶.

Figur 5: Undervisningstimer fordelt på tilrettelæggelsesformer (andel i pct.)



n = 77 kommuner, 1.311.151 undervisningstimer. Foredrag indgår ikke i opgørelsen, da de ikke opgøres i timer men i antallet af foredrag.

Undervisning og studiekredse

Kategorien '*undervisning og studiekredse*¹⁷' omfatter 53 pct. af det samlede antal undervisningstimer. Denne kategori udgør den almene aftenskoleundervisning, hvor kommunen må yde tilskud med op til en tredjedel af skolernes udgifter til leder- og lærerlønninger (§ 11, stk. 2).

Handicapundervisning

Den næststørste kategori er '*handicapundervisning*', der udgør en tredjedel af det samlede antal undervisningstimer. Som nævnt er der særlige tilskudsregler knyttet til handicapundervisningen: Kommunerne har mulighed for at yde op til 8/9 af skolernes udgifter til leder- og lærerlønninger i støtte. Det er dog et krav, at deltagerne er handicappede i relation til det emne, der undervises i (§ 11, stk. 4).

¹⁶ Foredrag og debatskabende aktiviteter indgår ikke i figuren, da disse ikke bliver opgjort på timebasis. Det varierer desuden på tværs af kommunerne, hvordan foredrag opgøres, og derfor kan der indgå enkelte foredragstimer i kategorien '*undervisning og studiekredse*'.

¹⁷ Betegnelsen '*studiekredse*' stammer fra folkeoplysningslovens formuleringer og skyldes den tidligere lovgivning på området, hvor undervisningen foregik i kredse. Omfanget af deciderede studiekredse inden for den almene undervisning kendes ikke, men må dog antages at være begrænset, da støtten til almen aftenskoleundervisning beregnes ud fra udgifterne til leder- og lærerlønninger. I dag kan studiekredse uden underviser foregå under rammerne af fleksible tilrettelæggelsesformer, hvor der kan afregnes på andre udgifter end udgifter til leder- og lærerløn.

Undersøgelsen viser, at rigtig mange aftenskoler har modtaget tilskud til handicapundervisning. Det gør sig gældende for op imod en tredjedel af det samlede antal aftenskoler i kommunerne i undersøgelsen. Endvidere angiver 58 pct. af kommunerne, at de har aftenskoler, som udelukkende har handicaphold (n = 90). Handicapundervisning fylder dermed meget i det samlede billede – både på almene aftenskoler og på aftenskoler, der har specialiseret sig på området. Handicapundervisningen vil blive belyst yderligere senere i analysen.

Undervisning på små hold

12 pct. af undervisningstimerne er undervisning, der forudsætter '*små hold*'. Denne kategori omfatter typisk instrumentalundervisning, hvor få deltagere på holdet er en forudsætning for undervisningens kvalitet, og hvor kommunerne derfor har mulighed for at yde særlige tilskud. Små hold kan dog også omfatte undervisning i tyndt befolkede områder (§ 8a, stk. 2).

Kommunernes svar viser, at 229 aftenskoler i de kommuner, der har besvaret spørgsmålet, har modtaget tilskud til undervisning på små hold (n = 85 kommuner), mens kun 10 pct. af kommunerne yder supplerende tilskud til aktiviteter i tyndt befolkede områder (se senere analyse). Hovedparten af undervisningen på små hold må derfor formodes at være instrumentalundervisning.

Fleksibelt tilrettelagt undervisning

Endelig omfatter kategorien '*fleksibelt tilrettelagt undervisning*' 3 pct. af undervisningstimerne. Muligheden for fleksibel tilrettelæggelse blev indført i 2007 og indebærer, at aftenskolerne kan afsætte op til 40 pct. af tilskuddet til fleksibelt tilrettelagt undervisning, hvor der kan afregnes på andre udgifter end lærer- og lederløn (§ 8, stk. 4). Der er ikke faste rammer for, hvad fleksibel tilrettelæggelse omfatter, men det kan fx være studiecirkler, workshops eller lignende aktiviteter. Det er dog et krav, at undervisningen klart adskiller sig fra traditionel aftenskoleundervisning (Folkeoplysningsbekendtgørelsen § 8).

Baggrunden for indførelsen af muligheden for fleksibel tilrettelæggelse var ønsket om at give mulighed for at nytænke undervisningsformerne i aftenskolen for at tilpasse udbuddet til ændrede deltagelsesmønstre i befolkningen (Bemærkninger til lovforslag, 2006/1 LSF 13). Kommunernes svar viser dog, at aftenskolerne kun anvender muligheden for fleksibel tilrettelæggelse i meget begrænset grad.

18 kommuner i undersøgelsen har angivet, at aftenskoler i kommunen har registreret undervisningstimer som fleksibelt tilrettelagt undervisning. Heraf står særligt to kommuner for hovedparten af den fleksible tilrettelæggelse. Aarhus Kommune står for hele 71 pct. af det samlede antal undervisningstimer i fleksibel tilrettelæggelse, Aalborg Kommune står for 22 pct., mens de resterende 7 pct. foregår i andre kommuner. I de kommuner, der har

besvaret spørgsmålet, har sammenlagt 38 aftenskoler fået støtte til fleksibel tilrettelæggelse¹⁸.

Samlet må det konkluderes, at aftenskolerne kun benytter muligheden for fleksibelt tilrettelagt undervisning i meget begrænset grad. På trods af dette kan der sagtens være aftenskoler, som eksperimenterer med tilrettelæggelsesformer uden at registrere det som fleksibelt tilrettelagt undervisning. Resultaterne siger dermed kun noget om, i hvilken udstrækning lovgivningens muligheder bliver udnyttet, og ikke hvorvidt aftenskolerne anvender fleksible undervisningsformer.

Foredrag

Undervisningsformen '*foredrag*' opgøres på antallet af foredrag og ikke på antallet af timer og indgår derfor ikke i figuren. Mange kommuner har retningslinjer for foredrag, hvor hvert foredrag typisk tæller for seks undervisningstimer i tilskudsberegningen. Dermed følger mange kommuner en tidligere lovbestemmelse, hvor tilskudsreglerne for foredrag var udspecificeret (Lov nr. 480 af 31/05/2000)¹⁹.

Reglerne for foredrag er ikke uddybet i den gældende folkeoplysningslov. Derfor varierer det på tværs af kommunerne, hvordan foredrag afregnes. Ikke alle kommuner har opgjort foredrag separat. I de kommuner, der har opgivet antallet af foredrag, er der sammenlagt gennemført 20.251 foredrag i 2014 (n=74 kommuner)²⁰.

Deltagernes fordeling på tilrettelæggelsesformer

I lyset af de mange forskellige tilrettelæggelsesformer er det interessant at se, hvordan aftenskolernes deltagere fordeler sig mellem dem. Figur 6 viser deltagernes fordeling på tilrettelæggelsesformer i de kommuner, som har indberettet deltagerantallet. Der er ikke tale om unikke deltagere, og den samme borger kan dermed tælle med flere gange, hvis vedkommende har gået til flere forskellige kurser på et år.

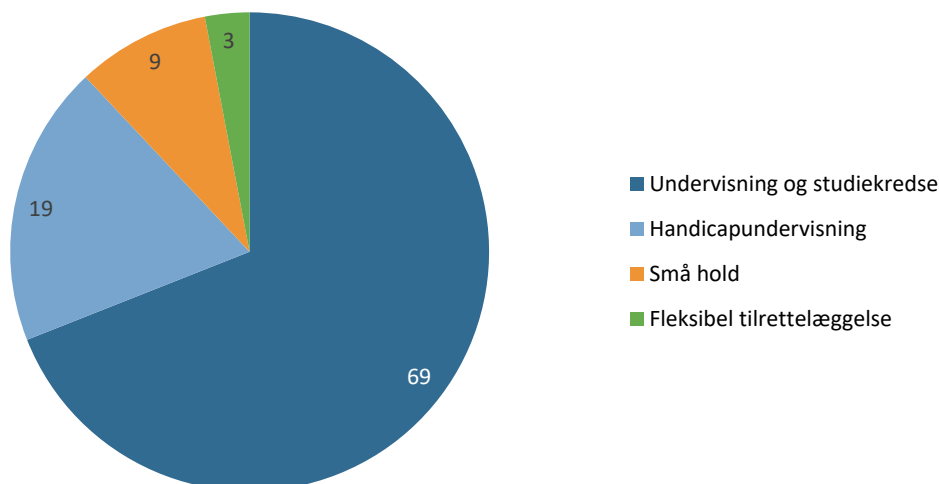
Som det fremgår, omfatter almen undervisning godt og vel to tredjedele af det samlede deltagerantal, mens handicapundervisningen fylder knap en femtedel og de små hold 9 pct. Endelig omfatter fleksibelt tilrettelagt undervisning en begrænset andel på 3 pct. af deltagerne.

¹⁸ 21 kommuner har angivet antallet af aftenskoler, som har afregnet udgifter til fleksibelt tilrettelagt undervisning, mens kun 18 kommuner har angivet antallet af fleksibelt tilrettelagte undervisningstimer. Det skyldes, at nogle enkelte kommuner ikke har været i stand til at opdele undervisningstimerne på de forskellige tilrettelæggelsesformer men alligevel har angivet antallet af skoler med fleksibelt tilrettelagt undervisning.

¹⁹ Lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og Folkeuniversitetet (Lov nr. 480 af 31/05/2000).

²⁰ På grund af forskellige opgørelsesmetoder i denne undersøgelse og undersøgelsen i 2005 er det ikke muligt at beskrive udviklingen i antallet af foredrag over tid.

Figur 6: Deltagere fordelt på tilrettelæggelsesformer – andel i pct.



Da størstedelen af kommunerne ikke opgør antallet af deltagere, er figuren baseret på tal fra 32 kommuner. De 32 kommuner repræsenterer 38 pct. af befolkningen.

Fordelingen af deltagere på de forskellige tilrettelæggelsesformer ser således noget anderledes ud end fordelingen af undervisningstimer. Det gælder særligt i forhold til handicapundervisningen, som omfatter 33 pct. af undervisningstimerne, men kun 19 pct. af deltagerne.

Forskellen er ikke overraskende, da handicaphold typisk har betydeligt færre deltagere pr. undervisningstime end almene hold. Derudover kan der ved nogle typer af handicapundervisning være tale om forløb med mange undervisningsgange. Også i forhold til små hold er der – som navnet siger – få deltagere pr. undervisningstime. Når det gælder fleksibelt tilrettelagt undervisning er der god overensstemmelse mellem andelen af undervisningstimer og andelen af deltagere.

Det er vigtigt at understrege, at langt fra alle kommuner opgør deltagerantallet. Den ovenstående fordeling er baseret på indberetninger fra 32 kommuner, mens 55 kommuner eksplicit har angivet, at de ikke har opgørelser over antallet af deltagere fordelt på de enkelte tilrettelæggelsesformer. Derfor er der en vis usikkerhed i den ovenstående fordeling, ligesom datagrundlaget ikke er tilstrækkeligt stort til at estimere omfanget af det samlede deltagerantal i aftenskoleregi på landsplan. De kommuner, der har indberettet deltagerantallet, repræsenterer samlet set 38 pct. af befolkningen. Heller ikke ud fra oplysningsforbundenes egne oplysninger kan der opgøres et samlet deltagerantal på landsplan inden for disse forbund, da ikke alle forbund registrerer dette.²¹

²¹ Deltagerantallet opgøres i FOF, Fora og DOF, hvor det samlede tal i 2014 var på 634.413 deltagere. LOF havde i 2014 117.748 deltagere men sonderer ikke mellem deltagere i aktiviteter i og uden for folkeoplys-

Undervisningstimer fordelt på fag

Aftenskolernes fagudbud har udviklet sig over tid. Da aftenskolerne blev skabt, var det med et lovmæssigt fokus på grundlæggende fag som skrivning og regning, men over tid er der kommet frit emnevalg, og aftenskolerne har udviklet sig til et bredt fritidstilbud med mange forskellige typer af fag.

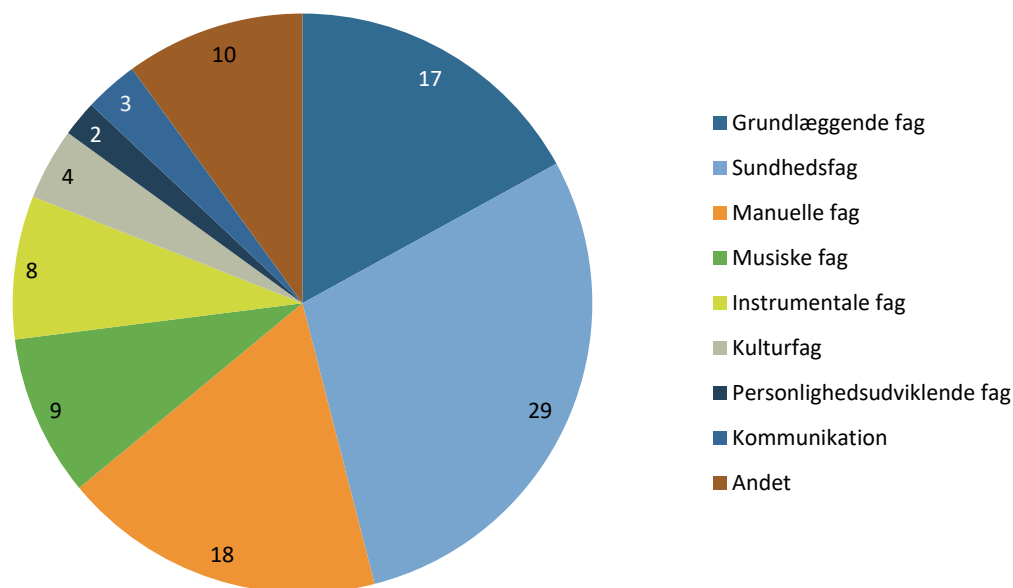
Der findes ingen samlede opgørelser over udviklingen i aftenskolernes fagudbud, og der er heller ikke i dag nogen udbredt tradition for at dokumentere aftenskolernes fagudbud. Kun 19 pct. af kommunerne i undersøgelsen angiver, at de opgør undervisningstimer fordelt på fag (n = 89 kommuner). Ud af disse har kun halvdelen medsendt opgørelser over fagfordelingen. Flere kommuner angiver som årsag, at det ville være for tidskrævende at beregne de samlede tal for området.

Den nedenstående opgørelse baserer sig derfor kun på otte kommuner og er ikke nødvendigvis et dækkende billede af fagfordelingen på landsplan. De otte kommuner omfatter dog både Aalborg og Aarhus Kommuner og repræsenterer samlet næsten en fjerdedel af det samlede antal undervisningstimer på landsplan.

Som figur 7 viser, er sundhedsfag, som blandt andet omfatter forskellige former for bevægelsesfag (fx motionsgymnastik, pilates, yoga osv.), den største fagkategori i de kommuner, der har indberettet tallene. Hele 29 pct. af undervisningstimerne tilhører denne faggruppe. De to andre store faggrupper er manuelle fag (kreative og håndværksmæssige fag) og grundlæggende fag (sprog, dansk, regning mv.), som omfatter hhv. 18 og 17 pct. af undervisningstimerne. Musiske (fx kor, sammenspil, drama) og instrumentale fag (undervisning i ét musikinstrument, stemmetræning mv.) fylder også godt i billedet med hhv. 9 og 8 pct. Fag relateret til musik og det musiske område fylder dermed sammenlagt lige så meget som de grundlæggende fag.

ningsloven. AOF opgør ikke deltagerantal hverken i eller uden for folkeoplysningsloven (Kilde: Oplysningsforbundenes Fællesråd).

Figur 7: Undervisningstimer fordelt på fag – baseret på otte kommuner



Figuren viser undervisningstimer fordelt på fag (andel i pct.). Figuren bygger på indberetninger fra 8 kommuner, n= 363.562 undervisningstimer. Kommunernes kategorier er enslydende med undtagelse af Gentofte Kommune, hvor fagene er omkategoriseret som følger: Gentofte Kommunes kategori 'motionsgymnastik' og 'bevægelsesfag' er sammenlagt til 'sundhedsfag'. 'Praktisk, musiske evner' og 'musik og teater' er sammenlagt til 'musiske fag', 'sprog' er kategoriseret som 'grundlæggende fag', 'kontor' som 'kommunikationsfag' og 'kunst, litteratur, historie og geografi' og 'samfund' som 'kulturfag'. Derudover har Gentofte Kommune ikke en kategori for manuelle fag og personlighedsudviklende fag.

Tal fra Oplysningsforbundenes Fællesråd, som omfatter indberetninger fra tre af de fem landsdækkende oplysningsforbund, viser en fagfordeling, som ligner det ovenstående billede (se figur 40 i bilag). Det tyder på, at den ovenstående fagfordeling ikke er helt skæv i forhold til situationen på landsplan – dog med forbehold for, at der også er forskelle i sammensætningen af fagudbuddet på tværs af de enkelte oplysningsforbund.

Ud fra tallene er det ikke muligt at sige noget om, hvordan fagfordelingen har udviklet sig over tid. Dog er bevægelsesfag generelt et relativt nye fag i aftenskoleregi, som har udviklet sig kraftigt siden fritidslovens indførelse af frit emnevalg i 1968 og frem til i dag (Kandrup 2013, 87). Tal fra Aalborg Kommune viser en tendens til, at der over de senere år har været en vækst i bevægelsesfagene, mens de manuelle fag er gået tilbage (Bjerrum & Thøgersen 2016). Det er dog uvist, om denne udvikling gør sig gældende på landsplan²².

²² I Undervisningsministeriets udgivelse 'Folkeoplysningen i tal', der omfatter 1996-tal, udgjorde motionsgymnastik og bevægelsesfag sammenlagt 21 pct. af undervisningen (Undervisningsministeriet 1999). Selvom kategorierne ikke er fuldt sammenlignelige tyder det på, at der generelt har været en stigning i omfanget af aftenskoleundervisning i bevægelsesrelaterede fag.

Tilskud til undervisning på aftenskoleområdet

Dette afsnit ser nærmere på de kommunale tilskud på aftenskoleområdet. Som beskrevet tidligere, er der forskellige lovgivningsmæssige rammer for tilskud, alt efter hvilke tilrettelæggelsesformer aftenskoleaktiviteterne omfatter. Loven opstiller imidlertid kun maksimumsgrænser. Så længe kommunerne holder sig under denne grænse, kan de selv fastsætte niveauet i den kommunale støtte til aftenskoleundervisningen.

Der findes ikke samlede opgørelser over aftenskolernes indtægtskilder. Da loven foreskriver, at kommunerne maksimalt må yde tilskud til en tredjedel af aftenskolernes udgifter til lærer- og lederlønninger, når det gælder almen undervisning, må det antages, at aftenskolernes væsentligste indtægtskilde er deltagerbetalingen. Den kommunale støtte udgør dog givetvis også en betydelig andel af aftenskolernes indtægtsgrundlag, og udformningen af tilskudsmodellerne kan ses som et udtryk for de kommunale prioriteringer på området.

Analysen belyser først, hvilke tilskudsbrøker kommunerne anvender i fordelingen af tilskud på de respektive tilrettelæggelsesformer. Derefter belyses det, i hvilken grad den kommunale tilskudsramme er stor nok til at udfylde tilskudsbrøkerne i praksis (se boks 3). Dernæst ses der nærmere på fordelingen af det kommunale tilskud på de forskellige typer af tilrettelæggelsesformer: Almen undervisning og studiekredse, handicapundervisning, undervisning på små hold, fleksibelt tilrettelagt undervisning, foredrag samt debatskabende aktiviteter.

Boks 2: Den kommunale tilskudsramme og de vedtagne tilskudsbrøker

I de kommunale tilskudsordninger angiver kommunerne, hvilke tilskudsbrøker kommunen arbejder ud fra i fordelingen af tilskud til undervisning på aftenskoleområdet. I praksis er den kommunale ramme på området dog ikke altid stor nok til at udfylde brøkerne.

Hvis rammen eksempelvis kan dække 92 pct. af det tilskud, aftenskolerne samlet set er berettiget til ud fra de vedtagne tilskudsbrøker, og de vedtagne brøker er på hhv. 1/3 for almen aftenskoleundervisning og 8/9 for handicapundervisning, ville en aftenskoles tilskud blive beregnet på følgende vis:

1/3 af aftenskolens udgifter til leder- og lærerlønninger ved almen undervisning x 0,92.

8/9 af aftenskolens udgifter til leder- og lærerlønninger ved handicapundervisning x 0,92.

Da handicapundervisningen udgør en meget stor andel af det samlede tilskud på landsplan, er der efterfølgende en uddybende analyse af mønstre og procedurer specifikt på dette område. De debatskabende midler får også selvstændigt fokus, da mange aftenskoler ikke får disse midler brugt og dermed må tilbagebetale dem til kommunerne.

Ud over de overordnede tilrettelæggelsesformer giver loven mulighed for en række særlige og supplerende tilskud. Analysen ser nærmere på kommunernes tilskud til særlige grup-

per, partnerskaber, tyndt befolkede områder samt indirekte støtte i form af administrativ hjælp til de aftenskoler, der står uden for de landsdækkende oplysningsforbund. Efterfølgende belyses den mellemkommunale refusion, der kan ses som et udtryk for, i hvor høj grad kursisterne pendler ud og ind af kommunerne for at deltage i aftenskoleundervisning. Som afslutning på analysen belyses lokaletilskuddet på området og aftenskolernes brug af kommunale lokaler.

De anvendte tilskudsbrøker

Det fremgår af folkeoplysningsloven, at kommunalbestyrelsen skal vedtage en tilskudsmodel, hvor det tydeligt fremgår, hvordan tilskuddet beregnes:

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

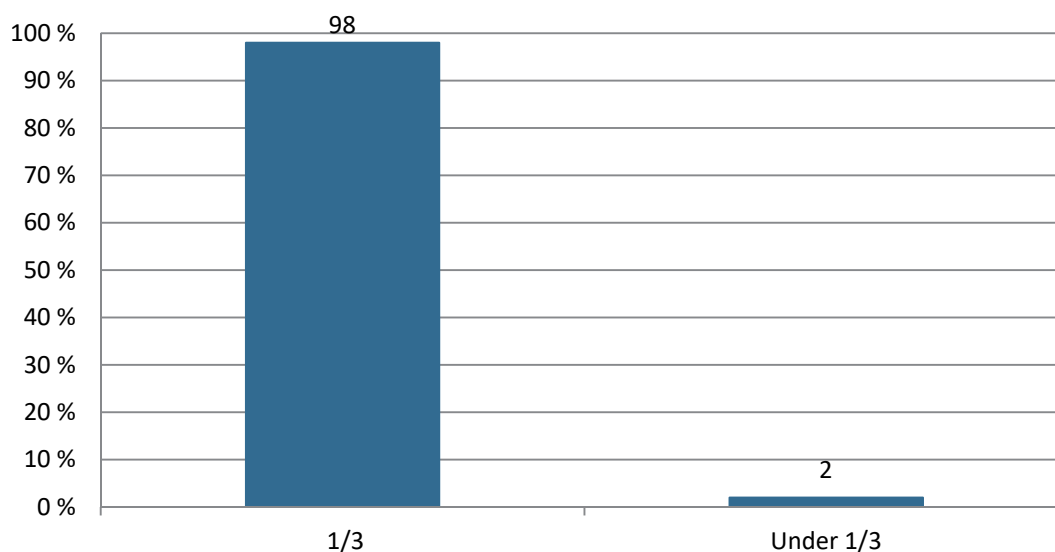
Folkeoplysningsloven § 11

I praksis medfører det, at kommunerne i tilskudsmodellerne angiver, hvilke tilskudsbrøker der anvendes for de enkelte tilrettelæggelsesformer, og hvilke øvrige muligheder for tilskud der er på området. Som det også fremgår i den ovenstående paragraf, er der mulighed for, at kommunerne kan fastsætte en vægtning mellem fag eller emner. Så længe der er tale om objektive kriterier, kan kommunerne dermed tilskudsmæssigt prioritere bestemte typer af fag eller emner højere end andre. Undersøgelsen viser dog, at ingen kommuner i undersøgelsen svarer 'ja' til, at de benytter sig af denne mulighed (se tabel 35 i bilag).

Derimod har alle kommunerne klare retningslinjer for, hvor stor en andel af aftenskolernes udgifter til leder- og lærerlønninger de giver til de forskellige tilrettelæggelsesformer. I det følgende vil det blive uddybet, hvilke tilskudsbrøker kommunerne anvender, og i hvilken udstrækning kommunerne yder maksimalt tilskud i forhold til de vedtagne tilskudsbrøker.

Når det gælder almen undervisning, viser undersøgelsen (figur 8), at stort set alle kommuner (98 pct.) anvender maksimumsgrænsen på 1/3 som tilskudsbrøk, mens kun 2 pct. – svarende til to kommuner – anvender en lavere brøk.

Figur 8: Anvendte tilskudsbrøker – undervisning og studiekredse (andel i pct.)

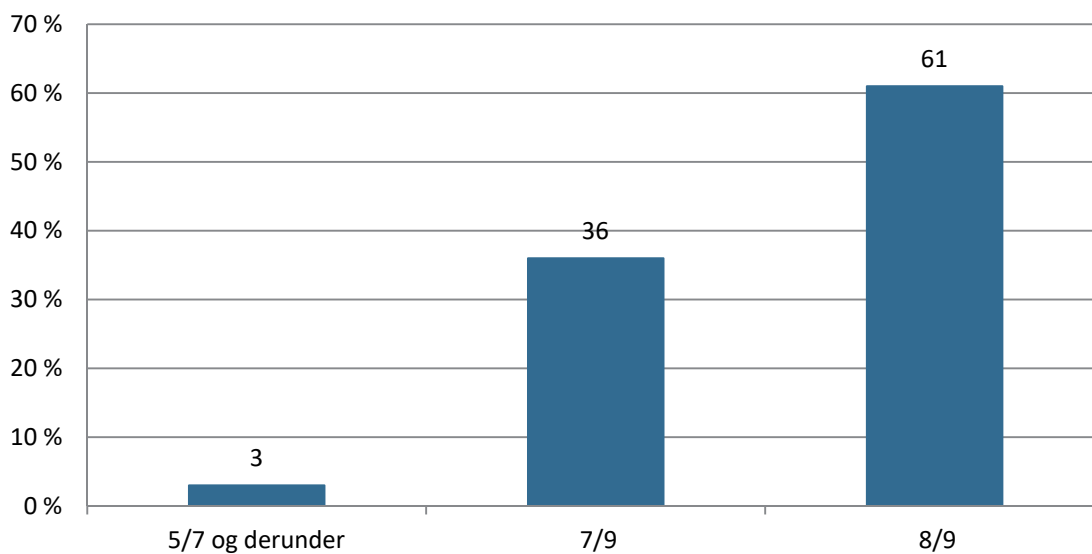


Figuren viser andelen af kommuner, som anvender de respektive tilskudsbrøker. Andel i pct. n = 97 kommuner. I de tilfælde hvor kommunen ikke har besvaret spørgeskemaet, er oplysningerne fundet i de kommunale tilskudsordninger. Det har ikke været muligt at skaffe oplysningerne fra Samsø Kommune.

I forhold til handicapundervisning er der lidt større variation blandt kommunerne. Langt over halvdelen anvender maksimumsgrænsen på 8/9 af aftenskolernes udgifter til leder- og lærerløn, men næsten 40 pct. anvender en lavere brøk. Langt de fleste af disse bruger en tilskudsbrøk på 7/9, som var maksimumsgrænsen før en lovændring i 2004, hvor grænsen blev hævet til 8/9²³.

²³ Maksimumsgrænsen på handicapområdet blev nedsat fra 8/9 til 7/9 ved en lovændring i 2002 i forbindelse med nedsættelsen af tilskuddet til almen aftenskoleundervisning fra to tredjedele til en tredjedel af aftenskolernes udgifter til lærer- og lederlønninger. Med lovændringen i 2004 var der dermed tale om at gå tilbage til den tidligere lovmæssige maksimumsgrænse på 8/9. Baggrunden for dette var et ønske om lavere deltagerbetaling for handicappede deltagere (2003/1 LSF 83).

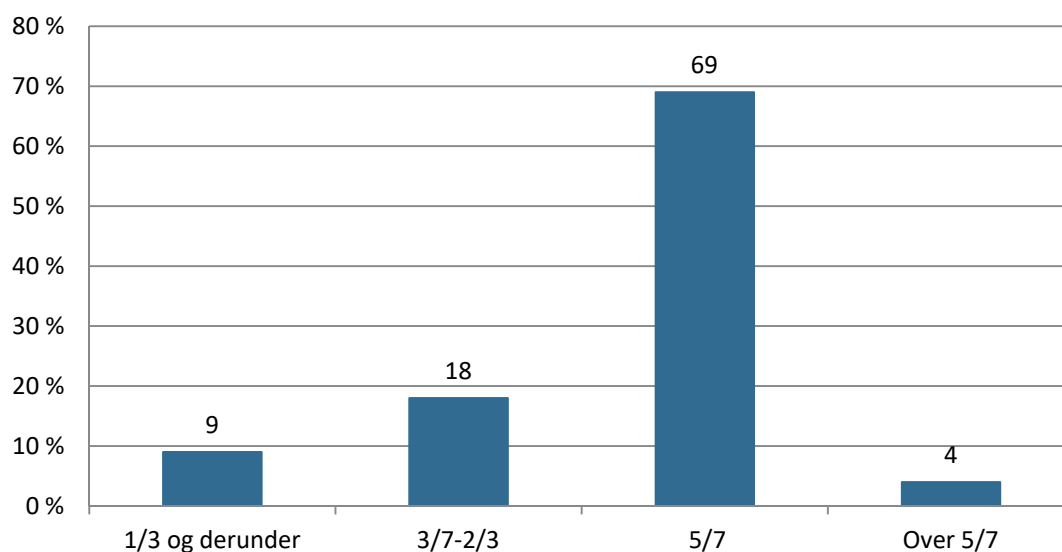
Figur 9: Anvendte tilskudsbrøker – handicapundervisning (andel i pct.)



Figuren viser andelen af kommuner, som anvender de respektive tilskudsbrøker. Andel i pct. n = 96 kommuner. I de tilfælde hvor kommunen ikke har besvaret spørgeskemaet, er oplysningerne fundet i de kommunale tilskudsordninger. I Læsø Kommune omfatter retningslinjerne ikke små hold og handicaphold men udelukkende 'undervisning og studiekredse'. Det har ikke været muligt at skaffe retningslinjerne fra Samsø Kommune.

Når det gælder tilskuddet ift. små hold, der typisk omfatter instrumentalundervisning, men også tilskud til undervisning i tyndt befolkede områder, fremgår der i dag ikke nogen maksimumsgrænse i folkeoplysningsloven. Undersøgelsen viser dog, at langt de fleste kommuner anvender en brøk på 5/7. Godt og vel en fjerdedel af kommunerne anvender en lavere brøk, mens 4 pct. anvender en højere.

Figur 10: Anvendte tilskudsbrøker – små hold (pct.)



Figuren viser andelen af kommuner, som anvender de respektive tilskudsbrøker. Andel i pct. n =96. I de tilfælde hvor kommunen ikke har besvaret spørgeskemaet, er oplysningerne fundet i de kommunale tilskudsordninger. I tilskudsordningen for Læsø Kommune er der kun angivet retningslinjer for almen undervisning. Det har ikke været muligt at skaffe oplysninger fra Samsø Kommune.

Samlet set viser undersøgelsen, at kommunerne i vid udstrækning læner sig op af lovens maksimumsgrænser, når det gælder tilskudsbrøker på aftenskoleområdet. Dog har en del kommuner på handicapområdet en brøk, som ligger under lovens maksimumsgrænse, hvilket kan hænge sammen med, at der tidligere har været en grænse på 7/9.

Som det fremgår af tabel 8, anvender bykommunerne i særlig grad en lavere tilskudsbrøk på handicapområdet. Der er dog ingen klare tendenser ift. om det handler om kommuner med særligt meget handicapundervisning²⁴.

²⁴ Det ses på, at der er begrænset variation i handicapundervisningens andel af undervisningstimer og tilskud på tværs af de kommuner, der anvender en brøk på 8/9 og de kommuner, der anvender en lavere brøk (se tabel 36 og 37 i bilag).

Tabel 8: Anvendt tilskudsbrøk til handicapundervisning – fordelt på kommunetyper

	Anvender 8/9 (andel i pct.)	Anvender 7/9 eller derunder (andel i pct.)	Andel i alt	n
Yderkommune	71	29	100	14
Landkommune	63	37	100	30
Mellemkommune	71	29	100	17
Bykommune	49	51	100	35
Total	60	40	100	96

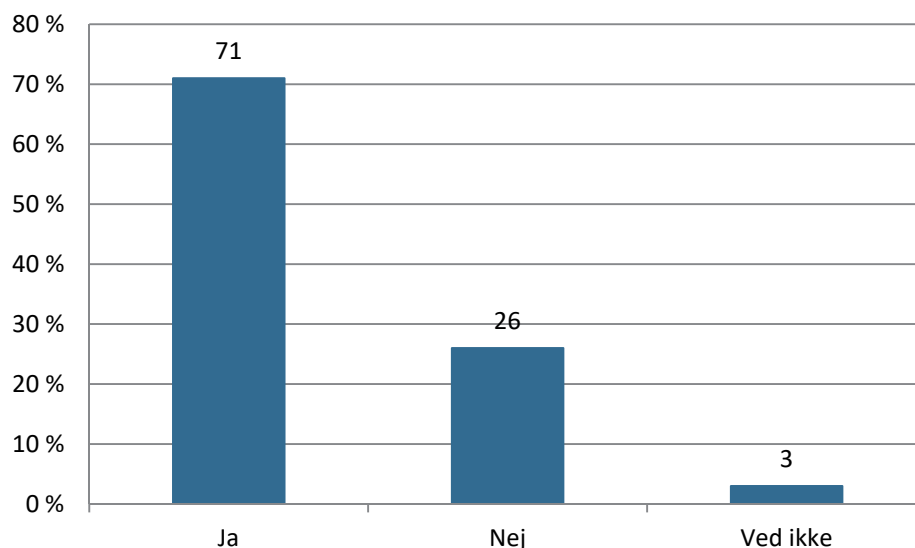
Tabellen viser, hvilken tilskudsbrøk kommunerne anvender til handicapundervisning – fordelt på kommunetyper.

Udfylder kommunerne tilskudsbrøkerne?

Tilskudsbrøkerne kan ikke stå alene i belysningen af kommunernes tilskud på aftenskoleområdet. I nogle kommuner er tilskudsrammen på området ikke stor nok til, at aftenskolerne i praksis modtager det beløb, der svarer til de vedtagne brøker. Derfor er det interessant at se nærmere på, i hvilken udstrækning tilskudsbrøkerne afspejler det reelle tilskudsniveau. Kommunerne er i spørgeskemaet blevet bedt om at angive, hvorvidt de har ydet maksimalt tilskud ift. de vedtagne tilskudsbrøker.

Som det fremgår af figur 11, angiver godt og vel 70 pct. af kommunerne, at de yder maksimalt tilskud, mens 26 pct. af kommunerne ikke gør. I cirka en fjerdedel af landets kommuner er tilskudsrammen på aftenskoleområdet dermed ikke stor nok til at udfylde de tilskudsbrøker, der arbejdes ud fra.

Figur 11: Er der ydet maksimalt tilskud ift. de vedtagne brøker? (Andel i pct.)



n= 88 kommuner.

Blandt de kommuner, der har angivet, hvor stor en andel af de vedtagne tilskudsbrøker de har ydet i tilskud, har de fleste ydet mellem 90 og 98 pct. i tilskud, mens 5 kommuner har ydet under 90 pct. En enkelt af disse kommuner har en tilskudsprocent på 61 pct.

Andelen af kommuner, der opfylder tilskudsbrøkerne, fordeler sig jævnt på tværs af de forskellige kommunetyper. Der er dermed ingen klare geografiske mønstre på området. Der er heller ingen sammenhænge mellem, hvorvidt der ydes maksimalt tilskud og den anvendte brøk på handicapområdet.

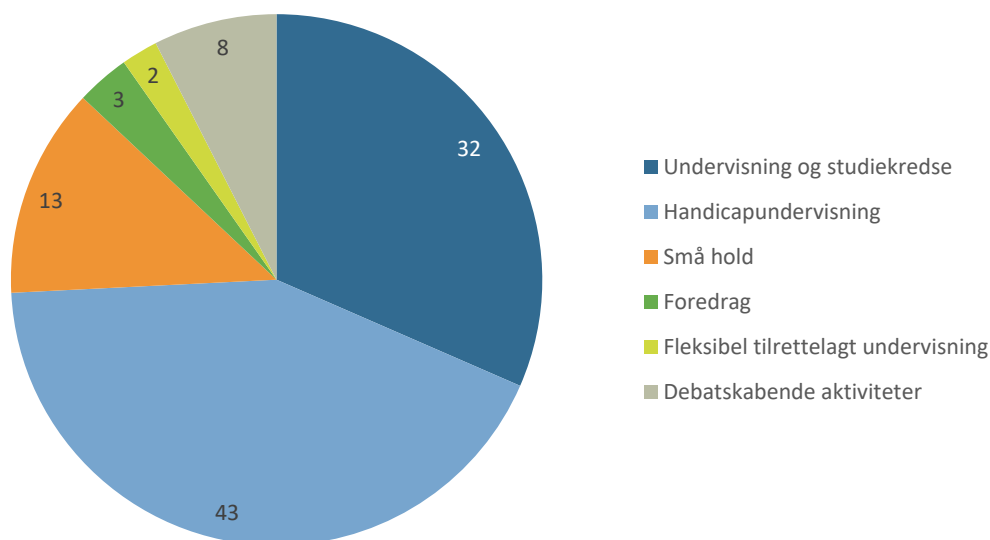
Derimod er der en svag tendens til, at det gennemsnitlige tilskud til aftenskoleundervisning pr. indbygger er lidt højere i de kommuner, der ikke yder maksimalt tilskud (tabel 38 i bilag). Der er dog tale om meget små forskelle.

Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer

I spørgeskemaet har kommunerne angivet, hvilket beløb de har givet i tilskud til de forskellige tilrettelæggelsesformer i 2014. Figur 12 viser tilskuddets samlede fordeling²⁵.

²⁵ Tre kommuner har angivet, at tilskuddet til debatskabende aktiviteter indgår i de øvrige tilskudsbeløb. I de tilfælde indgår tilskuddet til debatskabende aktiviteter ikke i figuren. Det samme gør sig gældende for én kommune, som har angivet, at beløbet til debatskabende aktiviteter er opgjort i kategorien 'fleksible tilrettelæggelsesformer'. Endelig har en enkelt kommune angivet, at beløbet til de debatskabende midler på indberetningstidspunktet ikke var afregnet ift. efterregulering. I forhold til foredrag har op mod en tredjedel af kommunerne angivet, at foredrag ikke opgøres separat men indgår i andre kategorier – helt overvejende i kategorien 'undervisning og studiekredse'. Derfor kan det antages, at det reelle tilskud til foredrag er højere end de 2 pct., der fremgår af figuren.

Figur 12: Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer



Kun tilskudsbeløbet fra de kommuner, som har angivet tilskuddets fordeling på tværs af tilrettelæggelsesformer, indgår i beregningen. n = 73 kommuner.

Som det fremgår, går 32 pct. af det samlede tilskud til almen undervisning, mens hele 43 pct. går til handicapundervisning. Selvom paragraffen om handicaptilskud er en 'kan'-bestemmelse, og kommunerne ikke har pligt til at yde ekstra tilskud til området, fylder handicapområdet dermed en meget stor andel af økonomien på området.

Undervisning på små hold tegner sig for 13 pct. af det samlede tilskud, mens fleksible tilrettelæggelsesformer blot omfatter 2 pct. af tilskuddet, hvilket er helt i overensstemmelse med den begrænsede udbredelse af denne tilrettelæggelsesform både i forhold til antal deltagere og undervisningstimer.

Tilskuddets omfang på tværs af kommuner

Mange kommuner har afsat et mere eller mindre fast rammebeløb til aftenskoleområdet. Det kommunale tilskud hænger imidlertid tæt sammen med både tilskudsbrøkerne, aftenskolernes aktivitetsniveau og aktiviteterernes fordeling på tværs af de forskellige tilrettelæggelsesformer.

Derfor kan størrelsen af kommunernes tilskud til aftenskoleområdet måles på forskellige måder. Tilskuddet til undervisning pr. indbygger er et udtryk for, hvor meget kommunen bruger på området set i forhold til kommunens indbyggertal, hvilket kan være et relevant mål for den samlede prioritering af området. Målet siger dog ikke noget om omfanget af tilskuddet til hver enkelt aktivitet.

Tilskuddet pr. undervisningstime er i stedet et udtryk for, hvor meget tilskud aftenskolerne gennemsnitligt set modtager pr. undervisningstime, og tager dermed udgangspunkt i aftenskolernes aktivitetsniveau uafhængigt af antallet af indbyggere i kommunen.

En kommune kan derfor godt have et højt tilskud pr. undervisningstime, selvom aftenskoleområdet ikke fylder meget, hvis det måles på tilskuddet til området pr. indbygger. Omvendt kan tilskuddet pr. indbygger være højt, uden at det betyder, at tilskuddet pr. undervisningstime er højt. Samlet kan de to mål derfor supplere hinanden i beskrivelsen af omfanget af tilskuddets størrelse på tværs af kommuner.

Tilskud til aftenskoleundervisning pr. indbygger

Der er store variationer på tværs af kommuner, når det gælder tilskuddet til aftenskoleundervisning pr. indbygger. Aftenskoleområdet får 6 kr. i tilskud pr. indbygger i de kommuner, hvor tilskuddet er lavest, mens det får 162 kr. pr. indbygger i den kommune, hvor tilskuddet er højest. Det gennemsnitlige tilskudsbeløb pr. indbygger i kommunerne er på 40 kroner²⁶.

Tabel 9 viser en klar tendens til, at tilskuddet pr. indbygger er betydeligt større i bykommunerne end i yderkommunerne. Gennemsnitligt bruger bykommunerne mere end dobbelt så mange midler på aftenskoleområdet pr. indbygger end yderkommuner og landkommuner. Tendensen er den samme, hvis der i stedet ses på udkantskommuner versus ikke-udkantskommuner (se tabel 39 i bilag).

Tabel 9: Aftenskoletilskud pr. indbygger efter kommunetype (i kr.)

	Gennemsnit	Antal kommuner
Yderkommune	23 kr.	14
Landkommune	28 kr.	24
Mellekommune	39 kr.	12
Bykommune	57 kr.	32
I alt	40 kr.	82

Tabellen viser det gennemsnitlige aftenskoletilskud pr. indbygger fordelt på kommunetyper. n = 82.

Tilskud til aftenskoleundervisning pr. undervisningstime

Mønstrene for tilskuddets størrelse i forhold til aktivitetsniveauet er mindre tydelige. Mellekommuner og bykommuner yder gennemsnitligt det største beløb pr. undervisningstime, når alle tilrettelæggelsesformer (undtagen foredrag) inkluderes i beregningen.

²⁶ Beløbet er beregnet på baggrund af kommunernes samlede tilskud til støtteberettiget undervisning. Benyttes i stedet aftenskoletilskuddet pr. indbygger fra de kommunale regnskaber, er det gennemsnitlige tilskud pr. indbygger i 2014 på 45 kr. Forskellen afspejler, at der i de kommunale regnskaber også indgår de tilskudsformer, som ikke er knyttet direkte til undervisningen fordelt på de respektive tilrettelæggelsesformer, som er det, kommunerne har indberettet i spørgeskemaet.

Tilskuddet pr. undervisningstime er kraftigt påvirket af, hvor meget handicapområdet fylder i de respektive kommuner. Variationen kan derfor skyldes, at andelen af tilskuddet, som går til handicapundervisning, er større i mellemkommuner og bykommuner end i de øvrige kommuner (se den senere analyse af handicapområdet).

Tabel 10: Støtte pr. undervisningstime efter kommunetype.

	Gennemsnit	n
Yderkommune	190 kr.	12
Landkommune	186 kr.	22
Mellemkommune	213 kr.	11
Bykommune	206 kr.	28
I alt	198 kr.	73

Tabellen viser, hvor stor støtten pr. undervisningstime er efter kommunetype. Støtte pr. undervisningstime skal forstås som den samlede støtte til aftenskoler divideret med samlet antal undervisningstimer eksklusiv foredrag. n = 73.

Ses der i stedet på tilskudsbeløbet pr. almen undervisningstime, hvor handicapundervisningen ikke indgår, ser billedet da også noget anderledes ud. Som tabel 11 viser, er tilskudsbeløbet pr. almen undervisningstime højere i yderkommunerne end i bykommunerne²⁷.

Tabel 11: Støtte pr. almen undervisningstime – fordelt på kommunetype.

	Gennemsnit (kr.)	n
Yderkommune	167 kr.	10
Landkommune	136 kr.	19
Mellemkommune	150 kr.	10
Bykommune	117 kr.	25
I alt	136 kr.	64

Tabellen viser, hvor stor støtten er pr. undervisningstime i almen undervisning efter kommunetype. Støtte pr. undervisningstime skal forstås som den samlede støtte til aftenskoler i almen undervisning divideret med samlet antal timer i almen undervisning. n = 64. Det lavere n skyldes, at ikke alle kommuner har angivet undervisningstimerne fordeling på tilrettelæggelsesformer med udelukkende det samlede antal undervisningstimer. Beløbet kan være påvirket af, at tilskuddet til foredrag i nogle kommuner indgår i kategorien 'almen undervisning'.

Mange forhold skal tages i betragtning i en analyse af omfanget af og variationen i kommunernes tilskud til undervisning på aftenskoleområdet. I de tilfælde, hvor den økonomiske ramme ikke er stor nok til at udfylde tilskudsbrøken, betyder en forøgelse af aktivitetsniveauet i praksis færre tilskudskroner pr. undervisningstime.

²⁷ Der er dog den usikkerhed, at en del kommuner opgør tilskuddet til almen undervisning og tilskuddet til foredrag i en samlet kategori. Et højt beløb pr. undervisningstime kan derfor også være et udtryk for, at der er givet meget tilskud til foredrag i de kommuner, der opgør det samlet.

Variationen på tværs af kommuner afspejler dermed både aftenskolernes aktivitetsniveau, tilskudsbrøkerne samt den økonomiske ramme på området i kommunerne. Den følgende analyse ser nærmere på eventuelle sammenhænge mellem tilskuddets størrelse og aftenskolernes aktivitetsniveau.

Er der sammenhæng mellem tilskudsniveau og aktivitetsniveau?

På aftenskoleområdet er det kommunale tilskud tæt bundet op på omfanget af undervisningen. Tilskuddet beregnes ud fra centralt fastsatte løntakster for lærer- og lederlønninger. Samtidig anvender langt de fleste kommuner tilskudsbrøker, der ligger tæt på lovens maksimumsgrænse. Derfor kan der forventes en tæt sammenhæng mellem tilskudsniveauet og aktivitetsniveauet.

Målt på tilskuddet til aftenskoleundervisning pr. indbygger og antallet af indbyggere pr. undervisningstime er der en tydelig sammenhæng: Jo højere tilskud pr. indbygger, desto færre indbyggere pr. undervisningstime, og dermed desto højere aktivitetsniveau. Omvendt er tilskuddet pr. indbygger lavest i kommuner med et lavt aktivitetsniveau.

Ses der i stedet på sammenhængen mellem tilskuddet pr. almen undervisningstime og antallet af indbyggere pr. undervisningstime²⁸, går sammenhængen i den modsatte retning²⁹. Når der tages højde for aktivitetsniveauet, er der dermed ingen positiv sammenhæng mellem tilskudsniveau og aktivitetsniveau³⁰. Det gennemsnitlige tilskudsbeløb pr. almen undervisning kan dog være påvirket af, at nogle kommuner opgør foredrag under denne kategori.

Generelt har kommunernes tilskud til aftenskoleområdet været faldende eller stagnerende over de seneste år. Set i et længere tidsperspektiv er det tydeligt, at den drastiske nedskæring i tilskudsniveauet ved lovændringen i 2002 førte til et fald i aktivitetsniveauet (jf. figur 2).

Ud fra det øjebliksbillede, som denne undersøgelse giver, er det ikke muligt at belyse, i hvilken udstrækning det generelle fald i det kommunale tilskud over de seneste år har ført til mindre aktivitet – eller om kommunernes samlede tilskud i stedet er faldet på grund af et faldende aktivitetsniveau i aftenskolerne. Hvorvidt sammenhængen går i den ene eller den anden retning, kan desuden variere på tværs af kommunerne. For at belyse betydningen af ændringer i tilskudsniveauet, vil det derfor være nødvendigt at følge de enkelte kommuner over tid.

²⁸ En anden mulig måde at belyse variationen på tværs af kommuner kunne være at se på tilskuddet pr. undervisningstime, men som belyst ovenfor er variationen her påvirket af sammensætningen af de forskellige tilrettelæggelsesformer. I en kommune med meget handicapundervisning vil tilskudsbeløbet pr. undervisningstime naturligt være højere end i kommuner med få handicapundervisningstimer. Derfor er det valgt at fokusere på det beløb, der gennemsnitligt gives i tilskud pr. almen undervisningstime.

²⁹ Pearsonkorrelation på 0,291. Sammenhængen er signifikant på 0,05-niveau.

³⁰ Pearsonkorrelation på -0,622. Sammenhængen er signifikant på 0,01-niveau.

Den aktuelle situation kan dog belyses ved at se på sammenhængene mellem, hvorvidt kommunen yder maksimalt tilskud ud fra de vedtagne tilskudsbrøker og aftenskolernes aktivitetsniveau.

Analysen har tidligere vist, at cirka en fjerdedel af kommunerne ikke yder maksimalt tilskud i forhold til de vedtagne tilskudsbrøker. Spørgsmålet er, om det afspejler sig i aftenskolernes aktivitetsniveau, hvis rammen ikke er stor nok?

Tabel 12 viser, at det ikke umiddelbart ser ud til at være tilfældet, når der ses på den aktuelle situation. Tværtimod er det gennemsnitlige antal indbyggere pr. undervisningstime lavest – og det relative aktivitetsniveau dermed højest – i kommuner der ikke yder maksimalt tilskud. Resultaterne tyder på, at manglende opfyldelse af tilskudsbrøkerne i en kommune ofte skyldes et pres på rammen som følge af et højt aktivitetsniveau.

Tabel 12: Aktivitetsniveau – fordelt på hvorvidt der ydes maksimalt tilskud eller ej

	Gennemsnitligt antal indbyggere pr. undervisningstime	n
Ja	7,4	54
Nej	5,5	18
Ved ikke	8,7	3
Total	7	75

Tabellen viser aftenskolernes gennemsnitlige aktivitetsniveau, fordelt på hvorvidt kommunerne yder maksimalt tilskud eller ej.

Det gennemsnitlige tilskud pr. indbygger er som tidligere nævnt ligeledes en lille smule højere i de kommuner, der ikke yder maksimalt tilskud, hvilket peger i samme retning (se tabel 38 i bilag). Samtidig hænger det godt sammen med den tidligere nævnte negative sammenhæng mellem tilskudsbeløbet pr. almen undervisningstime og aktivitetsniveauet.

Det er dog vigtigt at understrege, at der er tale om et øjebliksbillede, og derfor kan det ikke afgøres, hvilken betydning manglende opfyldelse af tilskudsbrøkerne har for aktivitetsniveauet på længere sigt. Eksempelvis er det sandsynligt, at usikre økonomiske vilkår kan føre til mindre risikovillighed i forhold til afprøvning af nye aktiviteter og undervisningsformer. Det har blandt andet været erfaringen i Aalborg Kommune, hvor man i dag har en tilskudsmodel, som sikrer aftenskolerne tilskud til alle de aktiviteter, de gennemfører (Bjerrum & Thøgersen 2016). Selvom det ikke umiddelbart afspejler sig i gennemsnitstallene, kan tilskudsniveauet og udformningen af tilskudsmodeller dermed have betydning i de enkelte kommuner og for de enkelte aftenskoler.

Derudover kan der være mange andre forhold i de kommunale rammebetingelser, som har betydning for aftenskolernes aktiviteter, og som ikke kan måles i en analyse som denne. Det kan eksempelvis være adgangen til gode lokaler eller andre former for opbakning og støtte fra kommunens side. Resultaterne i denne analyse viser blot, at relationen mellem de kommunale rammer og de folkeoplysende aktiviteter er mere kompleks end som så. Ende-

lig er det sandsynligt, at helt andre faktorer end tilskuddene ligeledes har betydning for variationen i aktivitetsniveauet, hvilket vil blive belyst senere i analysen.

Rammer og procedurer for handicaptilskud

På grund af handicapundervisningens store andel af det samlede tilskud, ser dette afsnit nærmere på variationen i den andel af tilskuddet, handicapundervisningen udgør på tværs af kommuner. Også de kommunale procedurer i forbindelse med handicapundervisningen belyses.

Stor variation i handicaptilskuddets andel af det samlede tilskud

Tilskuddet til handicapundervisning udgør 43 pct. af det samlede kommunale tilskud til undervisning på aftenskoleområdet. Dette overordnede tal dækker over store variationer på tværs af kommuner. To kommuner yder slet ikke særlige tilskud til handicapundervisning³¹, og i den anden ende af skalaen er der kommuner, hvor over 60 pct. af det samlede tilskud til aftenskoleundervisning går til handicapundervisning.

Ud fra undersøgelsen er det ikke muligt at afgøre årsagerne til disse store variationer på tværs af kommuner. En mulig forklaring kan være forskelle i kommunernes prioritering af området – og herunder afgrænsningen til andre forvaltningsområder. Eksempelvis kan der være forskel på, hvilke tilbud der finansieres af folkeoplysningsmidler, og hvilke tilbud der er finansieret fra andre forvaltningsområder. Variationen kan også skyldes forskelle i aftenskolernes udbud af aktiviteter, som igen kan hænge sammen med, hvilke typer af aftenskoler der findes i de enkelte kommuner.

Tabel 13 viser, at der er nogle mønstre på tværs af kommuner i forhold til handicaptilskuddets omfang. Som det fremgår, anvender mellemkommuner og bykommuner gennemsnitligt en højere andel af tilskuddet til handicapundervisning end yderkommuner og landkommuner. Hvor gennemsnittet er på 27 pct. i yderkommunerne, er det på 37 pct. i bykommunerne og endnu højere i mellemkommunerne.

³¹ I den ene af disse er der retningslinjer for handicapundervisning i tilskudsordningerne, men der har ikke været gennemført handicapundervisning i 2014. Den anden kommune er et lille øsamfund med meget begrænset aftenskoleaktivitet og ingen eksplicite retningslinjer for handicapområdet.

Tabel 13: Handicaptilskuddets gennemsnitlige andel af samlet tilskud – fordelt på kommunetyper

	Gennemsnitlig andel til handicaptilskud	n
Yderkommune	27	11
Landkommune	29	21
Mellemkommune	42	11
Bykommune	37	30
I alt	34	73

Tabellen viser handicaptilskuddets gennemsnitlige andel af det samlede tilskud til aftenskoleundervisning – fordelt på kommunetyper. Der er tale om relative andele, som ikke tager højde for tilskudsbeløbets størrelse. Derfor er den gennemsnitlige andel, handicaptilskuddet udgør på tværs af kommuner, ikke den samme andel, som handicaptilskuddet udgør af det totale kommunale tilskudsbeløb.

En mulig forklaring på dette mønster kan være, at oprettelsen af hold tilpasset en særlig målgruppe kræver et vist befolkningsgrundlag. Derudover har en større andel af bykommunerne end de øvrige kommunetyper skoler, som udelukkende tilbyder handicapundervisning. Endelig omfatter aftenskoleområdet i byerne typisk større oplysningsinstitutioner, som ofte udbyder forskellige typer af hold tilpasset særlige målgrupper.

Mønstret er dog ikke entydigt, da andelen af tilskuddet til handicapundervisning er højere i mellemkommuner end i bykommuner. Det skyldes dog formentlig, at andelen af kommuner med en tilskudsbrøk under 8/9 er højere i bykommuner end i de øvrige kommuner.

Hvorvidt denne tendens er historisk betinget, eller om den lavere brøk i mange bykommuner er indført for at undgå, at handicaptilskuddet giver for stort et pres på den samlede ramme, er det ikke muligt at afgøre her.

Handicapundervisningens andel af det samlede tilskud skal ses i lyset af, at tilskudsrammen i en fjerdedel af landets kommuner ikke er stor nok til at opfylde de vedtagne tilskudsbrøker. Når rammen ikke er stor nok, vil et nyt handicaphold – som er betydeligt dyrere tilskudsmæssigt end almene hold – betyde ringere økonomiske vilkår for de øvrige aftenskoler. Det er en af årsagerne til at handicapundervisningen lokalt kan være et omdiskuteret emne.

Der er dog ikke noget, der tyder på, at de kommuner, der ikke yder maksimalt tilskud, gennemsnitligt bruger en højere andel af tilskuddet på handicapundervisning end de øvrige kommuner³². Der kan dog være variationer på tværs af de enkelte kommuner, som ikke afspejler sig i gennemsnitstallene.

³² Den andel, handicaptilskuddet udgør af det samlede tilskud, er stort set identisk på tværs af de kommuner, der yder maksimalt tilskud og de kommuner, der ikke gør (se tabel 36 i bilag). Tallene tyder heller ikke på, at der er relativt flere handicaptimer i kommuner, der anvender en lavere brøk end 8/9 (se tabel 37 i bilag).

Procedurer og holdstørrelser ved handicapundervisning

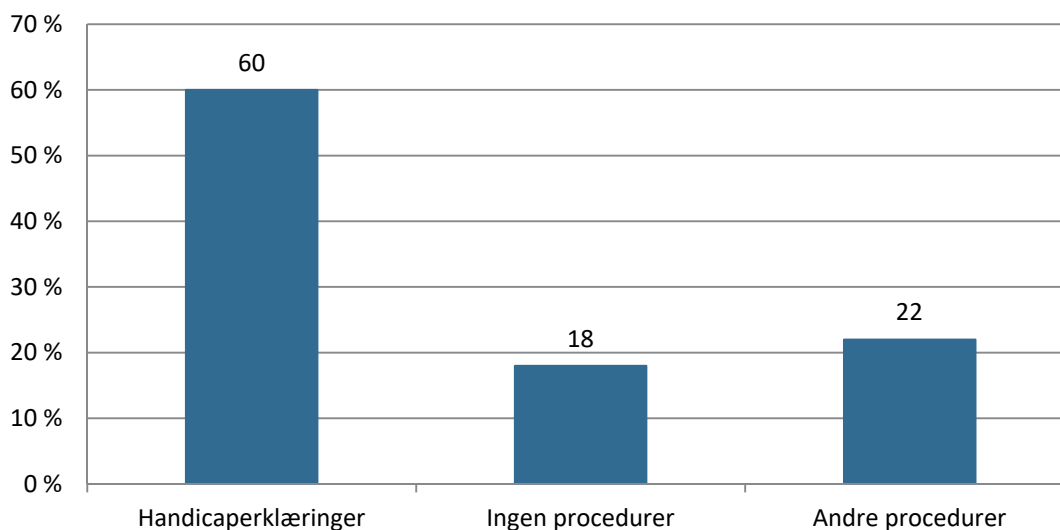
Muligheden for højere tilskud til handicapundervisning gælder som nævnt kun, hvis deltageren er handicappet i relation til det emne, der undervises i. Mange kommuner har derfor faste procedurer for, hvordan dette sikres. Derudover har mange kommuner regler for antallet af deltagere på handicaphold. Den følgende analyse ser nærmere på de kommunale procedurer på området.

Når det gælder sikringen af, at deltagerne er handicappede i relation til emnet, er kommunerne i spørgeskemaet blevet bedt om med egne ord at uddybe, hvilke procedurer de anvender. Tidligere har det været lovbestemt, at en deltager indgår som handicappet i beregningerne, såfremt deltageren har underskrevet en skriftlig erklæring om, at vedkommende er handicappet i relation til emnet. Siden 2002 har det dog været op til kommunerne selv at vurdere og fastsætte en procedure (Folkeoplysningsloven § 8).

Undersøgelsen viser, at størstedelen af kommunerne har videreført den tidligere bestemmelse om brugen af handicap erklæringer. Som det fremgår af figur 13, gælder det for 60 pct. af kommunerne. Blandt de 60 pct. er der dog relativt store forskelle på graden af kontrol. Eksempelvis er der forskel på, om aftenskolerne *kan* eller *skal* benytte erklæringerne, og om erklæringerne skal indsendes til kommunen, eller om der foretages stikprøvekontrol. Det varierer også, hvorvidt der er tale om fælles erklæringer på kommuneniveau, eller om hver enkelt skole kan gøre det på sin egen måde. Der er også eksempler på nabokommuner, som arbejder sammen om at udarbejde en erklæring, der skal anvendes på tværs af kommunegrænser.

18 pct. af kommunerne angiver, at de ikke har nogen procedurer, mens den resterende del har forskellige andre procedurer. Blandt andet henviser nogle kommuner blot til lovens bestemmelser, mens andre skriver, at det er aftenskolens eget ansvar at leve op til lovgivningen.

Figur 13: Kommunale procedurer ved handicapundervisning (andel i pct.)

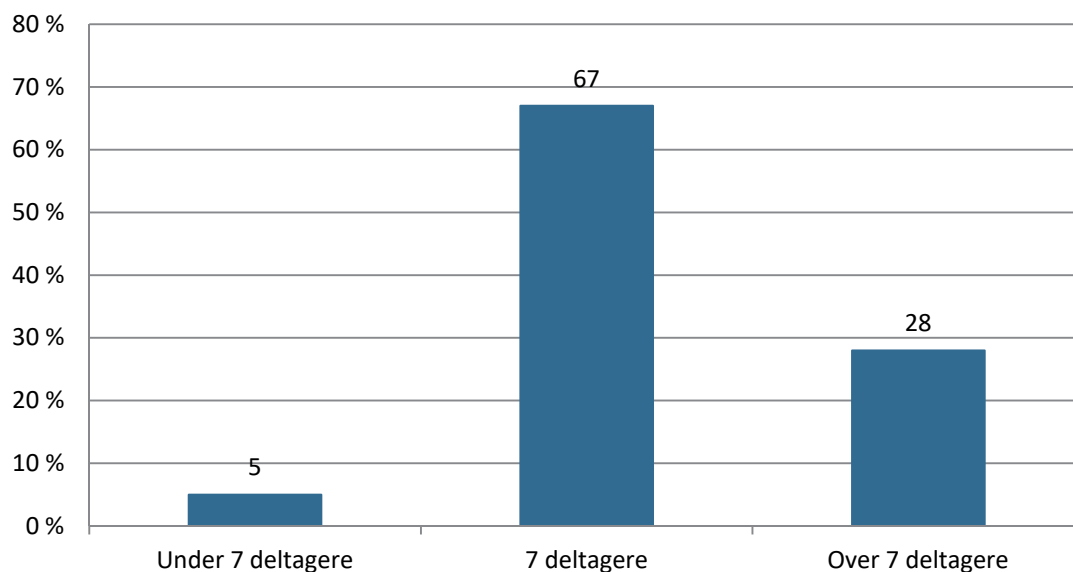


Figuren er konstrueret gennem kodninger af kommunernes uddybende besvarelser på spørgsmålet: Hvilke procedurer har kommunen i forhold til godkendelsen af deltagere med handicap i relation til emnet? n = 83 kommuner.

Der er dermed stor variation i procedurerne på handicapområdet. Resultaterne tyder på, at området i vid udstrækning hviler på tillid mellem kommunerne og aftenskolerne.

I forhold til holdstørrelser har de fleste kommuner – 63 pct. – vedtaget et maksimalt deltagerantal på hold for personer med handicap i relation til emnet, mens knap en tredjedel ikke har vedtaget en maksimumgrænse (figur 14). Blandt kommuner med en maksimumgrænse ligger grænsen typisk på 7 deltagere. Det gør sig gældende for 67 pct. af kommunerne. 28 pct. har mere end 7 deltagere som maksimumgrænse, mens 5 pct. har en grænse på under 7 personer.

Figur 14: Det maksimale antal deltagere på handicap hold (andel i pct.)



I figuren indgår kun de kommuner, som har svaret ja til, at de har en maksimumsgrænse for antallet af deltagere på handicap hold. n = 57 kommuner.

Mens det er en udbredt praksis at have fastsat et maksimalt antal deltagere på handicap hold, har under 10 pct. af kommunerne fastsat en minimumsgrænse for deltagerantallet.

Udbredelsen af muligheden for blandede hold

Et relevant tema i forhold til handicapundervisning er, hvorvidt der altid er tale om 'rene' handicap hold, eller om der også er mulighed for blandede hold med deltagelse af både handicappede og ikke-handicappede kursister.

På den ene side vil der givetvis altid være behov for 'rene' handicap hold. Det gælder både i de tilfælde, hvor der er tale om svære handicaps, eller hvor undervisningsaktiviteterne er målrettet en gruppe med specifikke udfordringer.

På den anden side kan der være situationer, hvor den handicappede blot behøver en ekstra hånd til aktiviteten, og hvor der kan være fordele ved at integrere vedkommende i den almene undervisning med ikke-handicappede. Det højere tilskud til de handicappede deltagere sikrer, at undervisningen kan gennemføres på mindre hold end den traditionelle almene undervisning.

Der er ikke nogen præcisering af muligheden for blandede hold i lovgivningen, så også her er der store forskelle på kommunernes praksis. Undersøgelsen viser, at 53 pct. af kommunerne giver mulighed for tilskud til handicappede på blandede hold, mens 32 pct. angiver, at muligheden ikke er der. Den resterende del af kommunerne har svaret 'ved ikke'. Det tyder på, at muligheden enten ikke findes i disse kommuner, eller at den i givet fald ikke bliver brugt særligt ofte.

Også procedurerne for blandede hold varierer. En del kommuner opererer med maks. 10 deltagere, hvoraf maks. 5 er handicappede, og tilskuddet beregnes typisk forholdsmæssigt ud fra antallet af handicappede og ikke-handicappede deltagere. Der er dog også eksempler på andre beregninger.

Kun meget få kommuner har opgørelser over antallet af blandede hold. Derfor er det ud fra undersøgelsen ikke muligt at give et dækkende billede af, hvor udbredte de er. Meget tyder dog på, at blandede hold ikke er et udbredt fænomen: En del kommuner har slet ikke muligheden, mens andre ikke ved, om muligheden er der. Endelig nævner nogle kommuner, at muligheden er der, men at den ikke bliver brugt.

Tilskud til debatskabende aktiviteter

Som nævnt er det et lovkrav, at alle aftenskoler afsætter 10 pct. af deres tilskud til debatskabende aktiviteter. Dette krav blev indført ved en ændring af folkeoplysningsloven i 2000 ud fra et ønske om øget satsning på fællesskabet og det værdibaserede i aftenskolernes aktiviteter (1999/1 LSF 189).

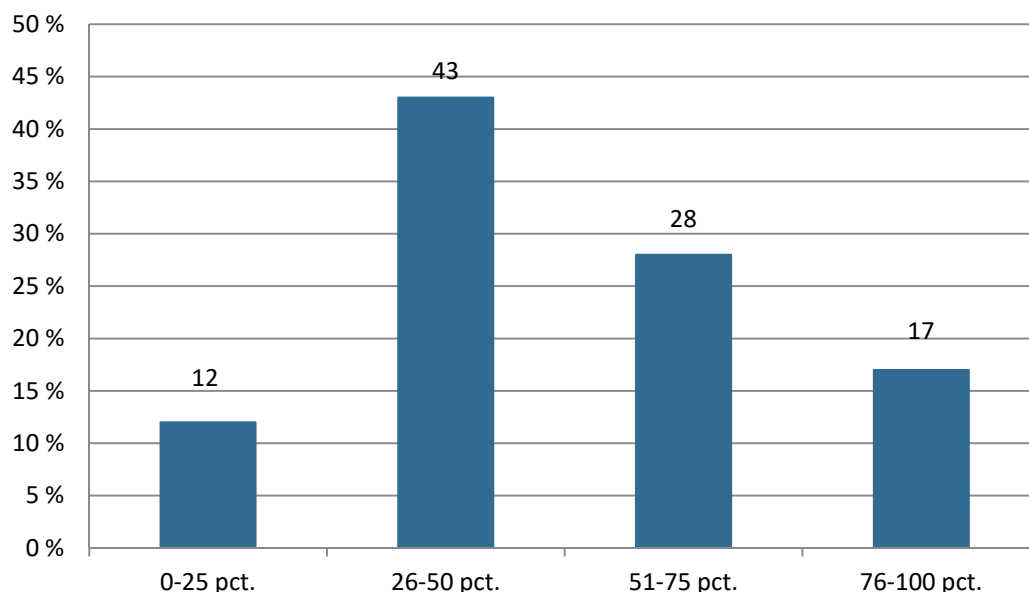
De debatskabende midler kan afregnes på andre udgifter end udgifter til leder- og lærerlønninger, og det er ikke et krav, at der er deltagerbetaling ved aktiviteterne. Såfremt de enkelte aftenskoler ikke bruger midlerne, skal de betales tilbage til kommunen, som dog kan beslutte, at mindre ubrugte tilskud kan overføres til næste år (§ 8, stk.3). Denne mulighed kan især være en fordel for mindre aftenskoler, hvor det afsatte beløb har en begrænset størrelse.

I folkeoplysningsbekendtgørelsen er kravene til de debatskabende aktiviteter yderligere defineret. Her fremgår det, at 'emnerne skal sættes ind i en bredere, samfundsbetonet og helhedsorienteret ramme, og de skal rette sig mod brede målgrupper'. Derudover skal de tilrettelægges 'så der i arrangementet foregår en debat, der inddrager deltagerne aktivt' (Folkeoplysningsbekendtgørelsen § 7).

Kravene til udformningen af debatskabende aktiviteter kan medføre, at det ikke nødvendigvis er lige attraktivt eller relevant for alle typer af aftenskoler at gennemføre sådanne aktiviteter. Selvom der er mulighed for at afvikle aktiviteter i samarbejde med andre aftenskoler eller institutioner, kan både aftenskolernes størrelse og deres konkrete aktiviteter og fagudbud spille ind på dette.

Undersøgelsen viser, at mange aftenskoler ikke får midlerne brugt: I 84 pct. af kommunerne (n = 89) betaler nogle aftenskoler midlerne helt eller delvist tilbage. Hovedparten af disse kommuner har også angivet, hvor mange aftenskoler det drejer sig om. Som figur 15 viser, er det i 45 pct. af disse kommuner over halvdelen af aftenskolerne, der betaler de debatskabende midler helt eller delvist tilbage.

Figur 15: Tilbagebetaling af debatskabende midler (andelen af aftenskoler i pct.)



Figuren viser andelen af de respektive kommuners aftenskoler, som tilbagebetaler debatskabende midler helt eller delvist. Figuren omfatter kun de kommuner, som har angivet antallet af aftenskoler, der tilbagebetaler midler. n = 60 kommuner.

Ud fra undersøgelsen er det ikke muligt at afgøre, hvilke typer af aftenskoler, der betaler midlerne tilbage. Enkelte kommuner har uddybet, at kor er blandt nogle af de aftenskoler, der typisk tilbagebetaler midler. Beløbenes størrelse (tabel 14) i kombination med det store antal skoler, der har tilbagebetalt, tyder dog på, at tilbagebetaling overvejende sker i relativt små aftenskoler. Muligheden for at overføre mindre ubrugte tilskud til debatskabende midler til næste års pulje er i anvendelse i cirka en tredjedel af kommunerne.

Tabel 14: Omfanget af tilbagebetalte debatskabende midler (andel kommuner i pct.)

Samlet tilbagebetaling (kr.)	Andel kommuner	Antal kommuner
Under 10.000 kr.	33	21
10.001-20.000 kr.	24	15
20.001-40.000 kr.	26	16
Over 40.000 kr.	17	11
I alt	100	63

Tabellen viser størrelsen på de beløb, aftenskolerne samlet har tilbagebetalt i debatskabende midler fordelt på andelen af kommuner.

Resultaterne kan give anledning til at diskutere, hvorvidt reglen om debatskabende aktiviteter kun er attraktiv for de få, mens den for mindre og mere fagspecifikke aftenskoler i praksis blot betyder et lavere tilskud? Eller er den begrænsede brug af midlerne snarere et udtryk for, at mange aftenskoler ikke lever op til lovens intentioner om at skabe brede samfundsrelevante aktiviteter? Brugen af de debatskabende midler er interessant i forhold til sammenhængen mellem lovgivningens formuleringer og aftenskolernes virkelighed og i diskussionen af, hvordan aftenskolernes samfundsmæssige rolle er og bør være.

Øvrige former for tilskud

Ud over de tilskudsformer, der er belyst ovenfor, giver folkeoplysningsloven mulighed for en række øvrige former for tilskud og støtte på aftenskoleområdet. Det gælder tilskud til nedsættelse af deltagerbetalingen for særlige målgrupper, til tyndt befolkede områder og til partnerskaber.

Dette afsnit ser nærmere på udbredelsen af disse former for tilskud, som kan ses som et udtryk for kommunernes eventuelle særlige prioriteringer på området. Endelig belyses også brugen af den lovpligtige administrative støtte til aftenskoler uden for de landsdækkende oplysningsforbund.

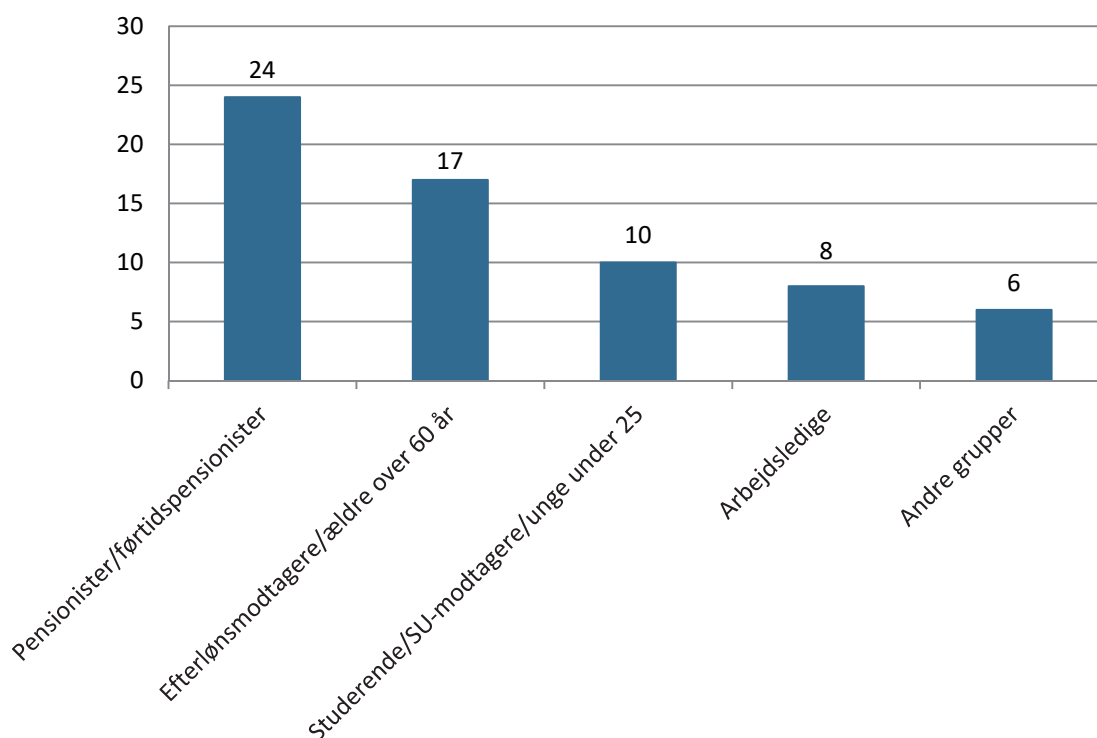
Tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling

Ifølge folkeoplysningsloven har kommunerne mulighed for at yde tilskud til nedsættelse af deltagerbetalingen for særlige målgrupper (§ 8a). 39 pct. af kommunerne angiver i spørgeskemaet, at de benytter sig af den mulighed (n = 89).

Mange kommuner har uddybet, hvilke særlige grupper de yder tilskud til. Som det fremgår af figur 16, er det først og fremmest pensionister og efterlønsmodtagere/ældre over 60 år, som får nedsat deltagerbetaling. Det viser, at mange kommuner prioriterer støtte til aftenskolens kernebrugere³³. Derimod yder kun 10 pct. af kommunerne særlig støtte til studerende og unge.

³³ En undersøgelse blandt aftenskolekursister i Aalborg Kommune viser, at aftenskolekursisternes gennemsnitsalder er på knap 60 år (Bjerrum & Thøgersen 2016).

Figur 16: Hvilke særlige grupper ydes der tilskud til (antal kommuner)



Figuren viser antallet af kommuner, som har angivet at yde støtte til de respektive særlige grupper. Figuren er baseret på uddybede svar fra 32 kommuner. En enkelt kommune har angivet undervisning i tyndt befolkede områder. Dette svar er ikke talt med her, da tilskud til tyndt befolkede områder indgår som et selvstændigt spørgsmål i spørgeskemaet.

Tilskudsordningerne viser, at der er variation i både tilskudsniveauet, og måden tilskuddet til nedsat deltagerbetaling beregnes på. I nogle kommuner er der tale om et fast beløb pr. undervisningstime, mens andre kommuner refunderer en vis andel af kursussen. Der er også stor variation i, hvor stort et beløb der går til nedsat deltagerbetaling for særlige grupper set i forhold til det samlede antal undervisningstimer. Blandt de 22 kommuner, der har angivet det specifikke beløb, varierer beløbet mellem 3 kr. og 54 kr. pr. gennemført undervisningstime i kommunen³⁴. Variationen kan skyldes forskellene i tilskudsniveauet, men også hvilke grupper der ydes tilskud til.

Samlet set kan det konkluderes, at de kommunale prioriteringer ift. tilskud til særlige grupper i vid udstrækning omfatter seniorerne, som i forvejen er aftenskolernes kernebrugere, mens øvrige – og potentielt nye – målgrupper kun tilgodeses i relativt få kommuner.

³⁴ Er beregnet ved at dividere beløbet anvendt på tilskud til nedsat deltagerbetaling for særlige grupper med det samlede antal af undervisningstimer i kommunen. Der er dermed ikke tale om det beløb, der gives i særlig støtte pr. undervisningstime. I en enkelt kommune er beregningen foretaget på baggrund af det afsatte beløb, da det endelige beløb ikke var opgjort.

Tilskud til tyndt befolkede områder

Samme paragraf i loven, som giver mulighed for tilskud til særlige grupper, giver mulighed for særlige tilskud til små hold. Omfanget af undervisningstimer på små hold er belyst tidligere i rapporten.

Ud fra de overordnede tal er det dog ikke muligt at se, hvordan undervisningen på 'små hold' fordeler sig mellem instrumentalundervisning og undervisning i tyndt befolkede områder. Derfor er der i spørgeskemaet spurgt eksplicit ind til, hvorvidt kommunerne giver særlige tilskud til undervisning i tyndt befolkede områder. Det er op til kommunerne selv at definere, hvilke geografiske områder, der giver mulighed for særlige tilskud.

Undersøgelsen viser, at 10 pct. af kommunerne giver særlige tilskud til undervisning i tyndt befolkede områder. Det drejer sig i over halvdelen af tilfældene om kommuner, der ud fra planlovens definitioner betragtes som udkantskommuner, mens de øvrige er kommuner, der omfatter tyndt befolkede områder eller mindre øsamfund, men hvor det ikke karakteriserer hele kommunen. I betragtningen af at 29 kommuner betragtes som udkantskommuner, er det en begrænset andel af kommunerne, der benytter muligheden for supplerende tilskud til yderområderne. Dette er interessant i lyset af, at faldet i antallet af aftenskoler som tidligere nævnt har været større i yderområderne end i de øvrige kommuner. Derfor kan det være relevant med en yderligere belysning af aftenskolernes udfordringer og behov i de tyndt befolkede områder.

Tilskud til partnerskaber

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

Som det vil fremgå senere i rapporten, indgår ønsket om partnerskaber i rigtig mange kommuners folkeoplysningspolitikker. Samtidig har en spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmerne af § 35 stk. 2-udvalgene vist, at der er store forhåbninger til, at partnerskaber kan være med til at udvikle aftenskoleområdet (Hartje 2015a).

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne viser dog, at det ikke er en udbredt praksis at give særlige tilskud til partnerskaber på aftenskoleområdet. Kun 12 pct. af kommunerne yder sådanne tilskud, (n=89), hvilket er betydeligt lavere end på foreringsområdet, hvor andelen er på 26 pct. (se senere analyse).

Dette forhold betyder selvfølgelig ikke nødvendigvis, at der ikke er partnerskaber på området, da partnerskaber kan være støttet af midler uden for folkeoplysningsområdet. Men ses der snævert på aftenskoleområdet og folkeoplysningsloven, fylder partnerskaber betydeligt mere i hensigtserklæringer end i økonomien. Interessant er det også, at enkelte kommuner i de uddybende kommentarer nævner, at muligheden for tilskud til partnerskaber eksisterer, men at den ikke er blevet benyttet.

Indirekte støtte: Administrativ hjælp

Ifølge folkeoplysningsloven er kommunerne forpligtet til at varetage administrationen i forbindelse med leder- og lærerlønninger for de aftenskoler, som ønsker det, og som ikke er medlem af ét af de fem landsdækkende oplysningsforbund (§ 12). Undersøgelsen viser, at der i de fleste kommuner – 87 pct. – er aftenskoler, der benytter sig af muligheden for denne indirekte form for støtte (n=89).

Sammenlagt er der i de kommuner, undersøgelsen repræsenterer, knap 450 aftenskoler, hvor kommunen står for administrationen³⁵. Det svarer til mere end en tredjedel af de aftenskoler, der er repræsenteret i undersøgelsen via kommunernes besvarelser og cirka 60 pct. af aftenskolerne uden for de landsdækkende oplysningsforbund.

Muligheden for administrativ hjælp bliver dermed i vid udstrækning benyttet, hvilket kan ses som et udtryk for, at en stor andel af aftenskolerne selv har begrænset administrativ kapacitet. Enkelte kommuner nævner i tilskudsordningen, at der også er mulighed for administrativ hjælp til aftenskoler inden for oplysningsforbundene – i de tilfælde opkræver kommunerne dog et gebyr.

Mellemkommunal refusion

Den mellemkommunale refusion kan ses som et udtryk for, i hvilken udstrækning kursisterne pendler over kommunegrænserne for at deltage i aftenskoleundervisningen. Det er derfor interessant at belyse, hvorvidt der er geografiske mønstre i disse bevægelser, som også kan have betydning for de enkelte kommuners økonomi på området.

Den mellemkommunale refusion er et punkt, hvor der er forskel på aftenskoleområdet og foreningsområdet. På grund af de store forskelle i tilskudsmodeller og niveauet for tilskud giver loven ikke mulighed for at kræve mellemkommunal godtgørelse på foreningsområdet. Den enkelte kommune har dog mulighed for at beslutte, at der kun gives tilskud til kommunens egne borgere. Dette vil blive uddybet senere i rapporten.

Når det gælder aftenskoleområdet, uddyber folkeoplysningsbekendtgørelsen reglerne for de mellemkommunale betalinger. Ifølge bekendtgørelsen kan kommunerne kræve godtgørelse fra kursisternes hjemkommuner for udgifter til grundtilskud i forbindelse med aftenskoleundervisningen. Kommunerne kan indbyrdes aftale godtgørelsens størrelse, og hvis det ikke er gjort, angiver bekendtgørelsen et konkret beløb pr. undervisningstime. Det er også muligt at aftale indbyrdes, at der ikke betales mellemkommunal refusion. Det kan være aktuelt i tilfælde, hvor indtægter og udgifter er nogenlunde lige store på tværs af kommunerne, og hvor en sådan aftale vil være en administrativ besparelse.

³⁵ En enkelt af de kommuner, som har angivet, at der er aftenskoler, som har benyttet sig af muligheden for at få varetaget administrative opgaver, har dog ikke angivet antallet af aftenskoler. Antallet er derfor baseret på 76 ud af de 77 kommuner, som varetager administrative opgaver (n = 89).

Spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne viser dog, at langt de fleste kommuner opererer med mellemkommunale betalinger. Enkelte kommuner har ikke opgørelser over beløbet, men samlet set er det en udbredt praksis.

Relationen mellem mellemkommunale indtægter og udgifter kan ses som et udtryk for omfanget af aftenskolekursisters pendling på tværs af kommunerne. Har en kommune negativ balance i den mellemkommunale refusion (<1), er det et udtryk for, at flere kursister pendler ud af kommunen end ind i kommunen. Modsat er positiv balance (> 1) et udtryk for, at indpendlingen er større end udpendlingen.

Dog er det vigtigt at nævne, at niveauet i den mellemkommunale refusion er påvirket af, hvor mange af de pendlende kursister, der deltager i handicapundervisning, hvor den mellemkommunale refusion er betydeligt højere end ved almen undervisning. Balancen afspejler dermed ikke udelukkende antallet af kursister, der pendler ud og ind af kommunerne, men også karakteren af den undervisning de deltager i.

Som det fremgår af tabel 15, har flere kommuner en negativ balance på den mellemkommunale refusion end en positiv balance.

Tabel 15: Balancen i den mellemkommunale refusion

	Andel kommuner	Antal kommuner
Negativ balance (<1)	68	53
Positiv balance (>1)	32	25
I alt	100	78

Tabellen viser andelen af kommuner, som har hhv. positiv og negativ balance ift. den mellemkommunale refusion på aftenskoleområdet.

Ses der på balancen i den mellemkommunale refusion fordelt på forskellige kommunetyper, viser undersøgelsen, at der i vid udstrækning foregår en bevægelse fra land mod by (tabel 16). Særligt i bykommunerne er den gennemsnitlige balance betydeligt mere positiv end i de øvrige kommuner.

Tabel 16: Mellekommunal refusion – gennemsnitlig balance fordelt på kommunetyper

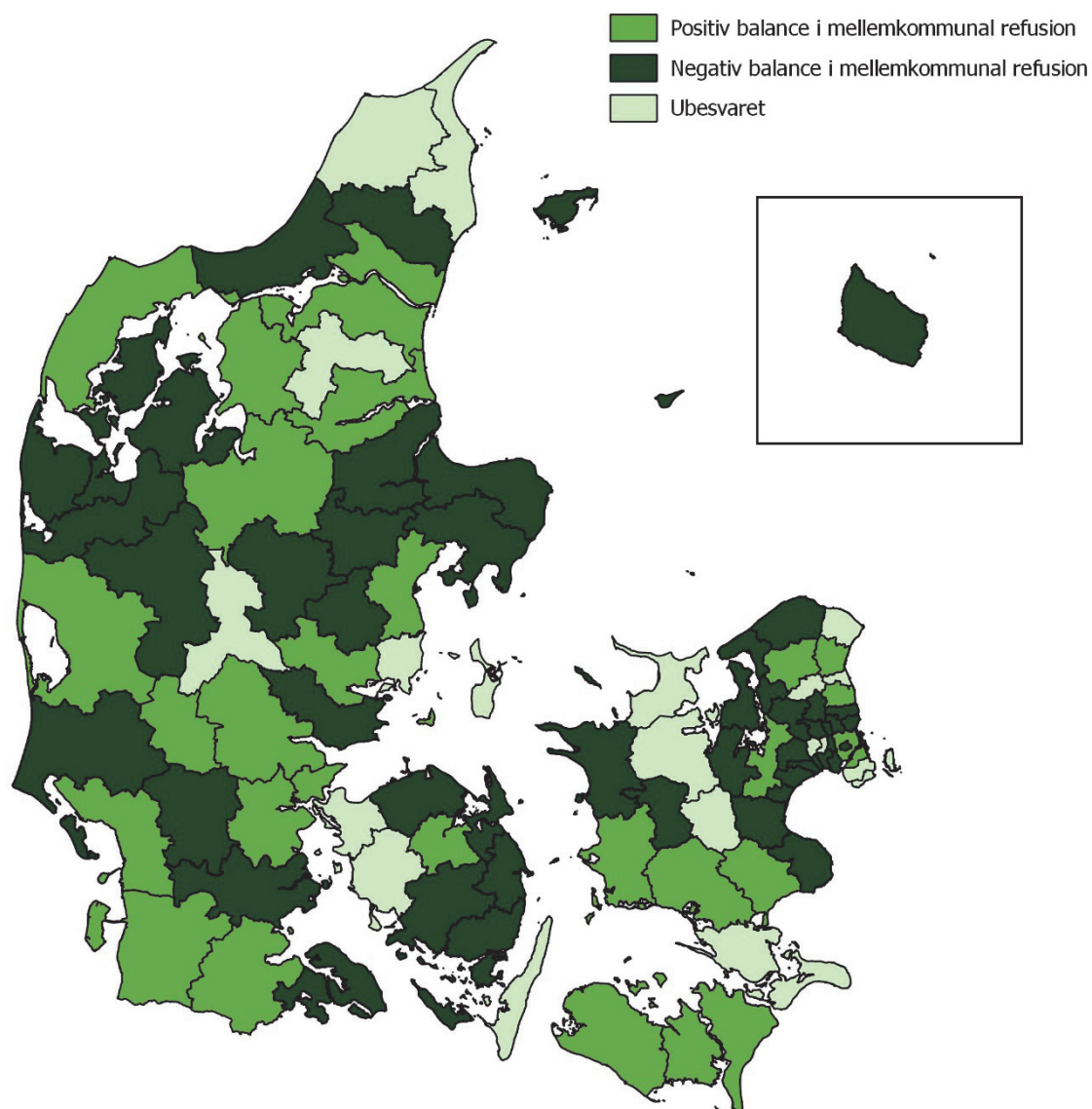
	Gennemsnitlig balance (indtægt/udgift til refusion)	n
Yderkommune	0,95	14
Landkommune	0,72	23
Mellekommune	1,10	12
Bykommune	1,48	29
I alt	1,11	78

Tabellen viser kommunernes gennemsnitlige balance i den mellemkommunale refusion, som er beregnet ved at dividere indtægterne med udgifterne. En enkelt bykommune har angivet, at de har ændret opkrævningstidspunkt og procedurer i 2014, hvorved den angivne indtægt er lavere end normalt. Den reelle balance i denne kommune, er derfor mere positiv end tallene indikerer, hvilket også kan have betydning for det gennemsnitlige tal.

Billedet er dog ikke helt entydigt, da landkommunerne gennemsnitligt har en mere negativ balance end yderkommunerne. Det kan skyldes, at der i mange yderkommuner er langt til en større by, hvorfor det er mindre oplagt at pendle ud af kommunen. Graden af ind- og udpendling kan dermed også være påvirket af kommunens geografiske karakteristika samt afstanden til tilbuddene både i og udenfor kommunen.

De geografiske mønstre er også tydelige, når balancen i den mellemkommunale refusion betragtes på et kort (figur 17), hvor mange større bykommuner har en positiv balance, mens de omkringliggende kommuner har en negativ balance. Denne tendens er eksempelvis særlig tydelig på Fyn, hvor Odense Kommune, som den eneste fynske kommune i undersøgelsen, har et overskud i den mellemkommunale refusion, mens samtlige øvrige fynske kommuner, som har besvaret spørgeskemaet, har en negativ balance. Fyn er særlig på grund af den naturlige geografiske afgrænsning, men lignende tendenser ses omkring større byer andre steder i landet.

Figur 17: Balancen i den mellemkommunale refusion



Kortet viser, hvilke kommuner der har en hhv. positiv og negativ balance i den mellemkommunale refusion, mens der ikke er taget højde for beløbenes omfang. To kommuner har kun angivet oplysninger for enten indtægter eller udgifter. Disse kommuner indgår derfor som 'ubesvaret' i opgørelsen.

Den mellemkommunale refusion er indført for, at de enkelte kommuner kan få dækket udgifterne for aftenskoledeltagere med bopæl uden for kommunen. Så længe rammen på folkeoplysningsområdet i de kommuner, der har negativ balance, er stor nok til at dække alle aktiviteter, er der dermed blot tale om en omfordeling af midler på tværs af kommunerne. Er rammen derimod ikke stor nok, kan høje udgifter til mellemkommunal refusion betyde, at der er færre midler til at støtte de aftenskoleaktiviteter, der gennemføres lokalt i kommunen. Samlet set kan resultaterne i forhold til den mellemkommunale refusion ses som et udtryk for, at mange af aftenskoleområdet tilbud foregår i de større byer. Resultaterne er desuden interessante i lyset af den store nedgang i antallet af aftenskoler, der har været størst uden for bykommunerne.

Lokaler og lokaletilskud på aftenskoleområdet

Adgangen til lokaler har afgørende betydning for, at aftenskolerne kan gennemføre deres aktiviteter. Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at stille egnede ledige lokaler til rådighed for den frie folkeoplysende virksomhed i foreninger, der er hjemmehørende i kommunen. Aktiviteter for børn og unge har ifølge loven førsteprioritet, og derefter kommer den folkeoplysende voksenundervisning.

Ud over anvisningen af offentlige lokaler stiller loven krav om, at kommunerne giver lokaletilskud til private lokaler, der ejes eller lejes af foreningerne. På aftenskoleområdet er kommunerne forpligtet til at give aftenskolerne lokaletilskud på 75 pct. af driftsudgifterne til egne og lejede lokaler. I modsætning til tilskuddet til aflønning af lærer- og lederlønninger er der dermed et lovmæssigt minimumskrav til lokaletilskuddet. Kommunalbestyrelsen kan dog undlade at yde lokaletilskud, hvis der kan anvises et egnet lokale (§ 23).

Hvis kommunen yder mere end de lovpligtige 75 pct. af driftsudgifterne, har kommunen derudover mulighed for at opkræve gebyr ved brugen af anviste lokaler. Gebyrindtægterne skal i så fald bruges til supplerende lokaletilskud på området (§ 22, stk. 4), hvilket er i overensstemmelse med procedurerne på foreningsområdet.

I undersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at angive deres samlede udgifter til lokaletilskud. Det er dog langt fra alle kommuner, der har udgifter til lokaletilskud. 16 pct. af kommunerne har angivet 0 kr. i spørgeskemaet (n=85). Det må antages, at aftenskolevirksomheden i disse kommuner udelukkende foregår i kommunale lokaler.

Kommunerne har også angivet, hvor mange aftenskoler der modtager tilskud til egne og lejede lokaler. Som tabel 17 viser, er der gennemsnitligt på kommuneplan 33 pct. af aftenskolerne, der modtager lokaletilskud, men der er stor variation på tværs af kommuner. Derudover er der nogle geografiske mønstre i variationen: Den gennemsnitlige andel af aftenskolerne, der modtager lokaletilskud, er betydeligt højere i yderkommunerne end i de øvrige kommuner, mens den laveste andel findes i bykommunerne. Der er dog relativ stor variation inden for de enkelte kommunetyper.

Tabel 17: Andel aftenskoler som får lokaletilskud – fordelt på kommunetyper

	Gennemsnitlig andel af aftenskolerne, der får lokaletilskud (pct.)	n
Yderkommune	43	14
Landkommune	37	26
Mellemkommune	37	13
Bykommune	26	34
I alt	33	87

Tallene i tabellen er beregnet ved at se på forholdet mellem antallet af aftenskoler med aktivitet i kommunen, og antallet af aftenskoler som modtager lokaletilskud.

Tabellen viser dermed, at der relativt set er flere aftenskoler i yderområderne med egne eller lejede lokaler end i byerne. Det kan også være et udtryk for, at der i byerne er mange forskellige typer af kommunale lokaler til rådighed, og at behovet for egne lokaler dermed er mindre.

Det betyder dog ikke, at udgifterne til lokaletilskud er større i yderområderne end i byerne. Tværtimod vil der i byerne ofte være store aftenskoler og oplysningsinstitutioner med egne lokaler, som fylder godt i lokaletilskudsbudgettet. Dette kommer konkret til udtryk ved, at det gennemsnitlige beløb til lokaletilskud pr. indbygger er lidt højere i bykommunerne, end i de øvrige kommuner (se tabel 40 i bilag). Der er dog ingen entydige mønstre på tværs af de øvrige kommunetyper.

I forhold til lokaletilskudsniveauet viser en gennemgang af kommunernes tilskudsordninger på aftenskoleområdet, at næsten to tredjedele af kommunerne anvender lovens minimumsgrænse på 75 pct., mens kun få kommuner nævner en højere procentsats. Der er dog et stort antal kommuner, som ikke nævner en specifik procentsats i tilskudsordningen³⁶.

Tilskudsprocenten skal ses i sammenhæng med brugen af gebyrer. Ifølge lovgivningen kan der kun opkræves gebyrer, såfremt gebyret benyttes til supplerende lokaletilskud (over de 75 pct.) på området. Da 24 pct. af kommunerne opkræver gebyrer (n=90), må det antages, at flere af de kommuner, der ikke angiver lokaletilskudsprocenten i tilskudsordningen, giver mere end den lovpligtige procentsats. Der finder dermed en vis omfordeling sted mellem de aftenskoler, der benytter kommunale lokaler, og de aftenskoler der modtager tilskud til egne og lejede lokaler. Flere kommuner uddyber dog, at der kun er gebyr ved bestemte typer af lokaler – fx ved bevægelseslokaler.

Brugen af gebyrer er samlet set væsentligt mindre udbredt på aftenskoleområdet end på foreningsområdet, hvor over 40 pct. af kommunerne opkræver gebyrer (se senere analyse). Det kan blandt andet skyldes, at den lovpligtige lokaletilskudsprocent er på 75 pct. på af-

³⁶ Derudover er der 30 kommuner, hvor der ikke er fundet informationer om lokaletilskudsprocenten på voksenundervisningsområdet.

tenskoleområdet mod 65 pct. på foreningsområdet, hvilket kan være årsagen til, at færre kommuner giver mere end lovens minimumsgrænse på aftenskoleområdet og dermed ikke har mulighed for at opkræve gebyrer.

Også forskelle i karakteren af lokaler på tværs af de to områder kan antages at spille ind. På foreningsområdet anvendes mange forskellige typer af lokaler og faciliteter som fx idrætshaller og udendørsarealer, mens det på aftenskoleområdet i højere grad er forskellige typer af undervisningslokaler, lokaler på skoler samt – typisk mindre – bevægelseslokaler og gymnastiksale, som ofte er mindre omkostningstunge. Dette er også årsagen til, at lokaletilskuddet generelt har et betydeligt mindre omfang på aftenskoleområdet end på foreningsområdet.

Mønstre i aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau

Analysen af aftenskoleområdet har samlet vist, at der er store forskelle på tværs af kommunerne ift. både aktiviteter, tilskud og procedurer. Analysen har også vist, at der er en tæt sammenhæng mellem tilskudsniveauet pr. indbygger og det relative aktivitetsniveau i kommunen. Dette er dog ikke overraskende, da tilskuddet afregnes i forhold til de afholdte undervisningstimer. Ses der i stedet på andre mål for tilskudsniveauet er sammenhængene med aktivitetsniveauet mindre entydige: Der er en negativ sammenhæng mellem tilskuddet pr. almen undervisningstime og aktivitetsniveauet, og aktivitetsniveauet er højere i kommuner, der ikke yder maksimalt tilskud, end i kommuner der gør.

Mønstrene i forhold til sammenhængene mellem tilskud og aktiviteter er dermed mere komplekse end som så, og for at belyse betydningen af ændringer i tilskudsniveauet, vil det være nødvendigt at følge enkelte kommuner over tid. Spørgsmålet er imidlertid, om der er andre forhold end tilskudsniveauet, som har betydning for aftenskolernes aktivitetsniveau. Denne analyse ser nærmere øvrige mulige mønstre i variationen i aktivitetsniveauet på tværs af kommuner.

Kommunernes karakteristika og aftenskoleområdet

Analysen har tidligere vist en tendens til, at aktivitetsniveauet er lavest i landets yderområder, selvom der i disse områder er mange aftenskoler i forhold til antallet af indbyggere. Det tyder på, at kommunens karakteristika kan have betydning for aftenskolernes aktivitetsniveau, og at forhold som urbaniseringsgraden, befolkningstætheden, udkant/ikke udkant kan spille ind på udbredelsen af aftenskolernes aktiviteter.

Spørgsmålet er, om de forskellige mønstre og tendenser på tværs af forskellige kommuner er direkte knyttet til kommunens geografiske karakter, eller om det i højere grad skyldes variation i befolkningssammensætningen på tværs af de forskellige typer af kommuner.

Vi ved fra andre undersøgelser, at aftenskolekursister er karakteriseret ved et gennemsnitligt højt uddannelsesniveau og en høj gennemsnitsalder (Nielsen & Pilgaard 2014; Bjerrum & Thøgersen 2016). Derfor kunne en tese være, at kommuner med mange ældre og kommuner med en høj andel af borgere med videregående uddannelse vil have et højt aktivitetsniveau på aftenskoleområdet.

En tidligere undersøgelse har desuden vist, at prisen for deltagelsen i aftenskolernes aktiviteter for nogen kan være en barriere for deltagelse (Bjerrum & Thøgersen 2016, 171). En anden tese kunne derfor være, at borgernes indkomstniveau – her belyst ved det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i kommunen – vil have positiv betydning for aftenskolernes aktivitetsniveau.

Ud over de ovenfor nævnte faktorer er det interessant at se på betydningen af kommunernes geografiske og strukturelle karakteristika. Det gælder kommunens status som udkantskommune/ikke udkantskommune, kommunestørrelse, urbaniseringsgrad og befolkningstæthed.

Ses der på sammenhængene mellem kommunernes karakteristika og aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau, viser analysen en række interessante sammenhænge (se bivariate analyser i tabel 41 i bilag).

Som også tidligere belyst er der signifikante sammenhænge mellem kommunens karakter som udkantskommune eller ikke-udkantskommune og aftenskolernes aktivitetsniveau og udbredelse. Analysen viser, at aktivitetsniveauet er lavere i udkantskommuner end i øvrige kommuner, mens den relative udbredelse af aftenskoler er højere i udkantskommuner end i øvrige kommuner.

En tilsvarende tendens ses i forhold til kommunestørrelse og urbaniseringsgrad. Jo større kommune og jo højere urbaniseringsgrad, desto højere aktivitetsniveau og desto lavere aftenskoletæthed. Derimod ser befolkningstætheden ikke ud til at have betydning for aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau.

I forhold til befolkningssammensætningens karakter viser analysen en positiv sammenhæng mellem uddannelsesniveaulet i kommunen og aktivitetsniveauet på aftenskoleområdet. Jo flere borgere med videregående uddannelse, desto højere aftenskoleaktivitet. Der er dog ingen signifikante sammenhænge mellem uddannelsesniveaulet og udbredelsen af aftenskoler.

Når det gælder borgernes aldersmæssige sammensætning viser analysen, at den relative udbredelse af aftenskoler stiger med andelen af borgere over 65 år. Derimod er der ingen sammenhæng mellem borgernes alderssammensætning og aktivitetsniveauet på aftenskoleområdet og heller ingen sammenhænge mellem beskatningsgrundlaget og aftenskolernes aktivitetsniveau og udbredelse.

Samlet tyder analysen på, at der er nogle mønstre i aftenskolernes aktivitetsniveau og udbredelse, som hænger sammen med både kommunernes strukturelle og geografiske karakteristika og karakteren af befolkningssammensætningen.

Forskellige mønstre i aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau

Ud fra de ovenstående analyser er det ikke muligt at afgøre, hvorvidt eksempelvis kommunens status som udkantskommune i sig selv har betydning for aftenskolernes udbredelse og karakter, eller om sammenhængen skyldes, at befolkningssammensætningens karakter, der også ser ud til at have betydning, varierer på tværs af kommunetyper. Ved at samle alle baggrundsvariable i én og samme analyse, kan det belyses, hvilke forhold der har betydning, når alle faktorer tages i betragtning samlet set (se tabel 42 i bilag).

Den samlede analyse viser, at nogle af de ovenstående karakteristika ved kommunerne har større betydning end andre, når det gælder aftenskolernes aktivitetsniveau og udbredelse. I den samlede model er det kun befolkningens uddannelsesniveau, der fortsat har en signifikant positiv sammenhæng med aktivitetsniveauet på aftenskoleområdet.

Selv når der kontrolleres for andre forhold, tyder analysen dermed på en positiv sammenhæng mellem andelen af befolkningen med en videregående uddannelse og det relative aktivitetsniveau på aftenskoleområdet. Tesen om, at uddannelsesniveaut har betydning, ser dermed ud til at holde stik – også på kommuneniveau. Det hænger godt sammen med, at den gennemsnitlige aftenskolekursist har en længere uddannelse end gennemsnitsbefolkningen (Bjerrum & Thøgersen 2016, 44).

I forhold til udbredelsen af aftenskoler viser den samlede analyse en negativ sammenhæng mellem kommunens størrelse og den relative udbredelse af aftenskoler: Jo flere indbyggere kommunen har, desto lavere er den relative udbredelse af aftenskoler i kommunen. Dermed tyder analysen på, at det i højere grad er kommunens størrelse end udkant/ikke udkant i sig selv, som har størst betydning. Små kommuner har en højere tæthed af aftenskoler end store kommuner. Der er dog en indbyrdes sammenhæng mellem kommunestørrelse og udkantskommune/ikke-udkantskommune, hvilket kan spille ind på resultatet.

Resultatet afspejler imidlertid en tendens fra en tidligere undersøgelse på foreningsområdet, hvor der ligeledes blev fundet en positiv sammenhæng mellem kommunestørrelse og den relative udbredelse af foreninger (Thøgersen & Ibsen 2008).

Endelig er det en væsentlig pointe i sig selv, at det er forskellige forhold ved kommunens karakteristika, som slår positivt ud for hhv. aktivitetsniveauet og udbredelsen af aftenskoler. Det viser, at aktivitetsniveauet typisk ikke vil være højt i de kommuner, der har relativt mange aftenskoler. Med andre ord tyder det på, at det høje aktivitetsniveau i nogle kommuner bæres af relativt få store skoler, mens der i andre kommuner er et lavt aktivitetsniveau samlet set, men hvor aktiviteterne er fordelt på mange små aftenskoler. Dette mønster, som allerede sås i forskellene på tværs af kommunetyper i de tidligere analyser, er dermed også tydeligt, selv når der tages højde for kommunernes øvrige karakteristika.

Opsamling: Aftenskoleområdet

Formålet med analysen har været at tilvejebringe et samlet overblik over aktiviteter, økonomi og procedurer på aftenskoleområdet. Undersøgelsen har vist, at der er stor variation på tværs af kommuner, både når det gælder rammer og aktiviteter, men også at der er en række interessante mønstre i denne variation, som hænger sammen med kommunernes strukturelle karakteristika og befolkningens sammensætning.

Dette afsluttende afsnit vil ikke gennemgå alle analysens temaer i detaljer, men vil tage udgangspunkt i en række udvalgte temaer, som går på tværs af de enkelte analyseafsnit, og som synes særligt relevante at diskutere i forhold til den fremtidige udvikling på aftenskoleområdet. De udvalgte temaer er handicapundervisningens omfang og karakter, brugen af folkeoplysningslovens nyere muligheder samt graden af centralisering på aftenskoleområdet.

Handicapområdet – en styrke eller en udfordring?

Handicapundervisningen i aftenskolerne er interessant alene på grund af den store andel, området udgør i det samlede billede. Som analysen har vist, omfatter området 19 pct. af deltagerne, 33 pct. af undervisningstimerne og hele 43 pct. af det kommunale tilskud til aftenskoleundervisningen. Handicapundervisningen har dermed høj prioritet i mange kommuner.

På den ene side kan handicapundervisningens store omfang ses som et udtryk for, at undervisning af handicappede målgrupper er en af aftenskolerne helt store styrker. Gennem handicapundervisningen løser aftenskolerne en vigtig samfundsmæssige opgave ved at skabe muligheder for meningsfulde fritidsaktiviteter for mange forskellige grupper af mennesker med enten fysiske eller psykiske udfordringer. Undersøgelser på området tyder på, at kursister på hold tilpasset særlige målgrupper får et stort udbytte af at deltage i aftenskolerne tilbud (Bjerrum & Thøgersen 2016; Bjerrum & Nielsen 2016). Resultater fra Sverige tyder ligeledes på, at deltagelse i aftenskoler (studiecirkler) kan have særlig stor betydning for personer med funktionsnedsættelse (Andersson m.fl. 2014). Også historisk set har der på aftenskoleområdet været en stærk tradition for at udbyde aktivitetstilbud til svage grupper i samfundet – ikke mindst i de større oplysningsinstitutioner (Nordentoft og Løvgreen 1998, 100).

Andre undersøgelser viser således, at kursister på særligt tilpassede hold og handicaphold har stor glæde af aftenskolerne, og at der er høj kvalitet i tilbuddene. På den anden side er handicapundervisningen så udgiftstung for kommunerne, at den kan være en trussel for den almene aftenskoleundervisning, hvis tilskudsrammerne er begrænsede i kommunerne. Det kan skabe lokale diskussioner af, hvordan området bedst håndteres. Eksempelvis i forhold til hvornår kursister er handicappede i relation til det emne, der undervises i. Det kan også diskuteres, hvornår rene handicaphold er den bedste løsning, og hvornår den handicappede med fordel kan integreres på almene aftenskolehold.

Der kan imidlertid også være gråzoner på et mere overordnet kommunalt plan, som handler om grænsefladerne mellem forvaltningsområderne. Eksempelvis kan det være uklart at afgrænse, hvornår aftenskolerne løser opgaver, der hører til under fritidsområdet, og hvornår opgaverne hører under socialområdet og dermed en anden lovgivning. Dette er også et relevant spørgsmål i forhold til den mellemkommunale refusion, hvor der er forskellige regelsæt på tværs af områder.

Da undersøgelsen viser et øjebliksbillede af handicapundervisningens omfang, er det ikke muligt at sige, hvorvidt handicapundervisningen udgør en stigende andel af undervisningen og økonomien på aftenskoleområdet, og hvorvidt der dermed kan være sket en opgaveglidning fra socialområdet til kultur- og fritidsområdet. Der er ikke fundet direkte sammenlignelige tal af handicapundervisningens omfang i tidligere undersøgelser. Dog fremgår det af en undersøgelse fra 1995, at handicappede deltagere på det tidspunkt udgjorde knap 9 pct. af det samlede deltagerantal på aftenskoleområdet (Nordiska ministerrådet 1997, 23). Sammenlignet med de 19 pct. de handicappede deltagere udgør i denne undersøgelse, kan det tyde på, at handicapområdet fylder mere i dag³⁷.

Derudover er det interessant, at handicapundervisningens andel af det samlede tilskud varierer fra 0-64 pct. på tværs af kommunerne. Ud fra tallene er det ikke muligt at afgøre, hvorvidt variationen skyldes forskelle i kommunernes prioriteringer og retningslinjer på området, eller om det udelukkende skyldes forskelle i aftenskolernes udbud af aktiviteter til forskellige typer af målgrupper, som ofte varierer på tværs af land og by.

Samlet er handicapundervisningen i aftenskolerne et område, der kan være forbundet med både økonomiske, styringsmæssige og etiske dilemmaer, og et område som derfor stiller store krav til både aftenskolernes og kommunernes forvaltning af området. Samtidig er det et område, hvor aftenskolerne spiller en vigtig rolle for udbuddet af fritidsaktiviteter for personer med mange forskellige typer af fysiske og psykiske udfordringer.

Begrænset brug af folkeoplysningslovens nyere muligheder

Ved de seneste ændringer af folkeoplysningsloven er der indføjet en række nye muligheder på aftenskoleområdet. Analysen viser dog, at flere af de nyere tiltag kun i begrænset grad bliver brugt. Det gælder eksempelvis muligheden for fleksible tilrettelæggelsesformer, de debatskabende aktiviteter og muligheden for partnerskaber omkring løsningen af særlige opgaver. Denne opsamling vil se nærmere på disse nyere muligheder og diskutere mulige årsager til den begrænsede udnyttelse af dem.

Fleksible tilrettelæggelsesformer

Muligheden for fleksibelt tilrettelagt undervisning blev indført i 2007 og udvidet ved revisionen i 2011. Baggrunden for forslaget var blandt andet et ønske om at give mulighed for

³⁷ Deltagernes fordeling i denne kommuneundersøgelse er dog kun baseret på tal fra en tredjedel af landets kommuner og skal derfor tages med forbehold.

at nytænke aktiviteterne i takt med ændringer i befolkningens deltagelsesmønstre, der stiller krav om mere fleksible tilbud (Bemærkninger til 2006/1 LSF 13).

Muligheden indebærer, at aftenskolerne kan benytte op til 40 pct. af deres tilskud til fleksibel tilrettelæggelse³⁸, hvor tilskuddet kan afregnes på andre typer af udgifter end udgifter til leder- og lærerløn. Det betyder eksempelvis, at der kan laves undervisning uden en fast underviser, og at der kan eksperimenteres med formerne i forhold til fx fjernundervisning, studiekredse, klippekortsordninger og lignende.

Som det fremgår af analysen, fylder fleksibelt tilrettelagt undervisning dog kun 3 pct. af undervisningstimerne, 2 pct. af det kommunale tilskud og 3 pct. af deltagerne. Derudover foregår mere end 90 pct. af de fleksibelt tilrettelagte undervisningstimer i Aarhus og Aalborg Kommuner, og benyttelsen af muligheden er dermed langt fra udbredt i de øvrige kommuner.

Spørgsmålet er derfor, hvad denne begrænsede brug af muligheden for fleksibel tilrettelæggelse skyldes. Skyldes det manglende viden om, at muligheden er der? Er muligheden ikke attraktiv for aftenskolerne? Eller skyldes det blot, at det tager tid, før nye tiltag og undervisningsformer for alvor slår igennem?

Ud fra denne undersøgelse er det ikke muligt at afdække årsagen til den begrænsede udbredelse. Det kan dog have betydning, at midlerne til den fleksible tilrettelagte undervisning skal tages ud af den samlede ramme. Dermed vil der være færre midler til rådighed til de traditionelle undervisningsaktiviteter, når en aftenskole starter op med fleksible aktiviteter. Det er sandsynligt, at det særligt for mindre aftenskoler kan være svært at afsætte midler til nytænkning samtidig med, at man gerne vil gennemføre de traditionelle undervisningsaktiviteter. Derudover kan det spille ind, at lovgivningen ikke er særlig tydelig omkring, hvilke typer af udgifter der kan godkendes som tilskudsberettigede, og at det derfor kan tage tid, før der bliver etableret en fast praksis på området. Det kan også have betydning, at der er stærke traditioner på området, og at underviseren traditionelt har spillet en meget central rolle i aftenskolernes aktiviteter som garant for fagligheden.

Endelig er det vigtigt at understrege, at den begrænsede brug af muligheden for fleksibel tilrettelæggelse ikke betyder, at aftenskolerne ikke eksperimenterer med nye aktiviteter og undervisningsformer, da det også kan ske inden for de traditionelle rammer. Ikke desto mindre gør den begrænsede udbredelse det relevant at diskutere, hvorvidt der er behov for justeringer eller præciseringer af de lovmæssige muligheder, eller om der blot er behov for mere videns- og erfaringsdeling på området.

Få kommuner afsætter folkeoplysningsmidler til partnerskaber

I 2011 blev muligheden for partnerskaber til løsning af særlige opgaver indskrevet i folkeoplysningsloven. Baggrunden for dette var et ønske om, at kommunerne i højere grad ind-

³⁸ Efter de 10 pct. til debatskabende aktiviteter er fratrukket.

går samarbejdsaftaler med aftenskoler og foreninger omkring specifikke indsatsområder, og indskrivning af muligheden for partnerskaber var et af de forslag, der blev stillet i rapporten 'Folkeoplysningens samfundsmæssige betydning', som blev udarbejdet i forbindelse med processen omkring den nye folkeoplysningslov (Undervisningsministeriet 2010). Derudover blev folkeoplysningens samspil med andre politikområder – og herunder muligheden for partnerskaber – med lovændringen i 2011 præciseret som et af de emner, der skulle beskrives i de nye lovpligtige folkeoplysningspolitikker.

Analysen viser dog, at muligheden for at yde særlige tilskud til partnerskaber på aftenskoleområdet kun bliver benyttet af 12 pct. af kommunerne i undersøgelsen. Det på trods af, at tidligere analyser har vist, at der er store forventninger til partnerskabernes potentialer – både i folkeoplysningspolitikkerne og blandt medlemmerne af § 35 stk. 2- udvalgene (Hartje 2015). Med andre ord tyder analysen på, at partnerskaber fylder betydeligt mere i ønsker og hensigtserklæringer, end de gør i praksis. Derudover fylder partnerskaberne betydeligt mindre på aftenskoleområdet end på foreningsområdet, hvor 26 pct. af kommunerne har givet tilskud til partnerskaber.

Spørgsmålet er, om den begrænsede brug skyldes, at partnerskaberne blot finansieres af andre midler end folkeoplysningsmidler og dermed findes, selvom det ikke kommer til udtryk i denne undersøgelse, eller om udbredelsen af og traditionerne for partnerskaber på aftenskoleområdet generelt er begrænsede. En tidligere analyse har vist, at den eksisterende viden om partnerskabsprojekter på aftenskoleområdet er betydeligt mere begrænset end på foreningsområdet (Thøgersen 2015). Derudover har nogle kommuner uddybet i spørgeskemaet, at de har muligheden for tilskud til partnerskaber, men at den ikke er blevet brugt.

Et interessant spørgsmål i relation til partnerskaber er desuden, hvor de økonomiske midler kommer fra. I baggrundsrapporten fra Folkeoplysningsudvalget blev det understreget, at partnerskaber omkring særlige indsatsområder bør understøttes af, at der overføres midler fra de øvrige forvaltningsområder, indsatsen vedrører (Undervisningsministeriet 2010, 57). Ud fra analysen er det ikke muligt at se, hvorvidt der i de kommuner, der har ydet tilskud til partnerskaber, er overført midler fra andre forvaltningsområder. Såfremt der udelukkende er tale om midler fra aftenskoleområdet selv, kan det være en forklaring på den begrænsede anvendelse af muligheden for tilskud til partnerskaber.

Udnyttelsen af de debatskabende midler varierer mellem skolerne

Brugen af debatskabende midler har en anden karakter, da det siden 2000 har været lovpligtigt for aftenskolerne at afsætte 10 pct. af det samlede tilskud til debatskabende midler. Baggrunden for indførelsen var et ønske om mere fokus på samfundsendagerende og værdimæssige aktiviteter i aftenskolerne.

På den ene side kan de debatskabende midler ses som frie midler, hvor tilskuddet kan benyttes til andre udgifter end udgifter til leder- og lærerløn, og hvor der samtidig ikke er krav om deltagerbetaling. Ud fra det perspektiv kan reglen om debatskabende midler give en større frihed i tilrettelæggelsen af arrangementer i aftenskolerne. På den anden side kan

de debatskabende midler ses som en øremærket del af det kommunale tilskud, der medfører et mindre økonomisk råderum til at gennemføre de traditionelle undervisningsaktiviteter.

Undersøgelsen viser, at der rundt om i kommunerne er rigtig mange aftenskoler, som ikke får anvendt midlerne til debatskabende aktiviteter, og som derfor betaler dem tilbage til kommunen. I 84 pct. af kommunerne er der aftenskoler, der betaler midler helt eller delvist tilbage, og i 45 pct. af disse kommuner er det over halvdelen af aftenskolerne, der betaler midler helt eller delvist tilbage³⁹.

I cirka en tredjedel af kommunerne er der dog mulighed for at overføre midlerne til næste års pulje, men samlet tyder analysen på, at mange aftenskoler ikke har glæde af reglen. Tallene giver ikke mulighed for at se, hvilke typer af aftenskoler der betaler de debatskabende midler tilbage. Det er dog sandsynligt, at der er mange små skoler iblandt. Både fordi 10 pct. af det samlede tilskud for de helt små skoler kan være et så begrænset beløb, at det kan være vanskeligt at få arrangeret aktiviteterne inden for rammen. Men også fordi der blandt de mindre skoler kan være mange aftenskoler, som har en afgrænset faglig profil – som eksempelvis kor eller husflidsforeninger – og hvor det kan virke mindre oplagt at arrangere debatskabende aktiviteter. Dog giver lovgivningen mulighed for, at de debatskabende midler kan anvendes i arrangementer i samarbejde med andre institutioner, hvilket kan være en hjælp for de mindre aftenskoler, hvis de har ressourcemæssigt overskud til at samarbejde.

Spørgsmålet er imidlertid, om det er problematisk, at en lang række aftenskoler reelt set får et lavere tilskud, fordi de ikke formår at anvende midlerne til debatskabende aktiviteter, eller om den begrænsede brug snarere er et udtryk for, at mange aftenskoler ikke er sig deres samfundsmæssige forpligtelser bevidst.

Der er ikke noget entydigt svar på de ovenstående spørgsmål, da de også i høj grad handler om, hvilken del af aftenskolernes formålsparagraf der lægges størst vægt på i vurderingen af aftenskolernes rolle. Er det formålet om, at aftenskolerne skal fremme deltagerne aktive og engagerede deltagelse i samfundslivet, er der ingen tvivl om, at debatskabende arrangementer kan være centrale. Men er det formålet om at øge deltagerne almene og faglige indsigt og færdigheder, kan alle typer af fag – og ikke kun samfundsrelevante debatter – være væsentlige.

Under alle omstændigheder kan de mange aftenskoler, der tilbagebetaler midlerne, give grund til en overvejelse af, hvorvidt reglen er hensigtsmæssig for aftenskoleområdet som helhed.

³⁹ Andelen er beregnet på baggrund af de 60 kommuner, som har angivet antallet af tilbagebetalende aftenskoler.

Virker de nyere tiltag i folkeoplysningsloven efter hensigten?

Samlet set er der tale om tre meget forskellige eksempler på nyere tiltag i folkeoplysningsloven. Ikke mindst fordi reglen om debatskabende midler er lovpligtig, mens både fleksibelt tilrettelagt undervisning og partnerskaber er frivillige muligheder, som hhv. aftenskolerne og kommunerne har.

Et fællestræk er dog, at der er ligheder i begrundelserne for indførelsen af de nye tiltag i lovgivningen, som alle er indført for at skabe rum til udvikling, nytænkning, samarbejde og samfundsrelevante aktiviteter. Ændringer kan samlet ses som forsøg på at skabe rum for udvikling på området.

Som analysen har vist, er et andet fællestræk, at de nye tiltag anvendes i begrænset grad. På tværs af tiltagene er et relevant spørgsmål derfor, om det handler om manglende viden om mulighederne, om der blot skal gå noget tid, før de slår igennem, eller om de bare ikke er attraktive nok for den virkelighed, aftenskolerne og kommunerne arbejder i.

Derudover kan det diskuteres, om de nye tiltag er mere attraktive for nogle typer af aftenskoler end for andre. Aftenskoleområdet omfatter en stor variation af forskellige typer af skoler, som blandt andet adskiller sig fra hinanden i kraft af deres størrelse, deres professionaliseringsgrad og deres faglige profil (Bjerrum & Thøgersen 2016). I forhold til alle tre eksempler er det sandsynligt, at de nye tiltag vil være mest attraktive for skoler med en vis størrelsesmæssig volumen, en vis bredde i fagudbuddene og en vis grad af professionalisering.

I forhold til fleksible tilrettelæggelsesformer kræver det en vis økonomisk ballast at starte nye fleksible tiltag op inden for den eksisterende ramme. Partnerskabsprojekter kan naturligvis have forskellig volumen, men større partnerskabsprojekter er oftest også ressourcetrævendende. Endelig kan det være lettere for større skoler at arrangere debatskabende aktiviteter. Både på grund af størrelsen på det tilskud, der er afsat til området, og fordi de større skoler ofte har et bredt fagudbud, hvor debatskabende arrangementer passer godt ind i sammenhængen med de øvrige aktiviteter. Når brugen af de nyere muligheder skal vurderes, er det derfor vigtigt at være opmærksom på, at aftenskoleområdet omfatter en stor variation af aktører, og at de forskellige typer af aftenskoler kan have forskellige behov og forskellige muligheder.

Samlet kan det diskuteres, om det er problematisk, at de nyere tiltag i folkeoplysningsloven ikke bliver anvendt i større grad end tilfældet er, eller om det er fint, at mulighederne er der for de aftenskoler, der ønsker det, mens andre aftenskoler koncentrerer sig om undervisningen inden for de traditionelle rammer i lovgivningen. Såfremt der er et ønske om en mere udbredt brug af reglerne, kan det dog overvejes, om der er behov for at justere på reglerne for at gøre dem mere attraktive for kommuner og aftenskoleområdet som helhed, eller om der er behov for helt andre tiltag for at fremme udvikling og nytænkning på aftenskoleområdet.

Graden af centralisering på aftenskoleområdet

På tværs af de enkelte analyser af aftenskoleområdet er der flere tegn på, at der er sket en centralisering på aftenskoleområdet over de senere år. Denne opsamlende analyse ser nærmere på disse centraliseringstendenser og diskuterer mulige årsager til og konsekvenser af udviklingen.

For det første har undersøgelsen vist, at antallet af aftenskoler har været faldende hen over det seneste årti – fra cirka 2100 aftenskoler i de kommuner, der besvarede UNI-C's undersøgelsen i 2005, til cirka 1200 aftenskoler i 2014 i denne undersøgelse. Selvom der er tale om et generelt fald på tværs af kommunetyper, viser resultaterne, at faldet i antallet af aftenskoler har været størst uden for bykommunerne. Derudover er det aftenskoler uden for de fem landsdækkende oplysningsforbund, der står for den største andel af faldet. Selvom der også er sket et fald i aktivitetsniveauet i den samme periode, tyder tallene ikke på, at faldet i aktiviteterne har været lige så stort som faldet i antallet af aftenskoler⁴⁰. Det indikerer, at aftenskolerne gennemsnitligt set er blevet større over de senere år.

For det andet er aktivitetsniveauet på aftenskoleområdet, målt på antallet af indbyggere pr. undervisningstime, lavere i landets yderområder end i de øvrige dele af landet. Det på trods af, at det relative antal af aftenskoler er størst i yderområderne. Det tyder på, at der ganske vist er mange aftenskoler i yderområderne, men at de gennemsnitligt set er små målt på deres aktivitetsniveau.

For det tredje viser undersøgelsen, at der i den mellemkommunale refusion er en bevægelse fra land til by. Balancen i den mellemkommunale refusion er betydeligt mere positiv i bykommunerne end i de øvrige kommuner. Det er måske ikke så overraskende, at tallene peger i den retning. Ikke desto mindre er det et klart udtryk for, at mange kursister bevæger sig over kommunegrænserne for at deltage i aftenskolernes tilbud. Og i særlig grad søger de mod tilbuddene i byerne.

Ud fra undersøgelsen er det ikke muligt at afgøre, hvorvidt de ovenstående mønstre på tværs af land og by altid har været der, eller om det er et nyt fænomen. Nogle af forskellene mellem de forskellige kommunetyper kan givetvis forklares med, at der er forskellige typer af aftenskoler på landet og i byerne, og at de store oplysningsforbund med mange aktiviteter ofte holder til i de større byer. Derfor er det ikke nødvendigvis overraskende, at aktivitetsniveauet er lavere i yderområderne end i byerne, og at der foregår en vis pendling ind mod byerne.

Ses de ovenstående karakteristika i sammenhæng med det store fald i antallet af aftenskoler, der er særligt stort uden for bykommunerne, er det dog overvejende sandsynligt, at centraliseringstendensen er blevet forstærket over de senere år, og det er relevant at stille spørgsmålet om, hvorvidt aftenskolerne i stigende grad bliver et byfænomen.

⁴⁰ Dette skal dog tages med forbehold for, at der kun findes samlede tal for antallet af undervisningstimer inden for de fem landsdækkende oplysningsforbund.

Resultaterne giver derudover anledning til refleksion over, hvad der er årsagen til denne tendens. Hvordan kan det være, at aftenskolerne tilsyneladende er hårdere ramt af udkantsproblematikken og centralisering end eksempelvis det folkeoplysende foreningsliv, hvor aktivitetsniveauet fortsat er højere i yderområderne end i byerne (se senere analyse)?

En mulig forklaring på forskellene mellem de respektive kommunetyper kunne være de kommunale rammer på området. Som rapporten har vist, er der imidlertid ikke noget, der tyder på, at der er ringere tilskudsvilkår i yderområderne, når der tages højde for aktivitetsniveauet. Dog kan det diskuteres, hvorvidt tilskudsniveauet burde være højere i yderområderne, hvor befolkningsgrundlaget er mindre. Folkeoplysningsloven giver mulighed for supplerende tilskud til undervisning i tyndt befolkede områder, men undersøgelsen viser, at kun 10 pct. af kommunerne benytter sig af denne mulighed.

Derudover kan det diskuteres, hvorvidt aftenskolerne i yderområderne historisk set blev hårdere ramt af nedskæringen i 2002, hvor det maksimale tilskud blev skåret fra to tredjedele til en tredjedel af aftenskolernes udgifter til leder- og lærerløn. I hvert fald er det sandsynligt, at det kan være vanskeligere at øge indtægterne fra deltagerbetaling i tyndt befolkede områder end i større byer. Der kan derfor være nogle ændringer over tid, som kan være en mulig forklaring på aftenskolernes situation uden for bykommunerne. Ud fra det øjebliksbillede, som tallene i denne undersøgelse tilvejebringer, er der dog ikke noget, der tyder på systematiske geografiske mønstre i tilskudsvilkårene på området på tværs af kommunetyperne.

En anden mulig forklaring på udviklingen kan være den generelle urbaniseringstendens, som berører en lang række samfundsområder: Der bliver simpelthen bare færre mennesker i yderområderne og dermed også et mere begrænset kundegrundlag for aftenskolerne. Samtidig er der en større mobilitet i dag, end der har været tidligere, hvilket gør det lettere at bevæge sig over kommunegrænserne efter de gode tilbud.

Et tredje spørgsmål er, om der er noget ved strukturerne, traditionerne og aktiviteterne på aftenskoleområdet, som kan bidrage til at forklare udviklingen. Eksempelvis kan det diskuteres, om forbundsstrukturen på området i sig selv kan bidrage til centraliseringen, fordi den kan udgøre en barriere for lokalt samarbejde på tværs af de enkelte forbund. Ligeledes kan strukturen medføre en tendens til, at aftenskolerne søger samarbejde og evt. sammenlægning med andre aftenskoler inden for det samme forbund på trods af geografiske afstande. Det er dog et område, hvor der fortsat mangler empirisk viden. I forlængelse af dette kunne det være interessant at belyse, hvorvidt der er forskelle på graden af centralisering på tværs af forskellige typer af aftenskoler, på tværs af oplysningsforbundene og på tværs af fagområder.

Med det store fald der har været i antallet af aftenskoler, er det interessant at følge, hvad der vil ske fremover. I særdeleshed i yderområderne hvor befolkningsgrundlaget mange steder svækkes år for år. Vil der fortsat være grundlag for aftenskoler i yderområderne, eller vil udviklingen fortsætte i retningen af færre og større aftenskoler? I forlængelse heraf kan det diskuteres, hvorvidt det er omfanget af aktiviteterne eller antallet af enheder, der er

det centrale. Ifølge folkeoplysningsloven er støttekriteriet, at der er tale om foreningsbaserede aktører, og det kan derfor diskuteres, hvorvidt folkeoplysende aktiviteter har samme værdi, hvis det kun er aktiviteterne og ikke organiseringen, der er lokale.

Endelig kan det diskuteres, hvorvidt der er behov for handling for at modvirke centraliseringstendensen. I givet fald vil der dog først og fremmest være behov for yderligere viden om, hvordan de små, lokale aftenskoler selv oplever deres situation, og hvilke udfordringer de står over for. Derudover vil det være interessant at se nærmere på, i hvilken udstrækning og hvor i landet der opstår nye aftenskoler, og hvilke typer af aftenskoler der er tale om.

DEL 2

DET FRIVILLIGE FOLKEOPLYSENDE FORENINGSARBEJDE

Introduktion

Det folkeoplysende foreningsliv spiller en vigtig rolle for danskernes fritidsliv. De nyeste tal fra Danskernes motions- og sportsvaner viser, at 86 pct. af alle børn mellem 7 og 15 år dyrker idræt i foreningsregi. De mest udbredte foreningsaktiviteter blandt børn er fodbold, svømning og gymnastik. 33 pct. i aldersgruppen går til fodbold, 24 pct. til svømning og 21 pct. til gymnastik i foreningsregi. Spejder, som 10 pct. af børnene i aldersgruppen 7-15 år går til, er ligeledes blandt de fem største foreningsaktiviteter blandt børn (Pilgaard & Rask 2016, 20-21). Dertil kommer aktiviteter i andre typer af foreninger for børn og unge, som ikke er omfattet af undersøgelsen. Når det gælder den voksne del af befolkningen, spiller foreningslivet en mindre, men stadig væsentlig rolle i fritidslivet. I 2016 dyrkede 39 pct. af den voksne befolkning idræt i foreningslivet. Mænd dyrker i lidt højere grad idræt i foreningsregi, mens kvinderne dominerer, når det gælder idrætsaktiviteter i privat regi og aftenskoleregi (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 eksempelvis KFUM og 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 (Boje & Eichberg 2000, 129; Ibsen & Eichberg 2006). Ud over faciliteterne var der eksempler på andre former for offentlig støtte til fx 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 omhandlede den kommunale støtte til foreningslivet. Fritidsloven gav kommunerne mulighed for at støtte fritidsaktiviteter for børn og unge, som foregik i såkaldte interessegrupper⁴¹. Loven 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 (Boje & Eichberg 2000, 129; Svendsen 2003).

⁴¹ "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).

Støtten til de såkaldte interessegrupper blev primært udløst af udgifter til lønnede instruktører, hvilket gik imod foreningernes tradition for ulønnede instruktører og ledere. Derudover var reglerne administrativt besværlige for både foreninger og kommuner. Det betød i praksis, at man i mange kommuner undlod at benytte Fritidslovens interessegruppeordning og i stedet formulerede lokale kommuneordninger med regler for tilskud. Disse kommuneordninger blev forløbere for den første folkeoplysningslov, som trådte i kraft i 1991 (Ibsen & Eichberg 2006).

Loven er siden revideret af flere omgange, men de grundlæggende principper fra lovens første vedtagelse er bevaret. I dag danner den nedenstående formålsparagraf grundlag for den kommunale støtte til det frivillige folkeoplysende foreningsliv:

”Formålet med det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde er at fremme demokrati- forståelse 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

Området omfatter idræt og idébestemt og samfundsengagerende børne- og ungdomsarbejde, hvilket vil sige spejdere, politiske ungdomsforeninger, religiøse ungdomsforeninger samt forskellige typer af kulturelle foreninger med aktiviteter for børn og unge.

Kommunal støtte til folkeoplysende foreninger

Folkeoplysningsloven er udgangspunktet for kommunernes støtte 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 støtte aktiviteter for børn og unge under 25 år og *kan* støtte aktiviteter for personer over 25 år (§ 15 og 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. I forhold til lokaler har kommunerne pligt til at stille offentlige lokaler 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 idrætsfaciliteter er derfor uden for denne analyses rammer⁴². Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at disse udgifter beløbsmæssigt er væsentligt større end de kommu-

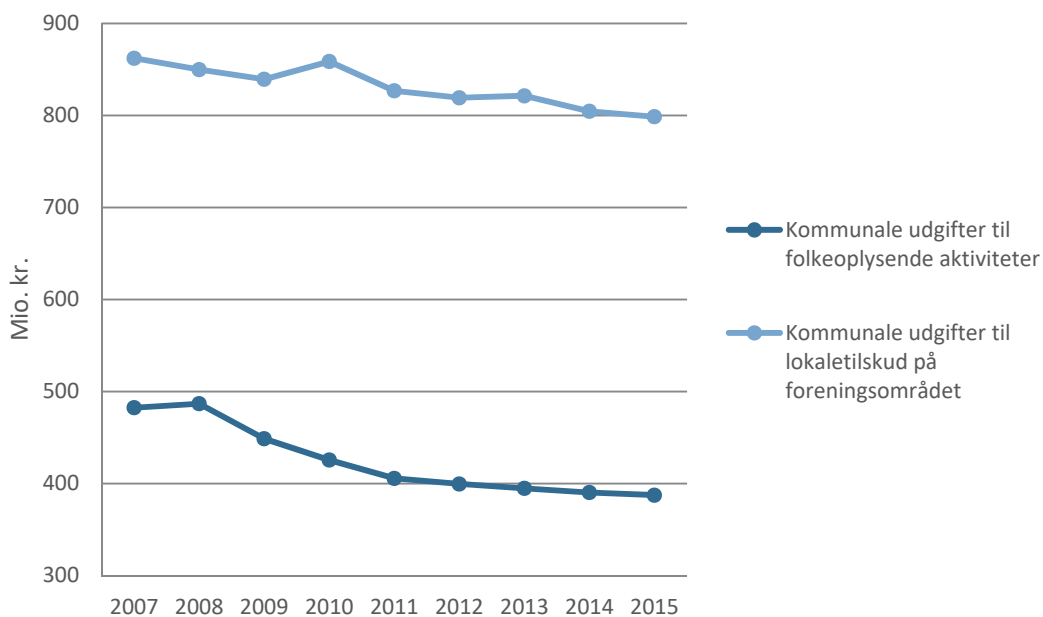
⁴² For yderligere analyser på facilitetsområdet henvises til projektet 'Fremtidens Idrætsfaciliteter', som gennemføres i et samarbejde mellem Idrættens Analyseinstitut (Idan) og Center for Forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (CISC) på Syddansk Universitet. Læs mere på projektets hjemmeside:

<http://www.idan.dk/idan-undersoeger/fremtidens-idraetsfaciliteter/>

nale udgifter til lokaletilskud og tilskud til aktiviteter. De samlede kommunale udgifter til drift af idræts- og fritidsfaciliteter udgjorde i 2015 mere end 2,5 mia. kroner⁴³.

Figur 18 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.

Figur 18: Kommunale udgifter til tilskud på foreningsområdet 2007-2015 (faste 2015-priser)



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 2015-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 95 pct. af 3.74.999 (uautoriserede grupperinger)⁴⁴.

Som det fremgår, har der været et mindre fald i tilskuddet til aktiviteter over den samlede periode fra 2007 til 2015. Siden 2011 har udgifterne ligget på et relativt stabilt niveau. Næsten samme tendens gør sig gældende for lokaletilskuddet, hvor faldet dog har været mere begrænset. Derudover ses det, at udgifterne til lokaletilskud beløbsmæssigt omfatter cirka det dobbelte af udgifterne til medlemsbaserede folkeoplysende aktiviteter. Sammenlignet med de 2,5 mia. kroner kommunerne har i udgifter til driften af idræts- og fritidsfaciliteter, er der dog tale om betydeligt mindre beløb.

Når det gælder aktivitetsstøtten, er der ikke nogen bestemmelser for tilskudsniveauet, og det er helt op til kommunerne at udforme en model for beregningen af tilskuddet. Så længe

⁴³ I beregningen indgår konto 0.32.31 (Stadions, idrætsanlæg og svømmehaller), 0.32.35. (Andre fritidsfaciliteter) og 3.22.18. (Idrætsfaciliteter for børn og unge).

⁴⁴ Over de seneste 3 år har aftenskolerens andel af det samlede lokaletilskud ligget på cirka 5 pct. Derfor er beregningen foretaget under antagelse af, at aftenskoleområdet også udgør 5 pct. af de uautoriserede grupperinger, som er en restkategori under konto 3.38.74.

der er tale om objektive kriterier, har kommunerne mulighed for at fastlægge forskellige satser i støtten alt efter aktivitetens indhold, omfang og målgrupper.

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.). Folkeoplysningslovens § 17 understreger, at foreningerne selv træffer afgørelse om anvendelse af tilskuddet. Foreningerne har dermed en meget høj grad af autonomi, når det gælder anvendelsen af de generelle tilskud.

Gennemsnitligt set er det dog ikke den offentlige støtte, der fylder mest i foreningernes indtægtsgrundlag. En undersøgelse på idrætsområdet fra 2012 viser, at det kommunale tilskud gennemsnitligt udgør 13 pct. af de samlede foreningsindtægter, mens egenindtægter i form af kontingenter og andre typer af medlemsbetalinger udgør langt den største del⁴⁵ (Laub 2012, 30). Der kan dog være stor variation på tværs af de enkelte foreninger, ligesom det kan se anderledes ud på andre foreningsområder. Derudover er det igen væsentligt at understrege, at både lokale støtten og adgangen til kommunale faciliteter både historisk set og i dag spiller en betydelig rolle for foreningerne (Hansen 1995, 56).

⁴⁵ Det er dog vigtigt at understrege, at karakteren af direkte og indirekte støtte til brug og drift af faciliteter kan variere meget på tværs af kommuner, og at foreningerne derfor kan have indberettet disse tal på forskellig vis. Muligheden for billig eller gratis adgang til faciliteter indgår ikke nødvendigvis i foreningernes regnskaber (Laub 2012, 31).

Foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau

Analysens første del har til formål at belyse udbredelsen og sammensætningen af det folkeoplysende foreningsliv samt foreningernes aktivitetsniveau målt på antallet af medlemmer. Fokus vil være på antallet af foreninger på tværs af foreningsområder samt medlemmernes fordeling. Derudover vil analysen se nærmere på variationen i foreningslivets omfang og aktivitetsniveau på tværs af kommuner.

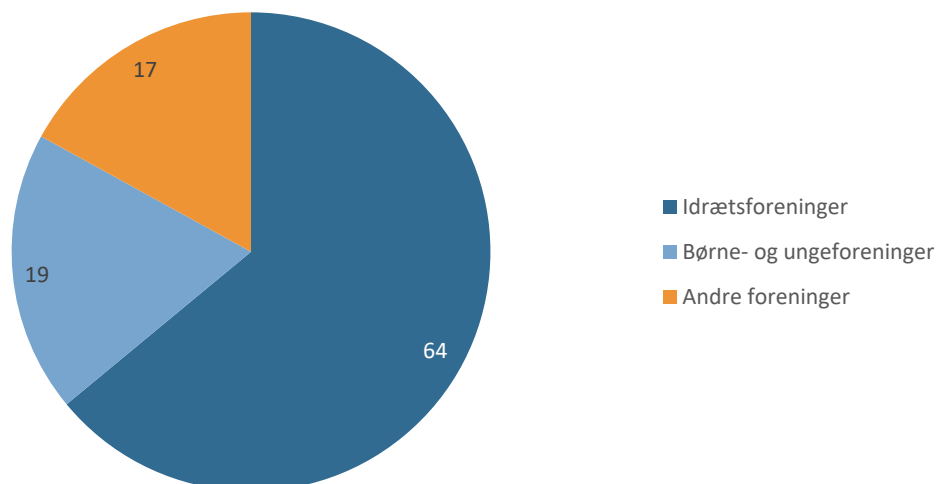
Antallet af folkeoplysende foreninger

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. Svarene omfatter dermed alle folkeoplysende foreninger og ikke kun de foreninger, der har modtaget medlems- eller aktivitetstilskud.

Figur 19 viser antallet af godkendte folkeoplysende foreninger fordelt på idrætsforeninger, børne- og ungeforeninger og andre typer af foreninger. Som det fremgår, fylder idrætsforeningerne mest i det samlede billede. Hele 64 pct. af de folkeoplysende foreninger er idrætsforeninger. Dette er ikke overraskende, da idræt i foreningsregi er en udbredt aktivitet – særligt blandt børn, men også blandt voksne (Pilgaard & Rask 2016).

19 pct. er foreninger for 'idébestemt- og samfundsengagerende børne- og ungdomsarbejde' (her forkortet til børne- og ungeforeninger), hvilket blandt andet omfatter spejdere, politiske og religiøse ungdomsforeninger, samt andre typer af foreninger for børn og unge. Den resterende andel på 17 pct. tilhører kategorien 'andre foreninger'. Denne relativt store andel skyldes givetvis, at alle godkendte folkeoplysende foreninger indgår i fordelingen. Dermed kan der også være foreninger, som ikke har aktiviteter for børn og unge – eksempelvis i form af etniske foreninger, kulturelle foreninger e.l., som måske udelukkende får stillet lokaler til rådighed.

Figur 19: Fordelingen af godkendte folkeoplysende foreninger



n = 82 kommuner, 14.390 foreninger

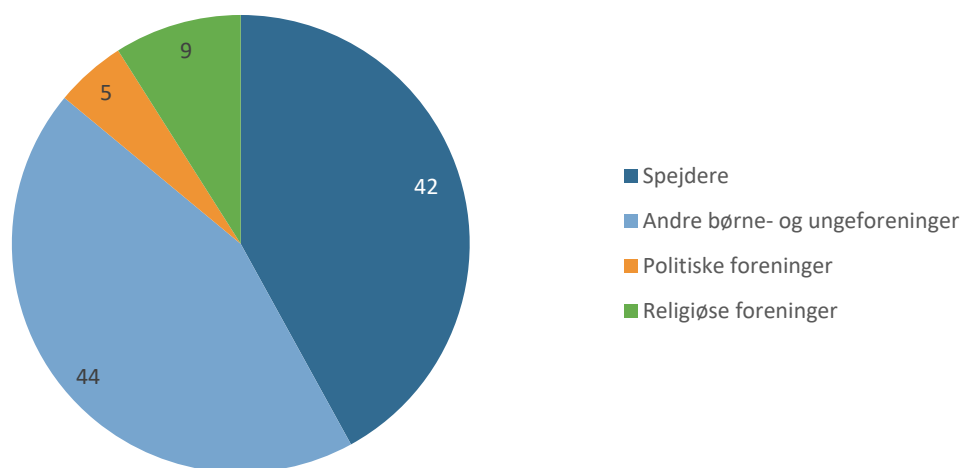
Samlet er der registreret knap 14.400 folkeoplysende foreninger i de 82 kommuner, der har besvaret spørgsmålet. Hvis tallet aggregeres op, svarer det til, at der på landsplan findes cirka 16.200 folkeoplysende foreninger⁴⁶. Der findes ikke fuldt sammenlignelige opgørelser af antallet af folkeoplysende foreninger fra tidligere undersøgelser. UNI-C's undersøgelse fra 2005 opgjorde 16.636 folkeoplysende foreninger i de kommuner, der besvarede spørgeskemaet dengang (UNI-C 2007). Spørgsmålet var dog formuleret anderledes og er derfor ikke fuldt sammenligneligt med denne undersøgelse. Ikke desto mindre kan sammenligningen tyde på et lille fald i antallet af folkeoplysende foreninger. En undersøgelse af foreningslivet som helhed tyder dog på en relativ stor stabilitet i antallet af foreninger på idræts- og fritidsområdet og en svag stigning inden for kunst og kultur (Ibsen et al. 2013). Det er derfor ikke muligt at give et entydigt billede i udviklingen i antallet af folkeoplysende foreninger.

I forhold til børne- og ungeforeningerne er kommunerne blevet bedt om at uddybe, hvordan disse foreninger fordeler sig på forskellige undertyper. Det har 71 kommuner gjort. Figur 20 viser, at spejderne udgør 42 pct. af foreningerne i denne gruppe, mens politiske foreninger og religiøse foreninger udgør henholdsvis 9 og 5 pct. I forhold til de religiøse foreningers 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.

⁴⁶ Aggregeringen til landsplan er foretaget ved at beregne, hvor stor en andel af landets samlede indbyggertal, de kommuner, der har besvaret spørgsmålet, repræsenterer (88,97 pct.). I aggregeringen er det antaget, at antallet af foreninger i undersøgelsen udgør en tilsvarende andel af det samlede antal godkendte folkeoplysende foreninger på landsplan.

'Andre børn- og ungeforeninger' udgør en meget stor andel af foreningerne, 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 20: Sammensætningen af børne- og ungeforeningerne



Figuren er baseret på svar fra de 71 kommuner, som har uddybet børne- og ungeforeningernes fordeling mellem forskellige typer.

Antallet af medlemmer i de folkeoplysende foreninger

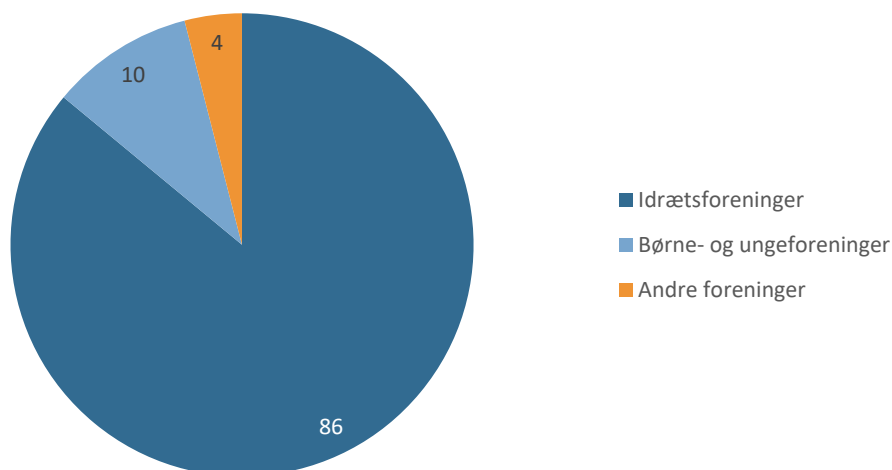
Hvor antallet af foreninger kan ses som et udtryk for bredden i foreningslivet, kan antallet af medlemmer ses som et udtryk for aktivitetsniveauet i de folkeoplysende foreninger.

Figur 21 viser, hvordan antallet af foreningsmedlemmer under 25 år fordeles sig på tværs af idrætsforeninger, børne- og unge foreninger og andre typer af foreninger⁴⁷. Ser man på fordelingen af medlemmer, er det igen idrætsforeningerne, der står for langt den største andel af det samlede medlemstal under 25 år (86 pct.). Børne- og ungeforeningerne udgør 10 pct. af medlemmerne og øvrige foreninger de resterende 4 pct. Sammenlignet med fordelingen af antallet af foreninger, tyder tallene på, at idrætsforeningerne gennemsnitligt set

⁴⁷ De uddybende kommentarer i spørgeskemaerne viser, at nogle kommuner har oplevet udfordringer med at svare på spørgsmålet om medlemstal. Intentionen med spørgsmålet har været at indsamle medlemstal for de foreninger, der har modtaget tilskud fra kommunen ud fra antagelsen om, at det primært er disse medlemstal, der bliver registreret. Nogle kommuner har imidlertid undladt at svare på spørgsmålet, fordi de ikke har registreret medlemstal for alle godkendte folkeoplysende foreninger i kommunen. Spørgsmålet vil derfor blive præciseret inden næste gang, undersøgelsen gennemføres. Her må der derfor tages forbehold for de uklarheder, spørgsmålsformuleringen måtte have medført i nogle kommuners besvarelse.

er større end børne- og ungeforeningerne⁴⁸. Betydeligt færre kommuner har angivet medlemstal fordelt på de enkelte undertyper under børne- og ungeforeningerne. Ud fra de kommuner, der har, tyder tallene dog på, at spejderne står for lidt over halvdelen af medlemmerne hos børne- og ungeforeningerne⁴⁹.

Figur 21: Medlemmer under 25 år – fordelt på foreningstyper (andel i pct.)



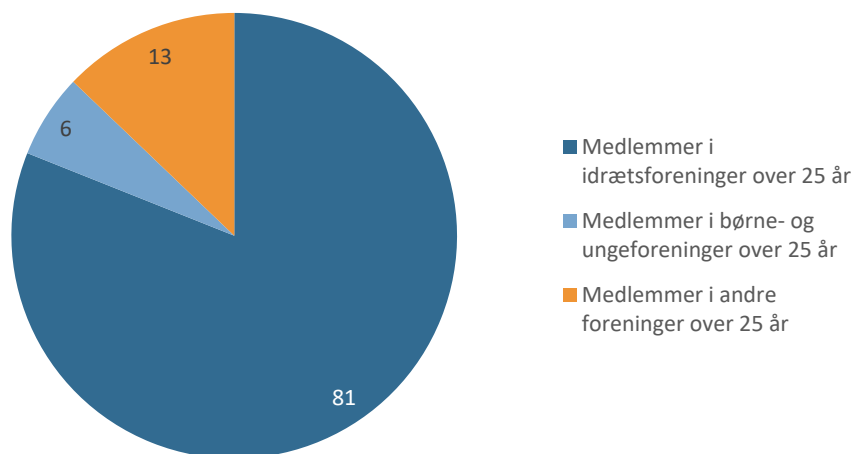
Kun de kommuner, der har angivet medlemstal på medlemmer under 25 år fordelt på foreningstyper, indgår i figuren. n = 68 kommuner, 892.703 medlemmer under 25 år.

Som beskrevet indledningsvist, er kommunerne ikke forpligtet til at yde tilskud til aktiviteter for voksne over 25 år. 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 22 viser, hvordan medlemmer over 25 år fordeler sig på de respektive foreningstyper ud fra kommunernes indberetninger.

⁴⁸ Andelene i de to figurer kan dog ikke sammenlignes direkte, da fordelingen af foreninger omfatter alle godkendte folkeoplysende foreninger, mens medlemstallene typisk omfatter de foreninger, der modtager tilskud.

⁴⁹ Baseret på svar fra 48 kommuner.

Figur 22: Fordelingen af medlemmer over 25 år (andel i pct.)



Kun de kommuner, der har angivet medlemstal på medlemmer over 25 år fordelt på foreningstyper, indgår i figuren. n = 64 kommuner. Enkelte kommuner har kun indberettet medlemstal for idrætsforeningerne, og disse kommuner indgår ikke i figuren.

Som figuren viser, er idrætten også dominerende, når det gælder fordelingen af medlemmer over 25 år. Blandt voksenmedlemmerne er der færre medlemmer af børne- og ungeforeningerne og flere i kategorien 'andre foreninger', end det er tilfældet blandt medlemmerne under 25 år. Dette er ikke overraskende, da aktiviteterne i børne- og ungeforeningerne – som navnet siger – netop er målrettet den yngre målgruppe.

Omfanget af foreningslivet på tværs af kommuner

Der er store forskelle i foreningslivets omfang på tværs af kommuner i undersøgelsen. Det gælder både den relative udbredelse af foreninger (antal indbyggere pr. forening) og den relative udbredelse af medlemmer (antal indbyggere pr. medlem). De to mål kan tilsammen ses som et udtryk for det folkeoplysende foreningslivs rolle i de respektive kommuner.

Som det fremgår af tabel 18, varierer foreningstætheden fra 157 indbyggere pr. forening i den kommune, der har den højeste foreningstæthed, til 1580 indbyggere pr. forening i den kommune, der har den laveste foreningstæthed. Gennemsnitligt er der i kommunerne 369 indbyggere pr. folkeoplysende forening.

Tabel 18: Variationen i den relative udbredelse af folkeoplysende foreninger

	Højeste tæthed	Laveste tæthed	Gennemsnit
Antal indbyggere pr. godkendt folkeoplysende forening	157	1580	369

n = 82 kommuner

For medlemstætheden varierer tallet mellem 2,6 og 9,8 indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år, mens der er lidt større variation ift. antal indbyggere pr. medlem over 25 år. Gennemsnitligt er der cirka 5 indbyggere pr. foreningsmedlem, uanset om det handler om medlemmer under eller over 25 år (tabel 19)⁵⁰. Det afspejler det højere aktivitetsniveau blandt børn og unge, da der er flere borgere i aldersgruppen over 25 år. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at medlemstætheden ikke kan omregnes til andelen af foreningsaktive i befolkningen, da de samme personer sagtens kan tælle med i flere forskellige foreninger.

Tabel 19: Variation i den relative udbredelse af foreningsmedlemmer

	Højeste tæthed	Laveste tæthed	Gennemsnit
Antal indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år	2,6	9,8	4,9
Antal indbyggere pr. foreningsmedlem over 25 år	1,13	17,31	5,5

Medlemstætheden under 25 år: n = 67 kommuner; medlemstætheden over 25 år: n = 63 kommuner. En enkelt kommuner er frasorteret i analysen på grund af meget stor afvigelse fra de øvrige kommuner ift. antal indbyggere pr. medlem over 25 år.

Spørgsmålet er imidlertid, hvilke mønstre der er i denne variation, og om der dermed er mulighed for at komme tættere på en forklaring på forskellene. Tidligere undersøgelser har vist en tendens til, at kommunens karakteristika kan have betydning for udbredelsen af foreningslivet. En undersøgelse på Fyn har vist, at foreningstætheden (alle foreningstyper) er højere i små kommuner end i store kommuner (Thøgersen & Ibsen 2008, 108). En landsdækkende undersøgelse på idrætsområdet har vist en sammenhæng mellem urbaniseringsgraden og foreningstætheden: Jo større andel af indbyggere i bymæssig bebyggelse, desto lavere tæthed af idrætsforeninger (Thøgersen & Iversen 2014, 85). Endelig har analyser på individniveau vist en tendens til, at mindre urbaniserede kommuner har en højere andel af borgere, der dyrker idræt i foreningsregi end i stærkt urbaniserede kommuner (Toft 2016). Samlet kan det derfor forventes, at der også vil være mønstre på tværs af kommunernes karakteristika, når det gælder foreningslivets udbredelse og aktivitetsniveau på folkeoplysningsområdet.

⁵⁰ 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.

Ligesom i analysen af aftenskoleområdet anvendes kommunekategorierne fra Landdistriktredegørelsen til at belyse eventuelle mønstre på tværs af forskellige typer af kommuner. Som tabel 20 viser, er den overordnede tendens, at foreningstætheden målt på antallet af indbyggere pr. forening er betydeligt lavere i bykommunerne end i yder- og landkommunerne. Dermed er der relativt flere foreninger i landets yderområder end i bykommuner set i forhold til kommunernes indbyggertal. Samme tendens ses på tværs af de respektive typer af foreninger (se tabel 43 i bilag).

Tabel 20: Foreningstæthed – fordelt på kommunetyper

	Antal indbyggere pr. forening
Yderkommune	286
Landkommune	315
Mellemkommune	373
Bykommune	443
Gennemsnit	369

n: 82 kommuner

Tendensen er ikke helt så klar, når det gælder medlemstætheden (tabel 21). Både når det gælder medlemmer over og under 25 år, er medlemstætheden dog lavest i bykommunerne. Gennemsnitligt set er der dermed relativt færre foreningsmedlemmer i bykommunerne end i de øvrige kommuner⁵¹.

Tabel 21: Medlemstæthed – fordelt på kommunetyper

	Antal indbyggere pr. medlem under 25 år	Antal indbyggere pr. medlem over 25 år
Yderkommune	4,5	5,4
Landkommune	4,2	4,5
Mellemkommune	5	5,1
Bykommune	5,5	6,2
Gennemsnit	4,9	5,4

n: 67 kommuner (medlemstæthed under 25 år), 63 kommuner (medlemstæthed over 25 år).

Ses der på forskellene på tværs af foreningsområderne, er tendensen til lavere medlemstæthed i byerne tydeligere på idrætsområdet end på børne- og ungeområdet (se tabel 45 og 46 i bilag). Det kan dog skyldes, at variationen på tværs af kommuner er betydeligt større på børne- og ungeområdet end på idrætsområdet.

Mønstrene på tværs af kommunetyperne skal ses i lyset af variationer i det øvrige deltagelsesmønster på fritidsområdet. Eksempelvis viser tal fra Danskernes motions- og

⁵¹ Der er foretaget en lignende analyse, hvor der er taget højde for alderssammensætningen i kommunerne ved at beregne medlemstætheden i relation til antallet af borgere i kommunen hhv. over og under 25 år. Det ændrer ikke nævneværdigt ved det ovenstående billede, bortset fra at forskellene på tværs af kommunetyperne lidt mere entydige, når det gælder medlemstætheden over 25 år (se tabel 44 i bilag).

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. Først skal der dog ses nærmere på karakteren af og niveauet i de kommunale tilskud til de folkeoplysende foreninger.

Kommunernes tilskud til de folkeoplysende foreninger

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). 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. Så længe der er tale om objektive kriterier, har kommunerne mulighed for at prioritere bestemte typer af målgrupper og aktiviteter højere end andre.

Sammenlignet med aftenskoleområdet 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, hvilket konkret kommer til udtryk ved, at de kommunale tilskudsordninger i langt højere grad inddrages i analysen.

Kommunerne har mulighed for at støtte aktiviteter for personer over 25 år, men det er ikke et krav (§ 16). Som det vil fremgå af analysen, tyder en gennemgang af de kommunale tilskudsordninger på, at kun meget få kommuner giver tilskud til medlemmer over 25 år. I de få kommuner der gør, er der enten tale om tilskud til afgrænsede aldersgrupper eller supplerende medlemstilskud, som beløbsmæssigt er betydeligt mindre end støtten til medlemmer under 25 år. Det skal dog nævnes, at kommunerne støtter foreningsaktiviteter for voksne over 25 år gennem anvisning af lokaler og/eller lokaletilskud.

Men når det gælder den kommunale støtte til medlems- og aktivitetstilskud, er langt hovedparten målrettet aktiviteter for medlemmer under 25 år. Som det fremgik af indledningen, udgjorde de samlede kommunale udgifter til aktiviteter på foreningsområdet knap 400 mio. kroner i 2015, 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.

Tilskuddet til folkeoplysende aktiviteter er dermed ikke den post, der fylder mest i de kommunale budgetter. Tilskuddet er dog alligevel interessant at se nærmere på, da det er direkte relateret til medlemmerne og har relevans for alle foreninger med aktiviteter for børn og unge. Samtidig er det et område, hvor kommunerne har mulighed for at foretage prioriteringer.

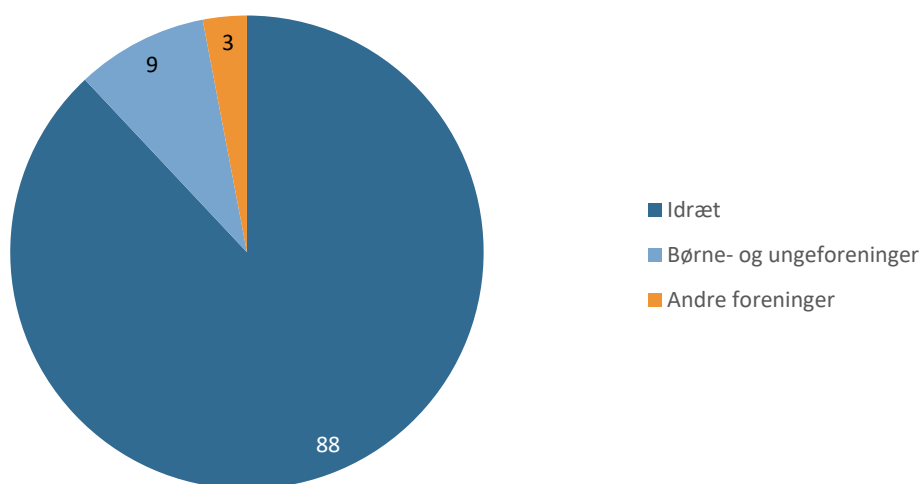
Tilskuddets omfang og fordeling

Det kommunale tilskud til aktiviteter på foreningsområdet 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.). 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 ift. 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 området⁵².

Figur 23 viser, hvordan tilskuddet fordeler sig på tværs af foreningstyper. Ikke overraskende er det igen idrætsforeningerne, der får den største andel af det samlede tilskud. Andelen er i god overensstemmelse med de respektive foreningstypers andel af medlemmerne, som blev præsenteret tidligere.

Figur 23: Tilskuddets fordeling på foreningstyper



Kun de kommuner, der har angivet tilskudsbeløb fordelt på foreningstype, indgår i figuren (n = 65). En enkelt kommune har uddybet, at de religiøse foreninger indgår i kategorien 'andre foreninger'.

⁵² Der kan være variation mellem kommunerne i forhold til, hvilke former for tilskud de medregner under tilskuddet til medlems- og aktivitetstilskud. Intentionen med spørgsmålet var, at kommunerne skulle angive det beløb, som går til direkte medlems- og aktivitetstilskud, men det kan ikke afvises, at der i nogle kommuner indgår andre former for støtte i det samlede beløb. En sammenligning med tal fra de kommunale regnskaber viser dog, at det gennemsnitlige beløb pr. indbygger er betydeligt højere, når det gælder regnskabstallene, end når det gælder de indberettede tal. Det styrker antagelsen om, at kommunerne helt overvejende har indberettet de rene medlems- og aktivitetstilskud. En gennemgang af de specifikke oplysninger for hver enkelt kommune viser da også, at beløbet i de kommunale regnskaber i langt de fleste kommuner er højere end det angivne tilskudsbeløb, hvilket tyder på, at det angivne tilskudsbeløb for hovedparten af kommunernes vedkommende er baseret på generelle foreningstilskud og ikke omfatter de samlede udgifter på området. Der er dog 10 kommuner, hvor det angivne beløb lægger sig tæt op af beløbet i de kommunale regnskaber eller lidt over. I disse kommuner kan det derfor ikke afvises, at også øvrige udgifter på området indgår i det angivne beløb. Disse uklarheder vil blive præciseret, inden spørgeskemaundersøgelsen gennemføres næste gang.

Som det fremgår af tabel 22, er det gennemsnitlige tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år på 287 kr. (n = 67 kommuner)⁵³, mens det gennemsnitlige tilskud pr. indbygger er på 56 kr. Der er dog meget stor variation på tværs af kommunerne. Det samme gør sig gældende, hvis der ses på tilskuddet pr. indbygger baseret på de kommunale regnskaber (konto 3.38.73), som omfatter både medlems- og aktivitetstilskud og øvrige aktivitetsrelaterede former for støtte til foreningerne (fx tilskud til særlige grupper, tilskud til materiel, kurser, lejrture mv).

Tabel 22: Tilskudsniveau – variation og gennemsnit

	Minimum	Maksimum	Gennemsnit	n
Tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år*	50 kr.	769 kr.	287 kr.	67
Tilskud pr. indbygger (skema)*	12 kr.	169 kr.	56 kr.	83
Tilskud pr. indbygger (konto 3.38.73)**	21 kr.	284 kr.	73 kr.	98

Note: * baseret på spørgeskemaundersøgelsen, ** baseret på de kommunale regnskaber i statistikbanken REG31 (konto 3.38.73). Forskellen mellem de to skyldes, at konto 3.38.73 i de kommunale regnskaber omfatter den samlede ramme på området, mens der i spørgeskemaet er spurgt til udgifterne specifikt til medlems- og aktivitetstilskud. I tilskud pr. medlem* og pr. indbygger* indgår tilskud til idrætsforeninger, børn- og ungeforeninger samt andre foreninger, mens tilskuddet til ungdomsklubber ikke indgår.

Ses der specifikt på det gennemsnitlige tilskud pr. medlem fordelt på de enkelte foreningstyper, ligger det gennemsnitlige beløb på 302 kr. pr. medlem til børn- og ungeforeningerne og 283 kr. pr. medlem til idrætsforeningerne (tabel 23). Der er dermed ikke de helt store forskelle på det gennemsnitlige medlemstilskud på tværs af de to områder. Derudover er det vigtigt at være opmærksom på, at der kan være forskelle i de øvrige tilskudsmuligheder på de to områder – eksempelvis ift. materiel, lejrture mv., hvilket ikke kan ses i tabellen.

Tabel 23: Tilskud pr. medlem fordelt på foreningstyper

	Minimum	Maksimum	Gennemsnit	n
Tilskud pr. medlem under 25 år (idrætsforeninger)	50 kr.	777 kr.	283 kr.	60
Tilskud pr. medlem under 25 år (børn- og ungeforeninger)	47 kr.	904 kr.	302 kr.	56

Tabellen viser det gennemsnitlige tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år, 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.

Samlet er der dermed stor variation i niveauet af kommunernes tilskud på foreningsområdet. Derfor er det interessant at se nærmere på, hvorvidt der er nogle mønstre på tværs af kommunerne, som kan bidrage til at forklare disse forskelle.

⁵³ 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 fire kommuner, og analyser uden disse fire kommuner viser, at de har meget begrænset betydning for både spredningen og det samlede gennemsnit.

Tabel 24 viser det gennemsnitlige tilskud til de folkeoplysende foreninger fordelt på kommunetyper. Tabellen viser en tendens til, at det gennemsnitlige relative tilskudsniveau er større i bykommunerne end i de øvrige kommunetyper. Hvor det gennemsnitlige tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år er på 287 kr. på tværs af alle kommuner, er det på hele 357 kr. i bykommunerne mod 237 kr. i yderkommunerne. Samme klare mønster gør sig gældende for det gennemsnitlige tilskud pr. indbygger – uanset om det beregnes ud fra kommunerne indberettede udgifter til medlems- og aktivitetstilskud, eller om det beregnes ud fra de samlede udgifter på området i de kommunale regnskaber.

Tabel 24: Gennemsnitligt tilskud – fordelt på kommunetyper

	Tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år	Tilskud pr. indbygger (skema)	Tilskud pr. indbygger (regnskaber)
Yderkommune	237 kr.	50 kr.	59 kr.
Landkommune	223 kr.	49 kr.	66 kr.
Mellemkommune	259 kr.	48 kr.	66 kr.
Bykommune	357 kr.	68 kr.	88 kr.
Gennemsnit	287 kr.	56 kr.	73 kr.
Antal kommuner	67	83	98

Tilskud pr. medlem: n = 67, tilskud pr. indbygger (spørgeskema) n = 83, tilskud pr. indbygger (regnskaber) n = 98.

Den samme tendens ses, hvis man i stedet sonder mellem de kommuner, der karakteriseres som udkantskommuner, og de øvrige kommuner hvor alle tre mål for det relative tilskudsniveau er lavest i udkantskommunerne (se tabel 47 i bilag).

Samlet tyder tallene dermed på, at der er nogle mønstre på tværs af forskellige typer af kommuner, og at land/by eller måske snarere center/periferi kan være relevante sondringer i forhold til variationen i tilskudsniveauet.

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. Et andet interessant spørgsmål er, hvilken betydning de fundne variationer i støtteniveauet har. Senere i analysen vil det blive belyst, hvorvidt der er en sammenhæng mellem tilskudsniveauet og aktivitetsniveauet.

Tendenser i de kommunale tilskudsordninger

Hvor den ovenstående analyse har belyst tilskudsniveauet på tværs af kommuner, ser dette afsnit nærmere på de forskellige modeller, kommunerne anvender til beregningen af tilskuddets størrelse. Så længe der er tale om objektive kriterier, har kommunerne mulighed for at vedtage forskellige satser i støtten alt efter aktiviteterens indhold, omfang og målgrupper.

Denne store frihed har resulteret i, at der rundt omkring i kommunerne er mange forskellige beregningsmodeller 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 se på udformningen af medlems- og aktivitetstilskuddet og graden af kompleksitet i denne. Herefter belyses det, i hvilken udstrækning kommunerne har defineret begrænsninger for medlemstilskuddets størrelse – typisk set i forhold til kontingentbetalingen. Analysen belyser også udbredelsen af grundtilskud og tilskud til medlemmer over 25 år. Endelig ses der nærmere på, hvordan tilskudsordningerne definerer og afgrænser medlemsbegrebet, og hvilke kriterier der altså er for at tælle med som tilskudsberettiget medlem.

Udformningen af medlems/aktivitetstilskuddet

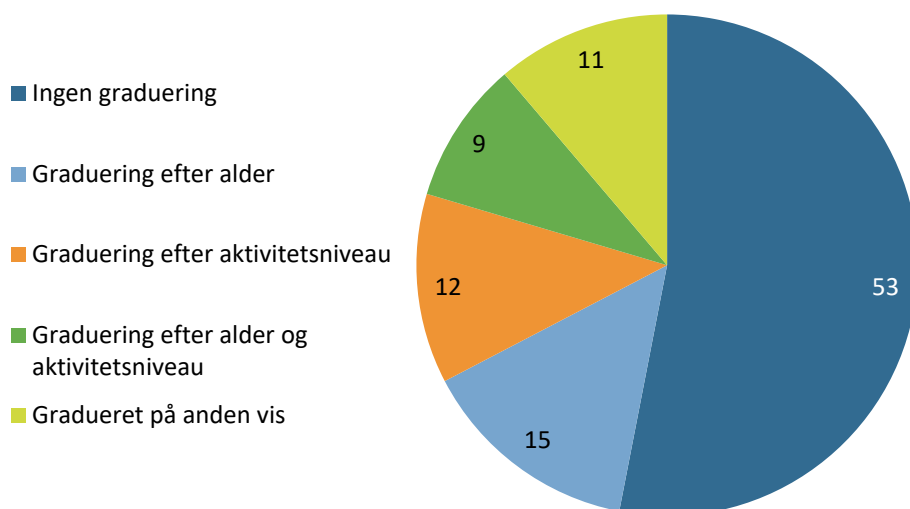
Det samlede kommunale tilskud til folkeoplysende aktiviteter for børn og unge under 25 år kan – som tidligere nævnt – omfatte både generelle tilskud (fx medlems- og aktivitetstilskud og grundtilskud) samt specifikke tilskud til bestemte typer af aktiviteter eller materiel (fx til kurser, transport, rekvisitter mv.). Fælles for alle kommuner er, at en del af tilskuddet gives som et medlems- og aktivitetstilskud baseret på antallet af medlemmer under 25 år⁵⁴. Men på tværs af kommunerne er der store forskelle på, hvordan tilskuddene er skruet sammen.

Nogle kommuner graduerer 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 bruges som grundlag for at beregne og dermed graduere disse tilskud til foreningerne. Det kan ses som udtryk for et ønske om at fremme aktivitetsniveauet eller fremme deltagelsen blandt bestemte aldersgrupper. Figur 24 viser, hvordan kommunerne graduerer medlems- og aktivitetstilskuddet.

⁵⁴ 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 24: Graduering af aktivitets/medlemstilskud (andel i pct.)



Figuren er baseret på en gennemgang af de kommunale tilskudsordninger. n = 98.

Som det fremgår af figuren, graderer knap halvdelen af kommunerne medlems- og aktivitetstilskuddet på den ene eller den anden måde. Den anden halvdel af kommunerne har ikke nogen form for graduering og beregner dermed tilskuddet alene ud fra antallet af medlemmer.

En kommune placeret i sidstnævnte kategori yder fx et tilskud på 350 kr. pr. betalende, aktive medlem uden yderligere graduering (dvs. samme tilskud til alle 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 graderer tilskuddet, er den mest udbredte beregningsform graduering efter alder, hvilket 15 pct. af kommunerne benytter sig af i sin rene form. Det tyder på, at mange kommuner ønsker at fremme aktivitetsniveauet for bestemte aldersgrupper. Det er ofte yngre medlemmer, der udløser mest i tilskud. Et eksempel herpå er en kommune, der giver ét beløb til medlemmer i aldersgruppen 19-24-år, mens yngre medlemmer udløser det dobbelte beløb.

Interessant er det også, at mange kommuner har valgt at 'belønne' foreninger, der har medlemmer mellem 13 og 19 år ved at give et større tilskud til medlemmer i denne aldersgruppe. Det kan skyldes et ønske om at modvirke det generelle fald i foreningsdeltagelsen blandt teenagere (Pilgaard & Rask 2016, 25). Inklusive de kommuner, der graderer efter både alder og aktivitetsniveau, prøver samlet set næsten en fjerdedel af alle kommunerne på denne måde at give foreningerne et ekstra incitament til at fastholde denne gruppe. Interessant er det også, at gruppen over 19 år sjældent prioriteres særlig højt i tilskudsord-

ningerne. 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 nytilflyttede studerende. Dette ser dog ikke ud til at være tilfældet.

12 pct. af kommunerne graduerer udelukkende ud fra foreningernes aktivitetsniveau. Aktivitetsniveauet kan måles på en række forskellige parametre. Eksempelvis ved at tælle antallet af aktivitetstimer, en forening har gennemført, eller antallet af uger med aktiviteter og uddele beløbsrammen til foreningerne proportionelt med aktivitetsniveauet. En anden mulighed er at dele foreningerne op i kategorier alt efter, hvor aktive medlemmerne er. En kommune opdeler fx 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 foreningernes medlemmer tildeles, når rammen afsat til medlemstilskud skal fordeles. Generelt er det vanskeligt at finde mønstre i, hvilke typer af kommuner, der graduerer efter aktivitetsniveau.

9 pct. af kommunerne graduerer tilskuddet ud fra både alder og aktivitetsniveau. Det kan fx gøres ved at lade aktivitetstilskuddet afhænge af antallet af aktivitetstimer, hvor aktivitetstimer for de 0-18-årige ganges med 2. En anden kommune tildeler point til medlemmer ud fra aldersgruppe og antal uger med aktivitet.

Endelig graduerer 11 pct. af kommunerne på anden vis. Det omfatter eksempelvis kommuner, hvor størrelsen af medlemskontingentet indgår i beregningen, og kommuner der vægter bestemte typer af foreningsaktiviteter højere end andre. Et eksempel på dette er en tilskudsnøgle, hvor fodbold og tennis vejer tungere i beregningen end eksempelvis gymnastik og badminton. Derudover omfatter kategorien også kommuner, hvor der er forskellige gradueringsprocedurer på tværs af foreningsområder (fx mellem idræt og spejder), og hvor det derfor ikke var muligt at placere kommunernes praksis i de øvrige kategorier.

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 antallet af medlemmer indgår i beregningen som eneste faktor, 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.

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 medlems-sammensætning og aktivitetsniveau.

Der er heller ingen systematiske forskelle på tværs af de forskellige kommunetyper, der er benyttet i de øvrige analyser. Derimod er der interessant nok nogle geografiske mønstre på tværs af regionerne: I Region Nordjylland graduerer langt de fleste kommuner tilskuddet, mens den modsatte tendens gør sig gældende i Region Syddanmark, hvor tre fjerdedele af kommunerne ikke graduerer. En mulig forklaring på disse mønstre kan være, at kommunerne lader sig inspirere af tilskudsmodellerne i nabokommunerne. I de øvrige regioner er der ingen klare tendenser (se tabel 48 i bilag).

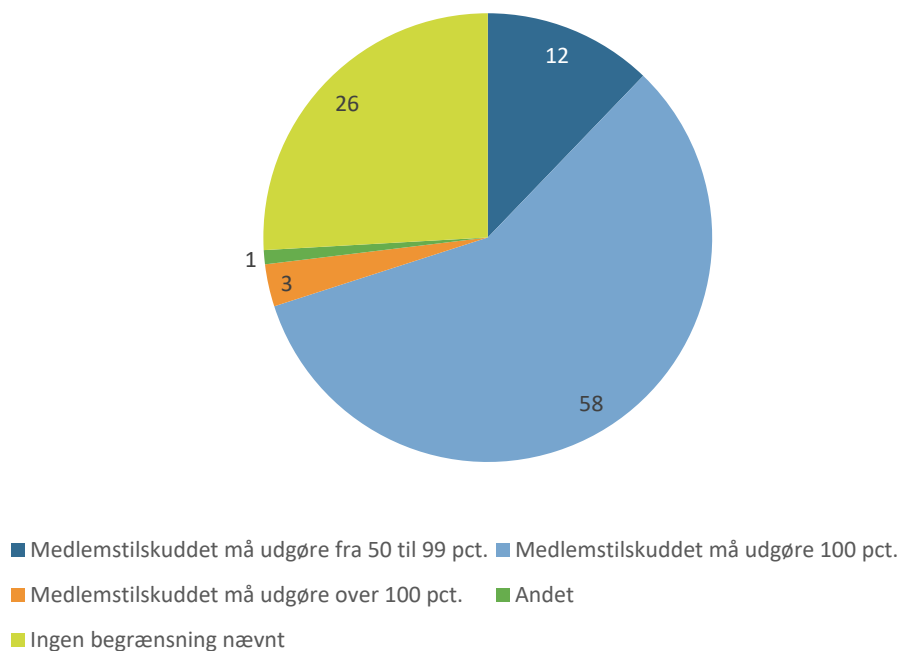
Loft på medlemstilskuddets størrelse

Ud over udformningen af medlems- og aktivitetstilskuddet har mange kommuner i deres tilskudsordninger beskrevet, at der er et loft på tilskuddets størrelse – som typisk hænger sammen med niveauet i deltagerbetalingen.

Ifølge folkeoplysningsloven er der krav om deltagerbetaling for aktiviteterne, såfremt de folkeoplysende foreninger skal være berettiget til at modtage tilskud. Loven giver dog ingen anvisninger ift. deltagerbetalingens størrelse. Gennemgangen af de kommunale tilskudsordninger viser, at mange kommuner gerne vil sikre, at den kommunale støtte ikke er uforholdsmæssig stor i forhold til medlemmernes egenbetaling.

Figur 25 viser en oversigt over, hvordan kommunerne fordeler sig, ift. om de har begrænsninger på tilskuddets størrelse eller ej, samt hvordan denne begrænsning er defineret i tilskudsordningerne. I alt 73 pct. af kommunerne har i tilskudsordningerne angivet, at den samlede støtte pr. medlem maksimalt kan udgøre en vis procentdel af de samlede kontingentindbetalinger for medlemmer under 25 år.

Figur 25: Loft på medlems- og aktivitetstilskuddets størrelse (andel kommuner i pct.)



Figuren viser i hvilken udstrækning kommunerne i deres tilskudsordninger har angivet begrænsninger for tilskuddets størrelse. Procentsatserne angiver grænsen for, hvor stor en del af kontingentet medlemstilskuddet maksimalt kan udgøre. n = 98. Med 'Andet' skal forstås en ordning, hvor der maksimalt ydes 100 kr. under det indbetalte kontingent (dog kan max.500 kr. udbetales pr. medlem), hvilket gør, at det ikke er muligt at udregne én bestemt procentsats.

Som det fremgår af figuren, har 58 pct. af kommunerne et loft på tilskuddet pr. medlem, der svarer til medlemmernes egenbetaling (100 pct. i figuren). Det er dermed det klart mest benyttede loft for tilskuddets størrelse. 12 pct. af kommunerne har sat et lavere loft, mens 4 pct. af kommunerne opererer med en grænse på mere end 100 pct. Endelig er en enkelt kommune placeret i kategorien 'andet', da der maksimalt ydes et tilskud på 500 kr. pr. medlem uanset kontingentets størrelse.

Gennemgangen af tilskudsordningerne viser samlet, at det er en udbredt praksis at sætte begrænsninger på medlemstilskuddets størrelse, da denne praksis er nævnt i næsten tre ud af fire tilskudsordninger. Den mest udbredte model er, at tilskuddet ikke kan overstige medlemsbetalingen. Folkeoplysningslovens krav om deltagerbetaling holdes dermed i høj grad i hævd i kommunernes tilskudsprocedurer.

Grundtilskud

Alle kommuner yder økonomisk støtte til foreninger på baggrund af medlemstal og evt. også aktivitetshyppighed, som beskrevet ovenfor. Nogle kommuner har valgt også 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 udgift⁵⁵.

12 kommuner yder et grundtilskud, der opfylder denne definition. Et eksempel er en kommune, der yder et årligt grundtilskud på 4.000 kr. til foreninger med mindst 10 medlemmer under 25 år. Et andet eksempel er en kommune, der har afsat 4 pct. af den samlede beløbsramme til ligelig fordeling mellem foreningerne. To af de 12 kommuner har valgt at graduere grundtilskuddene; den ene kommune giver således en højere sats til idrætsforeninger med mere end 300 medlemmer end idrætsforeninger med under 300 medlemmer, mens den anden kommune har inddelt foreningerne i ni forskellige størrelseskategorier og udbetaler grundtilskud herefter.

Det kan især være en fordel for mindre foreninger at være bosiddende i kommuner med grundtilskud, da disse ofte er uafhængige af foreningens størrelse (bortset fra de to sidstnævnte kommuner). Samlet giver forholdsvis få kommuner dog grundtilskud, og i disse kommuner udgør de samlede grundtilskud typisk en relativt lille del af den samlede beløbsramme.

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 eksplicit nævner, at de giver støtte til aktiviteter for personer over 25 år⁵⁶. Der er dog i alle tilfælde knyttet særlige betingelser til tilskuddene til personer over 25 år.

I fire af kommunerne gives kun støtte til personer over henholdsvis 60 og 65 år. I de to andre kommuner gives tilskud til alle medlemmer over 25 år som supplerende medlemstilskud⁵⁷. I begge tilfælde er det supplerende medlemstilskud dog betydeligt mindre end det ordinære tilskud til medlemmer under 25 år. I to af de seks tilfælde er der krav om, at mindst 25 pct. af foreningens medlemmer er under 25 år, for at foreningen kan få støtte til sine medlemmer over 25 år. I én kommune gives dog støtte til medlemmer i alle aldre, men kun for de øvrige folkeoplysende foreninger, som ikke er idræts-, børne- og ungdomsforeninger⁵⁸.

⁵⁵ 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 graduerede 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.

⁵⁶ Derudover nævner en kommune, at man giver tilskud til flygtninge uanset medlemmernes alder.

⁵⁷ Om end tilskuddet i den ene kommune kaldes et ekstra grundtilskud, selvom det reelt fungerer som et ekstra medlemstilskud.

⁵⁸ Er der tale om idræts-, børne- eller ungdomsforeninger, gives støtte til personer under 25 år og personer over 60 år.

Samlet set er omfanget af det kommunale medlems/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.

Definitionen af medlemmer

Som beskrevet ovenfor benytter alle kommuner foreningernes medlemstal som grundlag for udbetalingen af medlems- og aktivitetstilskud. På tværs af kommunerne er der store forskelle på, hvornår et medlem kan udløse tilskud.

Cirka halvdelen af de 79 kommuner⁵⁹, 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 definerer aktive medlemmer, som medlemmer, der har betalt kontingent i minimum tre måneder.

Tre kommuner går videre end eksemplerne ovenfor og indsnævrer definitionen af aktive medlemmer. Et eksempel på dette er en kommune, som kræver, at medlemmerne skal have deltaget aktivt i foreningens fast tilrettelagte aktiviteter i mindst 4 måneder, og at disse aktiviteter mindst skal foregå én gang om ugen. En anden kommune oplyser, at: "tilskuddet gives til aktive medlemmer i aldersgruppen 0-24 år, det vil sige til medlemmer, som har mulighed for at deltage aktivt i mindst 20 planlagte aktivitetsgange fordelt over mindst 5 måneder pr. år."

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 er bopælskravet, da kommunerne ikke har pligt til at give tilskud til medlemmer med bopæl i andre kommuner. Langt over halvdelen af kommunerne har ikke 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 uanset bopæl. Interessant er det dog, at 14 kommuner eksplicit angiver, at de ikke giver tilskud til foreningsmedlemmer fra andre kommuner, mens otte kommuner reducerer

⁵⁹ Der er 19 kommuner, der ikke nævner, hvordan foreningerne skal tælle deres medlemmer.

tilskuddet, hvis andelen af udenbys medlemmer overstiger en vis grænse – typisk 50 pct. af det samlede antal medlemmer. Over en femtedel af kommunerne angiver eksplicit i deres tilskudsordninger, at de giver tilskud til alle tilskudsberettigede medlemmer uanset bopæl.

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.

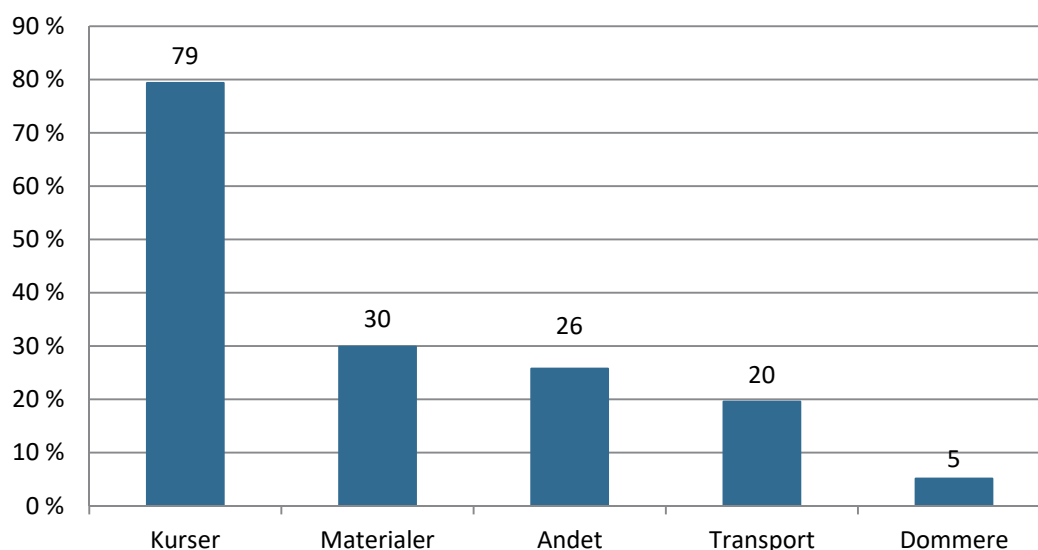
Tilskud til specifikke udgifter

Folkeoplysningslovens § 15 påbyrder kommunerne at yde tilskud til aktiviteter for børn og unge under 25 år. Loven omfatter ikke kun medlemstilskud og grundtilskud, men også muligheden for at give tilskud til materiel mv., som knytter sig til aktiviteterne.

Gennemgangen af tilskudsordningerne ovenfor belyser de specifikke typer af udgifter, kommunerne yder støtte til. Figur 26 viser andelen af kommuner, der yder tilskud til forskellige typer af udgifter, baseret på de kommunale tilskudsordninger. Alle kommuner har dog ikke nødvendigvis nævnt samtlige støttemuligheder eksplicit i tilskudsordningerne, og de enkelte støttemuligheder kan derfor være mere udbredte, end figuren indikerer. Eksempelvis har mange kommuner aktivitets-, anlægs- eller kultur-og fritidspuljer, hvorfra forskellige typer af udgifter kan søges dækket. Disse puljer er ikke medtaget i analysen, da de ikke altid nævnes i tilskudsordningerne, og det derfor kan være vanskeligt at skabe et samlet overblik over puljernes udbredelse. En undtagelse fra dette er udgifter til materialer, hvor det varierer, om de dækkes via puljemidler eller specifikke tilskud. I forhold til de øvrige typer af tilskud har kommunerne typisk opstillet specifikke retningslinjer for udgifter, der kan dækkes⁶⁰.

⁶⁰ I modsætning til puljemidlerne som typisk fordeles ud fra en konkret vurdering af de enkelte ansøgninger.

Figur 26: Tilskud til forskellige typer af udgifter



Figuren viser de typer af udgifter til aktiviteter, kommunerne giver tilskud til ifølge de kommunale tilskudsordninger. n = 98.

Tilskud til kurser er meget udbredt. 79 pct. af kommunerne yder økonomisk støtte til kurser og efteruddannelse af trænere/ledere/instruktører. Dernæst følger tilskud til indkøb af materialer og udstyr, som 29 pct. af kommunerne støtter. Det er dog sandsynligt, at flere kommuner har materialepuljer, som ikke er nævnt i tilskudsordningerne. 19 pct. af kommunerne støtter transport til kampe og/eller mesterskaber og turneringer. Dette gælder eksempelvis ø-kommuner som Læsø Kommune, Fanø Kommune, Ærø Kommune og Bornholms Regionskommune, hvor transportomkostningerne kan være høje – særligt for idrætsforeninger i forbindelse med turneringer. Der er dog også andre typer af kommuner, der yder transportstøtte. Kategorien 'andet' omfatter bl.a. tilskud til foreningers aktiviteter i skolernes ferie, lejrture, mesterskabspriser og mulighed for gratis kopiering og tryk af foldere. 14 pct. af kommunerne har ikke nævnt i deres tilskudsordninger, om de støtter nogle af de ovennævnte aktiviteter.

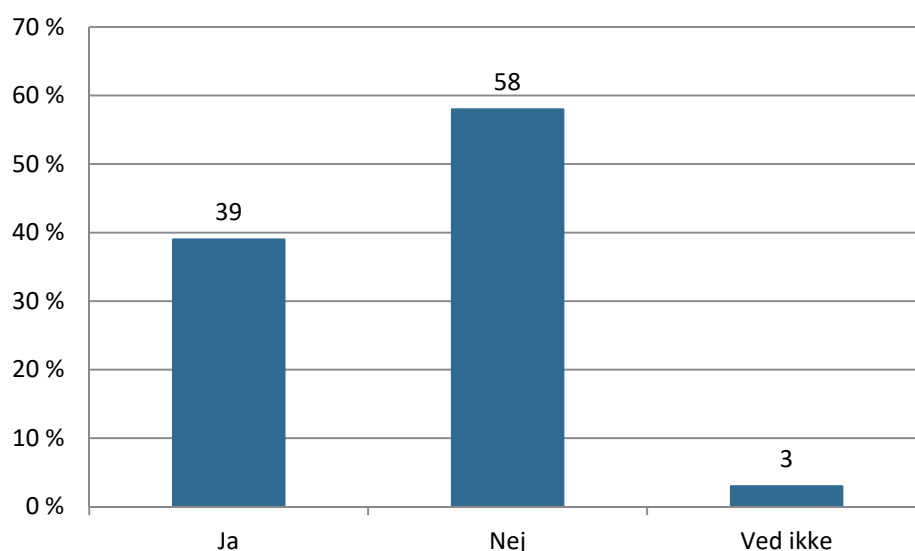
Det er dog også vigtigt at nævne, at nogle kommuner bevidst fravælger muligheden for forskellige typer af supplerende tilskud ud fra argumentet om, at det er implicit indeholdt i medlems- og aktivitetstilskuddet, der gives pr. medlem. Derfor er fraværet af supplerende tilskud ikke nødvendigvis et fravalg af at støtte bestemte typer af udgifter. Det kan også afspejle en principiel holdning om, at foreningerne selv må disponere ud fra den tildelte ramme.

Derudover bør det nævnes, at der ud over de ovenstående typer af tilskud er et lovmæssigt krav om, at kommunerne afsætter midler til en udviklingspulje. Denne pulje går dog typisk på tværs af aftenskoleområdet og foreningsområdet og vil derfor blive belyst nærmere i analysen af de tværgående temaer.

Tilskud til særlige aktiviteter 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). Undersøgelsen viser, at 39 pct. af kommunerne benytter sig af denne mulighed (figur 27).

Figur 27: Tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov



Figuren viser andelen af kommuner, der yder eller ikke yder tilskud til særlige aktivitetsformer eller personer med særlige behov. n = 88.

85 pct. af de 34 kommuner, der benytter sig af muligheden for at give forhøjet tilskud, støtter handicappede medlemmer af frivillige foreninger. Det er dog forskelligt, hvordan støtten bliver fordelt; nogle kommuner giver støtte til handicappede medlemmer i alle aldre på niveau med tilskuddet til medlemmer under 25 år, mens andre kommuner giver to, tre eller fire gange grundbeløbet for aktivitetstilskud til handicappede medlemmer.

En enkelt kommune giver ikke forhøjet aktivitetstilskud, men giver i stedet et fast grundtilskud på 5.000 kr. til handicapforeninger. Flere kommuner har valgt at specificere, at en forening kun kan kvalificere sig til de ekstra ydelser, hvis de handicappede medlemmer er handicappede i forhold til de gennemførte aktiviteter – en formulering der minder om de generelle kriterier på aftenskoleområdet, hvor deltagerne skal være handicappede i relation til det emne, der undervises i, for at udløse handicaptilskud. Desuden vælger nogle kommuner kun at give ekstra tilskud til handicappedes deltagelse i foreningslivet, hvis det drejer sig om idrætsaktiviteter.

Endelig er der få eksempler på kommuner, der giver særlige tilskud til andre typer af aktiviteter. Flere kommuner giver særlige tilskud til rideklubber, og derudover er der eksempler som forhøjet tilskud til en pigegarde, en bokseklub og en forening for medlemmer over 60 år. Det er dog tydeligt, at paragraffen helt overvejende bliver benyttet i forhold til handicappede medlemmer i foreningslivet.

Som det fremgår af tabel 25, er der forskelle på tværs af kommunetyperne i forhold til andelen af kommuner, der giver tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov. Den højeste andel findes blandt bykommunerne, hvor 53 pct. af kommunerne giver særlige tilskud. I yderkommunerne gør det sig kun gældende for 21 pct. af kommunerne.

Tabel 25: Særlige tilskud – fordelt på kommunetype (i pct.)

	Ja	Nej	n
Yderkommune	21	79	14
Landkommune	32	68	25
Mellekommune	43	57	14
Bykommune	53	47	32
I alt	40	60	85

n = 85. Spørgsmålsformulering: "Yder kommunen forhøjet tilskud til særlige aktivitetsformer og/eller personer med særlige behov? (§19, stk. 2 og 3)". 3 kommuner svarede "ved ikke" og disse er sorteret fra. Tabellen skal læses vandret – dvs. at 21 pct. af yderkommunerne giver tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov, mens 79 pct. af yderkommunerne ikke gør.

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.

Tilskud til partnerskaber

Muligheden for, at kommunerne kan yde særlige tilskud til indgåelse af partnerskaber om løsningen af konkrete opgaver, blev indskrevet i folkeoplysningsloven i 2011. Som det fremgik af rapportens første del, yder 12 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 tabel 26, gør det sig gældende for 26 pct. af kommunerne. Selvom tallet er højere end på aftenskoleområdet, er særlige tilskud til partnerskaber stadig ikke et udbredt fænomen. Dermed er der også på foreningsområdet en modsætning mellem de mange hensigtserklæringer om partnerskaber i folkeoplysningspolitikkerne (se senere analyse) og de konkrete rammer på folkeoplysningsområdet.

Tabel 26: Yder kommunen særlige tilskud til partnerskaber?

	Andel i pct.	Antal
Ja	26	23
Nej	64	56
Ved ikke	10	9
I alt	100	88

Spørgsmålsformulering: 'Yder kommunen særlige tilskud til indgåelse af partnerskaber til løsningen af konkrete opgaver?'

I kommunernes uddybende kommentarer i spørgeskemaet er der dog betydeligt flere konkrete eksempler på partnerskaber på foreningsområdet end på aftenskoleområdet. Tallene fra de kommuner, der har angivet det konkrete afsatte beløb, indikerer også en lidt større grad af økonomisk prioritering af partnerskaber på foreningsområdet end på aftenskoleområdet. Af konkrete eksempler på partnerskaber nævnes blandt andet skole/forenings samarbejde, sundhedsprojekter, projekter for særlige målgrupper mv.

Ses der på forskelle på tværs af kommunetyper, er der en tendens til, at udkantskommuner i mindre grad end de øvrige kommuner yder tilskud til partnerskaber (se tabel 49 i bilag). 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.

Lokaler og lokaletilskud på foreningsområdet

Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at stille egnede ledige lokaler til rådighed for den frie folkeoplysende virksomhed. Dette gælder for alle folkeoplysende foreninger og ikke kun foreninger med medlemmer under 25 år. Ifølge loven har aktiviteter for børn og unge dog førsteprioritet ved anvisningen af lokaler, efterfulgt af den folkeoplysende voksenundervisning og til sidst øvrige aktiviteter for voksne (§ 21 stk. 3)⁶¹.

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. 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 aktivitets-tilskuddet er der dermed et lovmæssigt minimumskrav til lokaletilskuddet.

Kommunen har derudover mulighed for at opkræve gebyrer ved brugen af anviste kommunale lokaler – inklusive haller og udendørsanlæg. Gebyrindtægterne er dog øremærket til supplerende lokaletilskud inden for området (§ 22, stk. 4). I praksis betyder det, 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 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,

⁶¹ Dog skal lokaler, der er særligt velegnede til folkeoplysende virksomhed for handicappede, normalt anvises denne type af aktiviteter før anden anvisning (§ 21, stk. 4).

samt lejede og foreningsejede lokaler, hvor foreningerne får lokaletilskud⁶². Vægtningen af de forskellige ejerformer er dog meget forskellig på tværs af kommunerne.

I spørgeskemaet er kommunerne blevet bedt om at svare på, hvor mange foreninger der får stillet kommunale lokaler til rådighed, og hvor mange der modtager lokaletilskud. De uddybende svar viser, at spørgsmålet om antallet af foreninger, der benytter kommunale lokaler, har været vanskeligt for kommunerne at svare på. Eksempelvis nævner flere, at de ikke har overblik over antallet af foreninger, der benytter skolelokaler, da det aftales decentralt eller via bookingsystemer. De store udsving på tværs af kommunerne tyder også på, at det varierer, hvorvidt kommunerne har angivet antallet af foreninger, som har faste kommunale lokaler til rådighed, eller om tallet omfatter alle typer af lokaler.

Ses der i stedet på andelen af foreninger, der modtager lokaletilskud, viser tabel 27, at der er et klart mønster på tværs af kommunerne. I yder- og landkommuner modtager en betydeligt større andel af foreningerne lokaletilskud end i mellem- og bykommuner.

Tabel 27: Andelen af foreninger der modtager lokaletilskud – fordelt på kommunetyper

	Gennemsnitlig andel af foreningerne, som modtager lokaletilskud	n
Yderkommune	66	12
Landkommune	57	23
Mellemkommune	37	12
Bykommune	25	30
I alt	43	77

Tabellen viser den gennemsnitlige andel af samtlige godkendte folkeoplysende foreninger, som modtager lokaletilskud, fordelt på kommunetyper.

I kommunernes samlede udgifter til lokaletilskud på foreningsområdet, baseret på de kommunale regnskaber, er der ligeledes et klart geografisk mønster: Det gennemsnitlige lokaletilskud pr. indbygger er langt over dobbelt så højt vest for Storebælt som øst for Storebælt (se tabel 50 i bilag). Disse geografiske mønstre er helt i overensstemmelse med resultaterne i en undersøgelse af folkeoplysningsområdet i 1996 (Undervisningsministeriet 1999). Forskellene afspejler store geografiske forskelle i faciliteternes ejerform. Det overordnede billede er, at selvejende haller er udbredte i den vestlige del af landet, mens kommunale faciliteter i højere grad dominerer den østlige del af landet⁶³. Udgifterne til lokale-

⁶² I forhold til selvejende faciliteter varierer det ml. kommuner, hvordan økonomien er organiseret. Typisk modtager de selvejende faciliteter et driftstilskud fra kommunen. Foreningerne kan dog også modtage lokaletilskud, når de lejer sig ind i de selvejende faciliteter.

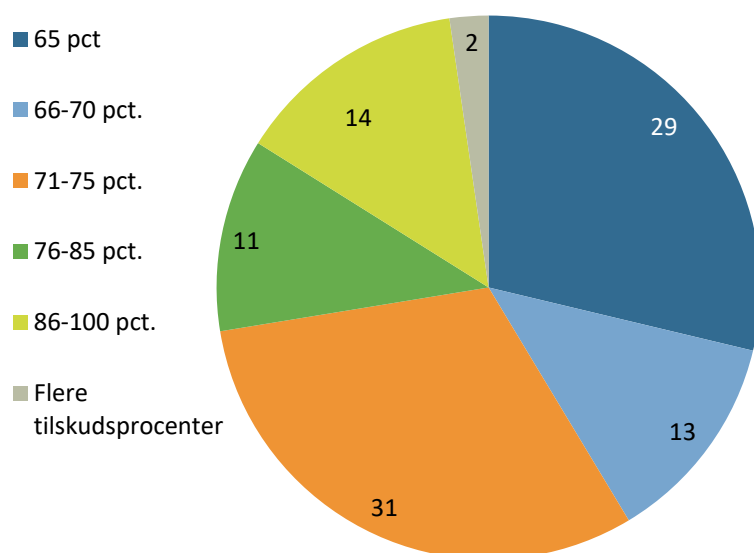
⁶³ Endnu ikke offentliggjorte resultater fra forskningsprojektet om idrætsfaciliteter, som Idan og SDU gennemfører, viser et klart geografisk mønster i faciliteternes ejerform. Læs mere om projektet på projektets hjemmeside: <http://www.idan.dk/idan-undersoeger/fremtidens-idraetsfaciliteter/>

tilskud kan dermed ikke stå alene i vurderingen af, hvor gode lokalemæssige vilkår foreningslivet har i kommunen, da beløbet i høj grad er påvirket af faciliteternes ejerform.

Interessant er derimod kommunernes procedurer på området – 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.

En gennemgang af kommunernes tilskudsordninger viser, at cirka to tredjedele af kommunerne giver mere end de 65 pct. af foreningernes udgifter til egne og lejede lokaler, loven foreskriver. En fjerdedel af kommunerne giver mere end 75 pct. (figur 28)⁶⁴.

Figur 28: Lokaletilskudsprocent



n = 87 kommuner. I 11 kommuner var der enten ikke information om lokaletilskudsprocenten, eller det har ikke været muligt at skaffe et specifikt dokument med lokaletilskudsregler. 'Flere tilskudsprocenter' dækker over to kommuner, hvor der enten er forskellige samvirker, der giver forskellige satser i tilskud, eller hvor tilskudsprocenten afhænger af foreningskategorien.

På tværs af kommuner er der en tendens til, at yderkommunerne i lidt højere grad end de øvrige kommuner yder lokaletilskud med mere end 65 pct. af udgifterne til egne og lejede lokaler (se tabel 51 i bilag). Det hænger godt sammen med, at yderkommunerne i højere grad end de øvrige kommuner opkræver gebyrer, hvilket er temaet i den følgende analyse.

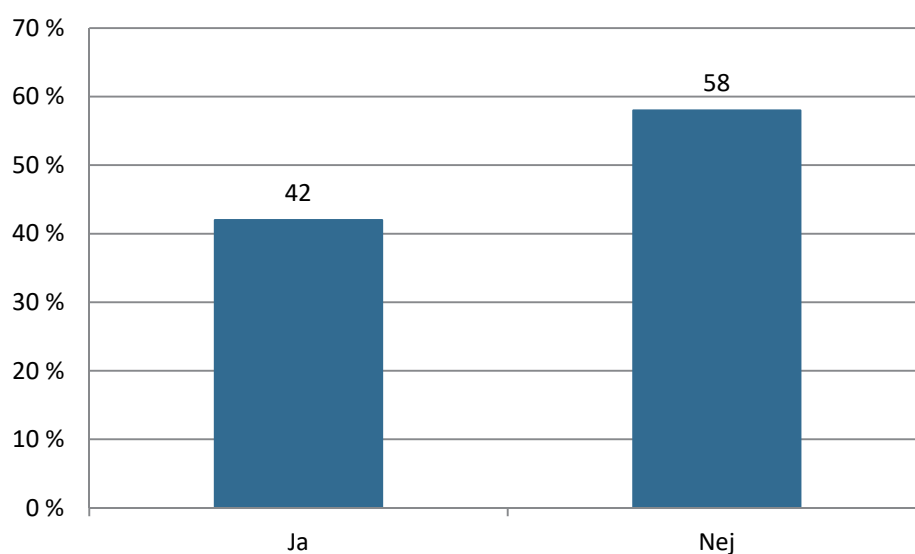
⁶⁴ Frem til en lovændring i 2000 var den minimale tilskudsprocent på 75 pct., ligesom det stadig er tilfældet på aftenskoleområdet (Lov nr. 480 af 31/05/2000).

Gebyr ved foreningers brug af kommunale lokaler

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

Undersøgelsen viser, at brugen af gebyrer er forholdsvis udbredt blandt kommunerne. Mere end 40 pct. af kommunerne i undersøgelsen angiver, at de opkræver gebyr ved brugen af anviste kommunale lokaler (figur 29). I lyset af at to tredjedele af kommunerne yder mere end 65 pct. i lokaletilskud, er det langt fra alle kommuner, der har muligheden for at opkræve gebyrer, som gør det i praksis.

Figur 29: Kommunernes brug af gebyr ved anviste lokaler



Figuren viser svarene på spørgsmålet, om kommunen opkræver gebyr ved brug af anviste lokaler på det frivillige folkeoplysende foreningsområde (i pct.). n = 90.

Der er desuden en tendens til, at yderkommuner og landkommuner i betydelig højere grad opkræver gebyrer end mellem- og bykommuner. Hvor 71 pct. af yderkommunerne opkræver gebyrer, gør det sig kun gældende for 21 pct. af bykommunerne (se tabel 52 i bilag). Dermed ser der ud til at være nogle geografiske mønstre i udbredelsen af gebyrer, som hænger godt sammen med mønstrene i lokaletilskudsniveauet, hvor der også er en overvægt af yderkommunerne, der yder over de lovpligtige 65 pct.

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.

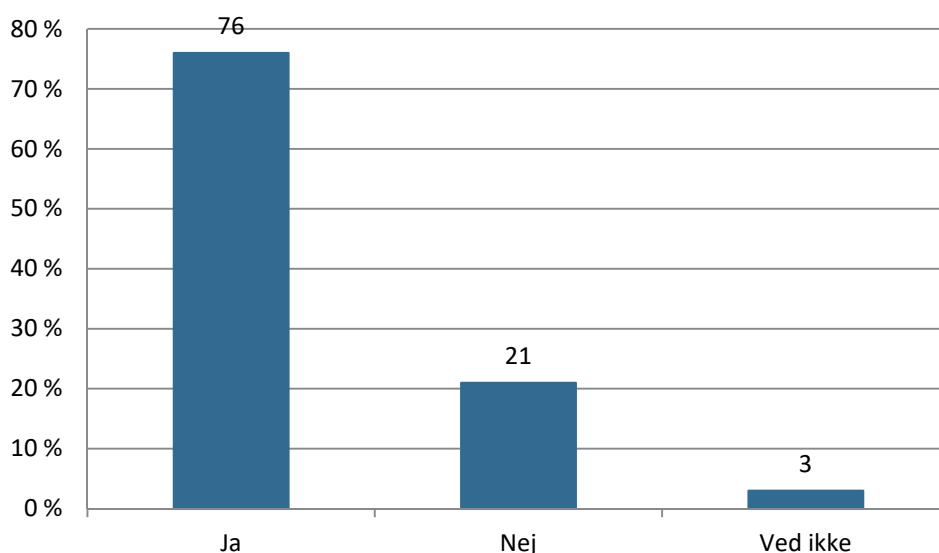
Et andet argument for brugen af gebyrordninger kunne være en forventning om bedre udnyttelse af de offentlige lokaler, såfremt der er udgifter forbundet med de tildelte tider. Omvendt kan det forventes, at gebyrordninger medfører øgede udgifter til administration. Ud fra denne undersøgelse er det ikke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

Kommunernes brug af 25-års-reglen

Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at yde lokaletilskud på mindst 65 pct. af driftsudgifterne til foreningernes egne og lejede lokaler, når det handler om aktiviteter for børn og unge under 25 år. Der er ikke samme forpligtelse i forhold til aktiviteter for voksne, og kommunerne har derfor mulighed for at nedsætte foreningens lokaletilskud forholdsmæssigt ud fra andelen af foreningsmedlemmer over 25 år.

Som figur 30 viser, bruger langt størstedelen af landets kommuner muligheden for at nedsætte lokaletilskuddet ud fra andelen af medlemmer over 25 år. Omvendt svarer 21 pct. af kommunerne, at de ikke nedsætter lokaletilskuddet for medlemmer over 25 år. Der er ingen klare mønstre på tværs af kommunetyper ift. kommunernes praksis.

Figur 30: Nedsætter kommunen lokaletilskuddet ved medlemmer over 25 år? (andel i pct.)



Figuren viser kommunernes egne svar på spørgsmålet om, hvorvidt kommunen nedsætter lokaletilskuddet ved medlemmer over 25 år (§25 stk. 3). For de ni kommuner, der ikke har besvaret spørgsmålet i spørgeskemaet, er oplysningerne fundet i de kommunale tilskudsordninger. I en enkelt kommune har det ikke været muligt at finde oplysningerne. n = 97 kommuner.

I Fritid & Samfunds seneste undersøgelse af kommunernes brug af 25-års-reglen i 2013 var der 8 kommuner, som ikke benyttede 25-års-reglen (Hartje 2013). Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen tyder dermed på, at andelen af kommuner, der nedsætter lokaletilskuddet for medlemmer over 25 år, er faldet⁶⁵.

25-års-reglen har gennem flere år været omdiskuteret, blandt andet i lyset af det stigende fokus på den sundhedsmæssige betydning af aktiviteter for alle aldersgrupper. Særligt foreningerne selv er ofte kritiske over for reglen, som i praksis medfører, at det kan opleves som en økonomisk ulempe at have fremgang i antallet af voksne foreningsmedlemmer.

På den anden side udgør lokaletilskuddet en stor udgiftspost for mange kommuner. En afskaffelse af 25-års-reglen vil derfor ofte medføre en betydelig udgiftsstigning eller en tilsvarende nedskæring på andre poster inden for folkeoplysningsområdet.

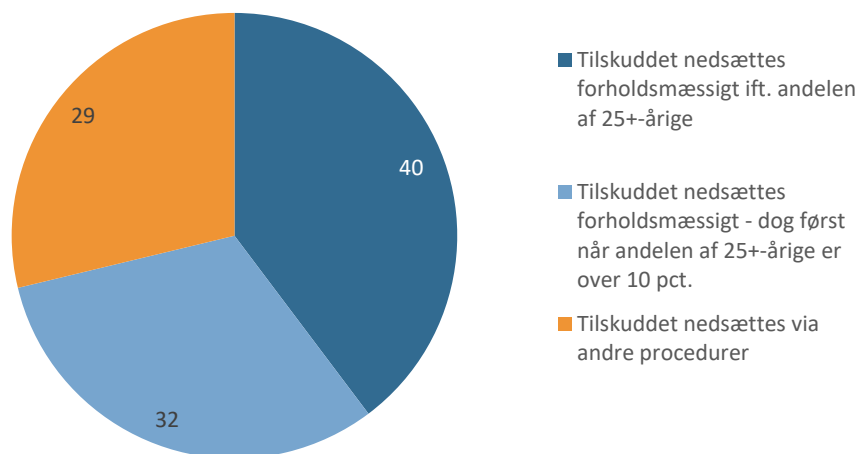
Undersøgelsen viser dog, at der også kan være mellemløsninger. Blandt de kommuner, der benytter 25-års reglen, er der i spørgeskemaet spurgt ind til, på hvilken måde tilskuddet nedsættes. Resultaterne viser, at der er store forskelle på, hvordan 25-års-reglen er udformet.

Som figur 31 viser, er den mest udbredte fremgangsmåde, at tilskuddet nedsættes forholdsmæssigt ift. andelen af +25-årige. 40 pct. af de kommuner, der nedsætter tilskuddet, anvender denne procedure. Næsten en tredjedel af kommunerne 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).

De resterende kommuner 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 er over 25 år, mens reglen i andre kommuner kun gælder ved tilskud til egne, private lokaler, eller kun ved bestemte typer af foreninger. Der er dermed mange måder at udforme 25-års-reglen på, og variationen afspejler forskellige grader af nedsættelsen af tilskuddet.

⁶⁵ Det skal dog nævnes, at der er forskel på den metodiske tilgang i de to undersøgelser: Hvor undersøgelsen fra Fritid & Samfund er baseret på en gennemgang af kommunale lokaletilskudsordninger, er tallene her baseret på kommunernes egne svar i spørgeskemaet.

Figur 31: Procedurer ved brug af 25-års-reglen

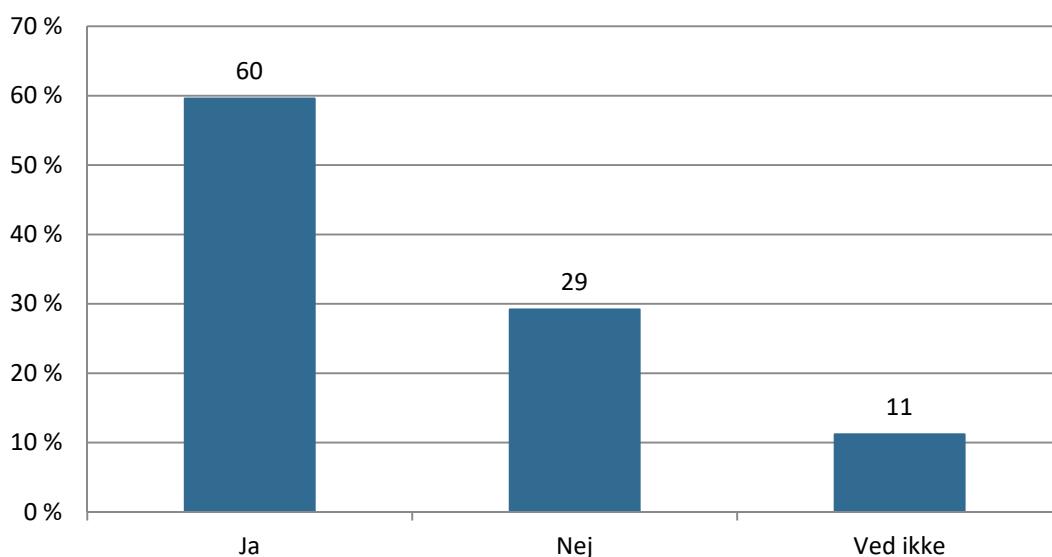


n = 73 kommuner. Figuren er baseret på kommunernes uddybede svar på spørgsmålet om, *hvordan* de nedsætter lokaletilskuddet for medlemmer over 25 år, og omfatter således kun de kommuner, der benytter sig af 25-års-reglen. For de få kommuner, der ikke har uddybet fremgangsmåden i spørgeskemaet, er informationen fundet i de kommunale tilskudsordninger, dog med undtagelse af en enkelt kommune, hvor oplysningerne ikke kunne findes.

Lokaler til selvorganiserede udøvere

I spørgeskemaet er kommunerne blevet spurgt om, hvorvidt de stiller faciliteter til rådighed for selvorganiserede udøvere. Kommunernes svar på spørgsmålet er vist i figur 32. Som det fremgår, er det en udbredt praksis at stille faciliteterne til rådighed for selvorganiserede udøvere. Det gør sig gældende for 60 pct. af kommunerne, mens 29 pct. af kommunerne ikke gør.

Figur 32: Lokaler til selvorganiserede udøvere



Figuren viser svarene på spørgsmålet, hvorvidt kommunen stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede udøvere (i pct.). n = 89.

På tværs af kommunetyperne er der en tendens til, at bykommuner og mellemkommuner i lidt højere grad end de øvrige kommuner stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede udøvere (se tabel 53 i bilag).

Derudover viser de uddybende svar, at der er store forskelle på, hvordan faciliteterne konkret stilles til rådighed. I nogle kommuner er de indendørs faciliteter forbeholdt foreningerne, mens udendørs faciliteter kan benyttes af selvorganiserede. En del kommuner giver mulighed for, at selvorganiserede grupper kan booke ledige tider i faciliteterne. Nogle kommuner uddyber, at selvorganiserede grupper kan låne bestemte typer af lokaler som fx klasselokaler, mødelokaler mv. Endelig skriver nogle kommuner, at de selvorganiserede kan benytte lokaler og anlæg på samme vilkår som de folkeoplysende foreninger. Nedenfor følger en række eksempler på de uddybende svar i spørgeskemaet:

"Alle borgere i kommunen kan vederlagsfrit låne lokaler til non-profit aktiviteter."

"Alle udendørs faciliteter kan bruges af selvorganiserede."

"De kan booke sig ind på ledige timer."

"De kan bruge en facilitet 1 gang om ugen i ydertider."

"Der er mulighed for at låne fag- og klasselokaler på de kommunale skoler"

"De kan først bede om en tid efter sæsonen er planlagt."

"Ledig tid efter sæsonfordeling kan tildeles selvorganiserede grupper."

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.

Mønstre på tværs af kommuner

Analyserne af foreningsområdet har samlet vist, at der er store forskelle på tværs af kommuner, både når det gælder foreningstætheden og medlemstætheden, og når det gælder den kommunale støtte på området. Analysen har også vist nogle særlige mønstre i variationen på tværs af forskellige kommunetyper.

Formålet med dette afsnit er at gå dybere ned i analysen af disse forskelle. 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.

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, medlems- og aktivitetstilskuddet pr. indbygger (fra spørgeskemaet) samt tilskuddet pr. indbygger fra de kommunale regnskaber (konto 3.38.73). Foreningernes udbredelse måles på antallet af indbyggere pr. forening (foreningstæthed), mens aktivitetsniveauet måles på antallet af indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år (medlemstæthed)⁶⁶.

Analysen viser ingen positive sammenhænge mellem tilskudsniveauet på den ene side og foreningstætheden og medlemstætheden på den anden side. Det gælder uanset, hvilket mål for tilskudsniveauet der anvendes. Tværtimod er der i forhold til tilskuddet pr. medlem under 25 år en sammenhæng, der går i den modsatte retning: Jo højere tilskud pr. medlem under 25 år, jo flere indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år og dermed jo lavere medlemstæthed. Kommuner med de højeste tilskud pr. medlem har altså den laveste medlemstæthed (se tabel 54 i bilag).

Samlet tyder intet på, at et højt tilskudsniveau er ensbetydende med mange foreninger og foreningsmedlemmer. Resultaterne er i god tråd med tidligere analyser på idrætsområdet, der heller ikke viste nogen udbredt sammenhæng mellem tilskudsniveauet og idrætsfor-

⁶⁶ Da de tidligere analyser ikke har vist nogen forskelle af betydning mellem medlemstætheden over og under 25 år, er det valgt kun at inddrage medlemstætheden under 25 år i den samlede analyse. Det skyldes, at færre kommuner har indberettet medlemmer over 25 år.

eningernes trivsel – hverken målt på foreningstæthed, medlemstæthed eller foreningernes subjektive tilfredshed med den offentlige støtte (Thøgersen & Iversen 2014). 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.

Analysen tyder på, at årsagerne til 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 foreningstæthed og i nogen grad også medlemstæthed er højere i landets yderområder end i de øvrige dele af landet. Den følgende analyse ser nærmere på, hvilke øvrige faktorer der kan spille ind på denne variation.

Andre faktorer med betydning for foreningslivets omfang

Litteraturen på området peger på, at udbredelsen af foreningslivet kan være påvirket af en række forskellige forhold. Det gælder både borgernes forudsætninger, nødvendigheden i forhold til borgernes ønsker og behov samt foreningslivets mulighedsstrukturer (Thøgersen & Ibsen 2008).

I forhold til betydningen af *borgernes forudsætninger* er antagelsen, at foreningslivets udbredelse hænger sammen med de forudsætninger, borgerne har for at engagere sig. Dimensionen bliver afdækket her ved at se på mønstre ift. borgernes uddannelsesniveaue og alder. Mange undersøgelser på individniveau peger på, at højtuddannede er mere tilbøjelige til at engagere sig i foreninger, fritidsliv og frivilligt arbejde end borgere med kortere uddannelse (Pilgaard & Rask 2016, Thøgersen & Næser 2016, Fridberg & Henriksen 2014). I forhold til alder er børn og unge stadig den mest foreningsaktive del af befolkningen, selvom deltagelsen stiger blandt de ældre aldersgrupper. Samlet kan det ud fra disse antagelser forventes, at foreningstæthed og medlemstæthed vil være størst i kommuner med mange børn og unge og med en høj andel af borgere med videregående uddannelser.

Antagelsen bag *nødvendighedsteser* er, at forskelle i organisationsmønstre skyldes forskelle i omgivelsernes karakteristika (Caroll 1988). Med andre ord er antagelsen, at de kommunale forskelle hænger sammen med, i hvilken grad de folkeoplysende foreninger er nødvendige i forhold til at opfylde borgernes ønsker og behov, som kan variere på tværs af omgivelsernes karakteristika. I modsætning til foreningslivets mulighedsstrukturer, har denne tilgang fokus på forhold ved omgivelserne, som ikke er politisk bestemte, men som kan antages at have betydning for borgernes behov og interesser og dermed for foreningslivet.

Eksempelvis kan det antages, at kommunens karakteristika kan have betydning for foreningslivet. Således vil der ofte være mindst én fodboldklub, mindst én gymnastikforening, og mindst én spejdertrup i et givet lokalområde (Thøgersen & Ibsen 2008, 99). Består en kommune af mange små lokalsamfund, er det derfor sandsynligt, at der vil være relativt flere foreninger, end hvis en kommune består af ét større bysamfund. Her vil denne tilgang blive afdækket ved at se på betydningen af kommunens størrelse, urbaniseringsgrad, befolkningstæthed samt – relateret til dette – udkant/ikke udkantskommune.

Den sidste tese vedrører *foreningslivets mulighedsstrukturer*, som omfatter de strukturer og rammer, som den offentlige sektor udstikker for området. Det gælder eksempelvis det kommunale tilskudsniveau. Analysen ovenfor har vist, at den del af foreningslivets mulighedsstrukturer, som omhandler niveauet i det kommunale medlems- og aktivitetstilskud, ikke ser ud til at have betydning. Der kan dog være andre faktorer i mulighedsstrukturerne, som kan spille ind. Tidligere analyser har vist en positiv sammenhæng mellem facilitetsdækningen på idrætsområdet og idrætsforeningernes trivsel (Thøgersen & Iversen 2014). Der findes imidlertid endnu ikke en samlet fortegnelse over alle faciliteter på foreningsområdet⁶⁷, og derfor kan facilitetsdækningen ikke medtages i denne analyse. I stedet medtages de samlede kommunale udgifter til drift af idræts- og fritidsfaciliteter. Derudover kan det antages, at kommunens økonomiske situation kan have betydning for de rammebetingelser, kommunerne udstikker for foreningerne. Her medtages det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger som en indikator for dette.

Når der ses på sammenhængene mellem de ovenstående faktorer og foreningernes udbredelse (se tabel 55 i bilag), viser analysen 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 udkantskommuner end i de øvrige kommuner.

Samlet svarer dette billede godt til de forskelle på tværs af yderkommuner, landkommuner, mellemkommuner og bykommuner, som den øvrige analyse har vist. Også i forhold til uddannelsesniveaue og beskatningsgrundlaget er sammenhængen negativ: Jo højere uddannelsesniveau og jo højere beskatningsgrundlag, desto lavere er foreningstætheden.

Et meget lignende billede gør sig gældende i forhold til antallet af indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år (se tabel 55 i bilag). Dog er der ingen signifikante sammenhænge, når det gælder kommunestørrelse og uddannelsesniveaue. Til gengæld viser analysen en positiv sammenhæng mellem andelen af borgere under 17 år og medlemstætheden: Jo større andel af borgere under 17 år i kommunen, desto færre indbyggere pr. medlem og dermed desto højere medlemstæthed.

De ovennævnte tendenser kan skyldes den samme bagvedliggende årsag. Derfor kan det være svært at sige, hvilke faktorer der i praksis har betydning for foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau. 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 56 i bilag).

⁶⁷ Ved Idrættens Analyseinstitut pågår et arbejde med at udvikle en facilitetsdatabase, der omfatter en total oversigt over en lang række idræts- og fritidsfaciliteter i landets kommuner. Indtil videre har det primære fokus dog været på idrætsfaciliteter, hvorfor det endnu ikke er muligt at beregne facilitetsdækningen på fritidsområdet i bred forstand.

I forhold til foreningstætheden forsvinder betydningen af kommunestørrelse, urbaniseringsgrad og kommunens status som hhv. udkantskommune eller ikke udkantskommune. Der er derimod fortsat en stærk sammenhæng, når det gælder befolkningstætheden: Den relative udbredelse af foreninger er størst i tyndt befolkede områder.

Det kan hænge sammen med den før omtalte nødvendighedstese, som antager at forskelle i organisationsmønstre skyldes forskelle i omgivelsernes karakteristika. Det er sandsynligt, at der i kommuner med få indbyggere pr. km² er et behov for relativt flere foreninger for at kunne opfylde borgernes behov for forskellige typer af aktiviteter i nærområderne.

Derudover er der i den samlede analyse fortsat en negativ sammenhæng mellem uddannelsesniveaut og foreningstætheden: Jo højere uddannelsesniveau i kommunen, desto lavere er foreningstætheden. Der er tale om en relativ svag sammenhæng, men ikke desto mindre kan det konkluderes, at den positive sammenhæng mellem uddannelsesniveau og deltagelse i foreningslivet, tidligere undersøgelser har fundet på individniveau, ikke afspejler sig på kommuneniveau.

I forhold til medlemstætheden bevarer både urbaniseringsgraden, befolkningstætheden og andelen af 0-17-årige deres signifikans i den samlede analyse. Det vil sige, at jo højere urbaniseringsgrad og befolkningstæthed, desto lavere er medlemstætheden. Det er i god overensstemmelse med resultaterne for foreningstætheden og viser, at der ikke bare er relativt flere foreninger men også relativt flere foreningsmedlemmer i tyndt befolkede kommuner end i tæt urbaniserede kommuner.

Befolkningens sammensætning ser dog også ud til at spille ind, da der er en positiv sammenhæng mellem andelen af befolkningen i aldersgruppen 0-17 år og medlemstætheden. Det tyder på, at den høje foreningsaktivitet blandt børn, som er fundet i undersøgelser på individniveau, også afspejler sig på kommunalt plan.

Når det gælder de overordnede sammenhænge på kommuneniveau, tyder analysen dermed 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. Som nævnt tidligere er mønstrene dog ikke ensbetydende med, at borgerne er mindre aktive i deres fritid i de kommuner, der scorer lavt i forenings- og medlemstætheden. Det er snarere et udtryk for, at der er forskellige mønstre i, hvilke regi fritidsaktiviteterne dyrkes i.

Sammenlignes foreningsområdet med aftenskoleområdet, er det interessant, at foreningslivet står stærkest i kommuner med en lav befolkningstæthed – hvilket typisk vil sige i landets yderområder – både når det gælder foreningstætheden og medlemstætheden. For aftenskolernes vedkommende er den relative udbredelse af aftenskoler størst i yderområderne, mens aktivitetsniveauet er højest i byerne. Det tyder på, at de respektive typer af folkeoplysende aktiviteter og organisationer på forskellige vis påvirkes af de strukturelle og befolkningsmæssige betingelser i deres omgivelser.

Igen skal det dog understreges, at analysen langt fra er udtømmende, og at der også kan være andre forhold både i de kommunale rammebetingelser og i kommunens øvrige karakteristika, som har betydning for variationen, hvor også uformelle forhold kan have betydning. Det kan antages, at der på tværs af kommuner er forskelle i de normer og rutiner, der er skabt i relationen mellem foreninger og kommunen – herunder det normative syn på hhv. kommunernes og foreningernes rolle, som ikke kan afdækkes i en undersøgelse som denne (Thøgersen & Iversen 2014).

Eksempelvis er det en udbredt antagelse, at foreningskulturen og det frivillige arbejde står stærkere på landet end i byerne, hvilket kan have betydning for relationen mellem kommunerne og foreningslivet. Der er dog begrænset empirisk belæg for denne antagelse (Sørensen et al. 2011; Fridberg & Henriksen 2014). Ikke desto mindre kan der være store forskelle på engagementet i forskellige lokalsamfund (Svendsen 2007), og dermed på hvad foreningerne så at sige får ud af de rammer, kommunerne stiller til rådighed. Herunder kan også forskellige historiske spor og traditioner på området spille ind. Der er dog behov for yderligere kvalitative undersøgelser, hvis variationen i og betydningen af de mere uformelle forhold skal afdækkes.

Opsamling: Foreningsområdet

Samlet set har analysen vist, at der – ligesom på aftenskoleområdet – er meget store forskelle på tværs af kommunerne, når det gælder såvel rammerne som aktivitetsniveauet i det folkeoplysende foreningsliv. Rammerne for foreningslivet synes dog at være endnu mere forskelligartede end rammerne på aftenskoleområdet. Både når det gælder støtteniveauet samt de øvrige procedurer på området.

Det kommer blandt andet til udtryk i den store variation i udformningen af medlems- og aktivitetstilskuddet, som ses på foreningsområdet. Men også i forhold til kommunernes praksis vedrørende lokaler og lokaletilskud er der store forskelle. Rammelovgivningens muligheder for at finde løsninger og modeller, der matcher de lokale behov og politiske prioriteringer, kommer dermed i høj grad til udtryk på det folkeoplysende foreningsområde. Ikke desto mindre er det samtidig et område, hvor der kan være behov for mere viden om betydningen af de forskellige måder at udforme regler og tilskud på.

Dette afsluttende afsnit har til formål at samle op på de overordnede tendenser i analysen og at perspektivere disse med udgangspunkt i en række udvalgte temaer. De valgte temaer er tilskudsordningernes udformning samt de kommunale procedurer på lokaletilskuds- og facilitetsområdet.

Tilskudsordningernes udformning

Analysen af de kommunale tilskudsordninger på foreningsområdet har vist en meget stor variation i, hvordan kommunerne skruer tilskudsordningerne sammen. Det gælder særligt i forhold til de forskellige måder medlems- og aktivitetstilskuddet beregnes på, men også i forhold til detaljeringsgraden i definitionen af aktive medlemmer.

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 fx sikre mest mulig aktivitet for pengene, en prioritering af bestemte aldersgrupper eller blot sikre en retfærdig fordeling ud fra foreningernes forskellige karakter og behov. Skismaet kommer både til udtryk gennem de forskellige former for graduering af medlems- og aktivitetstilskuddet og i den varierende detaljeringsgrad i definitionen af medlemsbegrebet.

Omvendt kan udfordringen ved komplekse gradueringer og stramme medlemskriterier være en mere omfattende administration. Dette gælder både for foreningerne, som f.eks. skal opgøre 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

konkret betydning for aktivitetsniveauet? Betyder en tilskudsmæssig prioritering af teenagemedlemmer eksempelvis, at foreningerne i højere grad formår at fastholde denne målgruppe? Og medfører graduering efter aktivitetsniveau reelt et højere aktivitetsniveau?

Det er desværre uden for denne analyses rammer at kunne besvare disse spørgsmål. Derudover er der tale om et øjebliksbillede, hvorfor det heller ikke muligt at sige, hvorvidt udviklingen går i retningen af mere eller mindre komplekse tilskudsmodeller. Analysen viser dog, at der på overordnet plan ikke er nogen systematiske mønstre i aktivitetsniveauet på tværs af de kommuner, der henholdsvis graduerer og ikke graduerer 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. En nærmere belysning af hvorvidt tilskudsmodeller virker efter hensigten, vil dog kræve uddybende casestudier og analyser af medlemsmønstrene i de enkelte kommuner.

Kommunale procedurer for lokaletilskud og faciliteter

Lovgivningen på folkeoplysningsområdet afspejler en klar opdeling mellem børn og unge, der er i fokus på det folkeoplysende foreningsområde, og voksne som er i fokus i den folkeoplysende voksenundervisning. Selvom lovgivningen på foreningsområdet giver mulighed for at støtte aktiviteter for medlemmer over 25 år, tyder analysen af tilskudsordningerne på, at denne mulighed kun i meget begrænset grad bliver benyttet.

I forhold til lokaler er opdelingen mellem aldersgrupperne dog knap så klar, da kommunerne har pligt til at stille lokaler til rådighed til folkeoplysende aktiviteter, uanset om det handler om børn eller voksne. Selvom aktiviteter for børn og unge står øverst på prioriteringslisten, er det dermed et område, hvor der er en højere grad af ligestilling for foreningerne uanset medlemssammensætningen.

Ligheden gælder dog kun ift. anvisningen af offentlige lokaler. Analysen viste, at mange kommuner fortsat benytter muligheden for at nedsætte lokaletilskuddet til foreningernes egne og lejede lokaler ud fra andelen af medlemmer over 25 år. Som beskrevet har denne regel gennem flere år været omdiskuteret, blandt andet i lyset af det stigende fokus på den sundhedsmæssige betydning af aktiviteter for alle aldersgrupper.

Som det også er beskrevet i analysen, udgør de samlede kommunale udgifter til lokaletilskud på foreningsområdet et dobbelt så stort beløb som udgifterne til medlems- og aktivitetstilskud. Lokaletilskuddet er dermed en stor udgiftspost for mange kommuner, hvilket givetvis er en væsentlig medvirkende årsag til, at 25-års-reglen fortsat er i spil i mange kommuner.

De kommunale udgifter til lokaletilskud varierer alt efter fordelingen af kommunale, selvejende og private lokaler og haller i de enkelte kommuner. Omkostningerne ved at afskaffe 25-års-reglen vil dermed variere betydeligt på tværs af kommuner. Derfor er det væsentligt at se brugen af 25-års-reglen i sammenhæng med omfanget af brugen af kommunale lokaler men også med kommunernes øvrige praksis for lokaletilskud.

Som analysen viser, anvender to tredjedele af kommunerne en højere lokaletilskudsprocent end de 65 pct., de er forpligtet til gennem lovgivningen. Disse tal skal ses i sammenhæng med, at mange kommuner opkræver gebyrer ved brugen af kommunale lokaler, hvilket gør sig gældende for mere end 40 pct. af kommunerne. Indtægterne fra disse gebyrer skal ifølge loven benyttes til supplerende lokaletilskud på området, og der sker dermed mange steder en omfordeling af midler mellem de foreninger, der får anvist lokaler, og de foreninger, der benytter egne og lejede lokaler.

Samlet set er tildelingen af lokaler og lokaletilskud et meget komplekst område, da økonomien og tilskuddene på området hænger tæt sammen med mønstrene i ejerformen på lokalerne.

Fremtidens kommunale praksis for lokaletilskud?

Den ovenstående analyse er et øjebliksbillede af kommunernes praksis på området. Selvom sammenligninger med tidligere undersøgelser tyder på, at færre kommuner end tidligere nedsætter lokaletilskuddet for medlemmer over 25 år, er det vanskeligt at gisne om, hvordan procedurerne på området vil udvikle sig fremadrettet.

I en tid med stort fokus på de sundhedsmæssige potentialer ved bevægelse for alle aldersgrupper er det sandsynligt, at en afskaffelse eller lempelse af 25-års-reglen indgår i overvejelserne i mange kommuner. Omvendt er der samtidig et stort pres på kommunernes økonomi, hvilket kan trække udviklingen i den modsatte retning. Økonomien betyder også, at en eventuel afskaffelse af 25-års-reglen kan være forbundet med justeringer i de øvrige lokaletilskudsregler. Samlet set er 25-års-reglen én brik i det samlede puslespil. Derfor skal de enkelte kommuners brug af reglen ses i sammenhæng med faciliteternes ejerform samt med de øvrige parametre i lokaletilskuds- og tildelingspolitikken. Endelig er det værd at understrege, at kommunernes praksis på området i dag er et klart billede af de lovmæssige prioriteringer af aktiviteter for børn og unge.

Det er dog væsentligt med en fortsat diskussion af, hvordan forskellige modeller og procedurer på lokaletilskudsområdet påvirker foreningernes incitamenter og muligheder for aktiviteter for forskellige typer af målgrupper. Et andet aspekt af dette er udnyttelsen af faciliteterne, som ikke er en del af denne analyse, men som er central i forhold de samlede rammer og procedurer for lokaler og faciliteter på foreningsområdet.

DEL 3

TVÆRGÅENDE TEMAER PÅ FOLKEOPLYSNINGSOMRÅDET

Introduktion

Rapportens tredje og sidste hoveddel omfatter en række temaer på tværs af den folkeoplysende voksenundervisning og det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.

Gennem de seneste 15 år har folkeoplysningsloven indeholdt en fælles overordnet formålsparagraf for hele folkeoplysningsområdet ud over de specifikke formål for de respektive områder (Lov nr. 480 af 31/05/2000). Desuden går flere andre bestemmelser i loven på tværs af aftenskoleområdet og foreningsområdet. Det gælder lovkravet om, at kommunerne skal afsætte midler til udviklingsarbejde inden for lovens område, kravet om brugerinddragelse på området samt kravene til indholdet i de kommunale folkeoplysningspolitikker, der har været lovpligtige siden revisionen af folkeoplysningsloven i 2011.

På trods af områdernes forskellige karakteristika, som er belyst i rapportens første to hoveddele om henholdsvis aftenskoleområdet og foreningsområdet, deler området de samme overordnede rammer. Den afsluttende analyse sætter fokus på disse fælles flader.

Analysen adskiller sig fra de to foregående dele af rapporten gennem både den metodiske tilgang og det anvendte datamateriale. Da de kommunale folkeoplysningspolitikker er en central del af de tværgående rammer på området, indgår disse politikker som en væsentlig del af analysens datagrundlag. De kommunale folkeoplysningspolitikker er som led i analysen blevet indsamlet, læst og kodet med udgangspunkt i en række udvalgte temaer.

Disse temaer beskrives nærmere i de enkelte delanalyser, mens den metodiske fremgangsmåde er beskrevet i bilagsmaterialet. I boks 3 ses en beskrivelse af de seks temaer, som de kommunale folkeoplysningspolitikker ifølge lovens § 34 skal omfatte:

Boks 3: Lovmæssige krav til indholdet i de kommunale folkeoplysningspolitikker

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

Kilde: Folkeoplysningsloven § 34

Den tværgående analyse vil have fokus på fem overordnede temaer.

Den første del af analysen sætter fokus på *afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed*, som er et af de temaer, kommunerne har pligt til at beskrive i politikkerne.

Anden del af analysen har fokus på *folkeoplysningens samspil med øvrige politikområder*, som hænger tæt sammen med muligheden for at afsætte midler til partnerskaber omkring løsningen af særlige opgaver, som beskrevet i analysen af både aftenskoleområdet og foreningsområdet.

Analysens tredje del belyser omfanget og karakteren af kommunernes praksis i forhold til *udviklingsarbejde inden for lovens område* med særligt fokus på muligheder for de selvorganiserede grupper, som netop var en af årsagerne til, at udviklingspuljen blev genindført i 2011.

Fjerde del af analysen stiller skarpt på *brugerinddragelsen på folkeoplysningsområdet*: Hvordan er de lovpligtige § 35 stk. 2-udvalg organiseret og sammensat, og hvilke kompetencer har udvalgene? Analysen belyser også udbredelsen af foreningssamvirker og råd, der ligeledes kan spille en rolle for brugerinddragelsen.

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

Endelig samler sjette og sidste del af analysen op på de tværgående temaer gennem en diskussion af brugerinddragelsens omfang og karakter, samt hvilken rolle folkeoplysningspolitikkerne bør spille på området.

Nogle af analyserne vil udelukkende være baseret på de kommunale folkeoplysningspolitikker, mens andre analyser kombinerer kommunernes besvarelser af spørgeskemaet og indholdsanalyser af folkeoplysningspolitikkerne.

Analysen af folkeoplysningspolitikkerne skal desuden ses i lyset af de tidligere analyser, som Fritid & Samfund har foretaget på området (Hartje 2015a; Hartje 2015b). Særligt de overordnede temaer om målsætninger og rammer for den folkeoplysende virksomhed er grundigt belyst i Fritid & Samfunds rapporter og vil derfor ikke være i fokus her.

Der vil dog være enkelte tematiske overlap til de tidligere analyser - særligt ift. temaet om brugerinddragelse. Samlet er det hensigten, at analysen af folkeoplysningspolitikkerne i denne rapport skal supplere den viden, der allerede er tilvejebragt i analyserne fra Fritid & Samfund.

Afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed

Hvornår er der tale om folkeoplysende aktiviteter, og hvornår er der tale om aktiviteter, som hører til under andre lovgivninger, eller som slet ikke er støtteberettigede? Det er et helt centralt spørgsmål i forbindelse med kommunernes administration af folkeoplysningsloven.

Vurderingen af hvornår aktiviteter er folkeoplysende, er – som den senere analyse vil vise – et område, hvor mange kommuner oplever udfordringer. Afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed er samtidig et af de temaer, kommunerne ifølge lovgivningen skal beskrive i deres folkeoplysningspolitikker.

I bemærkningerne til loven fremgår det, at politikerne kan beskrive, hvilke opgaver de folkeoplysende aktører forventes at løfte i forhold til tilgrænsende aktiviteter, som løftes af andre aktører. Hensigten med temaet er ifølge bemærkningerne til lovforslaget en beskrivelse af, hvordan de respektive områder og aktører kan supplere hinanden frem for at konkurrere (Bemærkninger til 2010/1 LSF 207).

Diskussionen af folkeoplysningsområdet grænser blev aktualiseret ved Konkurrencestyrelsens udgivelse af en vejledning i oktober 2015. Vejledningen var en opfordring til kommunerne om at uddele støtten til de folkeoplysende foreninger under hensyntagen til konkurrencen med private virksomheder, som udbyder lignende aktiviteter (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2015). Vejledningen har mødt stor kritik fra de folkeoplysende organisationer, som – dog uden held – har opfordret til, at vejledningen skulle trækkes tilbage (DFS 24.11.2015)⁶⁸.

I forvejen er det eksplicit beskrevet i folkeoplysningsbekendtgørelsen, at kommunen skal være særligt opmærksomme på krav til formål og foreningsdannelse på områder, hvor der kan være mulige konkurrenceforvridende følgevirkninger for private virksomheder (Folkeoplysningsbekendtgørelsen, §2, stk. 3).

Afgrænsningen af folkeoplysningsområdet er blevet yderligere aktualiseret af den nyeste ændring af folkeoplysningsloven, som strammer folkeoplysningslovens tilskuds krav til foreninger og skærper kommunernes tilsynspligt i forbindelse med "Indsats mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder" (L 13 vedtaget 6. december 2016).

Analysen af folkeoplysningspolitikkerne ser nærmere på, hvordan kommunerne beskriver

⁶⁸ DFS, DUF, DGI, DIF og Firmaidrætten opfordrede i et brev Kulturministeren til at få vejledningen trukket tilbage. Opfordringen blev afvist med henvisning til, at vejledningen ikke stiller spørgsmålstejn ved folkeoplysningslovens regler eller kommunernes administration heraf (Kulturministerens svar 15.12.2015).

afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed⁶⁹. Analysen viser, at forholdsvis få kommuner i deres folkeoplysningspolitikker har konkretiseret de folkeoplysende aktørers rolle i forhold til de tilgrænsende aktiviteter med særlig henblik på at forebygge eventuelle konkurrenceproblematikker. Mange kommuner forholder sig dog på forskellig vis til temaet om afgrænsning i politikkerne.

Afgrænsning med fokus på organiseringsform og værdier

Mange kommunale folkeoplysningspolitikker omtaler afgrænsningen af området i generelle vendinger i forhold til den rolle, de folkeoplysende organisationer spiller, og hvilke typer af organisationer, der kan modtage tilskud. Mange kommuner understreger, at det – som det også fremgår af loven – er organiseringsformen og ikke aktiviteten, som er afgørende for kommunens støtte på området. Eksempelvis som det kommer til udtryk i det nedenstående uddrag:

"Det er foreningsbegrebet og organisationsformen, som danner grundlag for tilskud efter Folkeoplysningsloven. Folkeoplysende virksomhed foregår i rammerne af en godkendt folkeoplysende forening med respekt for forskellighed i holdninger, interesser, emner og idégrundlag. Aktiviteterne foregår i forpligtende fællesskaber i en forening, som er kendetegnet ved medbestemmelse og demokrati. Det ses gerne, at de forskellige foreninger og aktører samarbejder og supplerer hinanden."

Nyborg Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2015

"I Odsherred Kommune er det foreningsbegrebet og de dermed forbundne grundprincipper som fællesskab, frivillighed, demokratisk opbygning og ikke-kommerciel virksomhed, der danner grundlag for den kommunale støtte."

Odsherred Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2012

De værdier, foreningerne og aftenskolerne tillægges i folkeoplysningsloven, står samlet stærkt i de kommunale folkeoplysningspolitikker. Nogle kommuner går længere end andre i forhold til at fokusere på de værdimæssige aspekter. Det nedenstående uddrag er et eksempel på en kommune, der for alvor understreger de potentialer, foreningsmodellen tilskrives i lovgivningen, og som har et ønske om øget fokus på disse værdier:

"I et moderne samfund, hvor tilbud, aktiviteter og trends kommer og går, kan det være svært at se forskel på folkeoplysende aktiviteter og aktiviteter uden for det folkeoplysende område. Kommercielt og privat – såvel som i kommunale institutioner – finder der f.eks. motions-, fitness-, oplysnings- og uddannelsesvirksomhed sted. Disse aktiviteter og tilbud tjener ofte samme politiske målsætninger – som f.eks. sundhed eller almen borgeroplysning – men kun den foreningsbårne aktivitet rummer for alvor kimen og evnen til at stimulere og animere til aktivt medborgerskab." [...] "Med nærværende Folkeoplysningspolitik sætter Guldborgsund Kommune fornyet fokus på folkeoplysningens inder-

⁶⁹ Generelt for analysen af folkeoplysningspolitikkerne gælder det, at det varierer, hvorvidt de enkelte temaer eksplicit er nævnt i folkeoplysningspolitikkerne – fx via overskrifter – eller om de indgår på mere indirekte vis. I begge tilfælde er det medtaget i analysen (se nærmere beskrivelse af kodeproceduren i rapportens bilagsmateriale).

ste væsen velvidende at langt hovedparten af Danmarks aktive er en del af foreningslivet på grund af aktiviteten og antagelig ikke organisationsformen."

Guldborgsund Kommunes Folkeoplysningspolitik 2013-2017

Interessant er det dog, at nogle kommuner eksplicit understreger væsentligheden i at udvikle nye organiseringsformer og også at inddrage andre typer af aktører. Eksempelvis som i de følgende uddrag:

"Det skal fortsat være foreningsbegrebet og de dermed forbundne værdier og ideologier, der danner grundlag for tilskud efter folkeoplysningsloven. De væsentligste grundprincipper i foreningsarbejdet er frivillighed, demokratisk medleven, nonprofit og fællesskab baseret på fælles interesse. Samtidig understreges nødvendigheden af at udvikle nye organiseringsformer og nye holdtyper."

Hedensted Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2014

"Folkeoplysningspolitikken aktiviteter har fokus på oplysningsforbund, foreninger og spejdere og dækker tilsammen et meget bredt og varieret fritidstilbud til borgerne. Fritidsvaner ændrer sig dog i takt med, at samfundet ændrer sig. Derfor skal der være opmærksomhed på at undersøge potentialerne i at samarbejde med beslægtede aktører og udvikle nye aktiviteter til glæde for alle."

Nordfyns Kommunes Folkeoplysningspolitik 2012

"Fritidsområdet er ikke blot et område for folkeoplysende foreninger, men i stigende grad også et område for selv- eller uorganiserede fritidstilbud og et område for rent kommercielle aktører. Denne tendens kan være med til at udvikle Lolland Kommunes foreningsliv hen imod at tilbyde det, borgerne konkret efterspørger, da især kommercielle aktører oftest er helt på forkant med, hvad der efterspørages. Derfor vil Folkeoplysningsudvalget arbejde for bedre forståelse i forholdet mellem folkeoplysende foreninger og kommercielle aktører, med det henblik at give foreningslivet mulighed for, at blive inspireret af de aktører, der bevæger sig på fritidsområdet.

Folkeoplysningspolitik for Lolland Kommune 2015-2025

Samlet set benytter mange kommuner folkeoplysningspolitikkerne til at understrege folkeoplysningsområdets grundlæggende værdier, som de står formuleret i lovgivningen. Samtidig lægger mange kommuner også vægt på at samarbejde med andre typer af aktører på fritidsområdet og hente inspiration fra disse i et udviklingsmæssigt perspektiv.

Afgrænsning med fokus på konkurrenceproblematikken

Relativt mange kommuner nævner i deres folkeoplysningspolitikker andre beslægtede aktører på området. Politikkerne nævner oftest især kommercielle aktører og biblioteker i politikkerne, hvilket er i god overensstemmelse med formuleringerne i bemærkningerne til loven. I mange kommuner er der tale om brede hensigtserklæringer om, at de enkelte områder skal supplere hinanden frem for at konkurrere. Eksempelvis som i de følgende uddrag:

"Det er Bornholms Regionskommunes opfattelse, at disse mange aktiviteter skal ses som supplement til hinanden frem for konkurrerende aktiviteter. Det er i den forbindelse væ-

sentligt, at sikre, at konkurrencen er fair, og at ens aktiviteter så vidt muligt udbydes på ens vilkår med respekt for et ønske om mangfoldighed i udbuddet af aktiviteter"

Bornholms Regionskommunes Folkeoplysningspolitik, 2012

"Brønderslev Kommune, Fritids-og Kulturudvalget har til hensigt at sikre, at de kommunale tilskud fortsat alene går til almennyttige formål med et folkeoplysende sigte og kommunen vil sikre, at forholdet mellem folkeoplysende foreninger og kommercielle aktører i det daglige tilskynder til gensidig forståelse. "

Brønderslev Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2014

"Foreninger og aftenskoler tilbyder aktiviteter ud fra Folkeoplysningslovens intentioner om forpligtende fællesskaber, og supplerer – så vidt muligt - de kommercielle og offentlige tilbud. Der tænkes i helheder og samarbejdsmuligheder i stedet for konkurrence. Ved at der fokuseres på muligheder for at supplere hinanden, vil borgerne opleve en større sammenhæng i de tilbudte aktiviteter."

Tønder Kommunes Kultur- og Fritidspolitik, 2013-2017

"Holstebro Kommune opfordrer til, at de folkeoplysende aktører og de øvrige aktører indgår i en dialog med hinanden om, hvorledes de hver især kan understøtte og supplere hinandens tilbud, så udbuddet af tilbud til borgerne bliver så mangfoldigt og varieret som muligt."

Holstebro Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2012

"Lolland Kommune vil konkret: Have opmærksomhed på at iværksætte initiativer, som kan skabe forståelse og udvikling i forholdet mellem folkeoplysende foreninger og kommercielle aktører."

Lolland Kommunes Folkeoplysningspolitik 2015-2025

Formuleringerne varierer i forhold til, om politikerne blot opfordrer til samarbejder, eller om kommunen vil 'sikre' den gensidige forståelse mellem parterne. En del kommuner understreger derudover eksplicit en opmærksomhed på eventuel konkurrenceforvridning i forbindelse med den kommunale støtte på området:

"Der er fokus på, at der ikke gives støtte, der kan virke konkurrenceforvridende i forhold til kommercielle aktører. Tilskuddene kan alene medvirke til at styrke almennyttige formål."

Forslag til Folkeoplysningspolitik i Favrskov Kommune

"Folkeoplysningsudvalget er særlig opmærksom ved eventuel konkurrenceforvridende forhold ved tilskudsordninger og ved behandlingen af konkrete ansøgninger om tilskud."

Ikast-Brande Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2014

"Der skal være øget fokus på, at der ikke ydes støtte, som kan virke konkurrenceforvridende i forhold til kommercielle aktører. Her tænkes bl.a. på motionscentre, golfbaner, rideskoler m.v. Desuden skal der være fokus på, at Langeland Kommunes egne tilbud ikke må give ulige konkurrence til de folkeoplysende foreninger. Her tænkes bl.a. på

skoler, ungdomsskole, bibliotek m.v. I stedet søges de folkeoplysende foreninger inddraget så meget som muligt."

Langeland Kommunes Folkeoplysningspolitik – del af Planstrategien 2012-2016

"Hvor der kan være mulige konkurrenceforvridende følgevirkninger for private kommercielle aktiviteter, er Jammerbugt Kommune særligt opmærksom på folkeoplysningslovens krav til formål og foreningsdannelse, når den støtteberettigende virksomhed vurderes."

Jammerbugt Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2012

Relativt få kommuner har formuleringer om helt konkrete tiltag i forbindelse med afgrænsningsproblematikken. I de kommuner, der har, drejer det sig helt overvejende om relationen og opgavefordelingen mellem aftenskoler og biblioteker. Det kan afspejle, at der i en del kommuner har været diskussioner om netop denne afgrænsning:

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

Gribskov Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2012

"Det nuværende folkeoplysningsudvalg har i 2011 haft en fælles drøftelse med Ikast-Brande Bibliotek vedrørende fælles aktiviteter mellem biblioteket og aftenskolerne. Folkeoplysningspolitikken skal bygge videre på denne konstruktive dialog. Der er en fælles forståelse for, at aftenskoleaktiviteter (typisk foredrag) og bibliotekets aktiviteter kan understøtte hinanden. Det er derfor aftalt, at aftenskolerne og Ikast-Brande Bibliotek indgår i en løbende dialog om fælles arrangementer. Begge parter har initiativret."

Ikast-Brande Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2014

"Vi ønsker at understøtte undervisning, foredrag og debatarrangementer samt netværksaktiviteter på kulturinstitutioner i Kerteminde Kommune, eksempelvis Kerteminde Bibliotekerne – gennem it-undervisning tilrettelagt af aftenskoler og netværksaktiviteter understøttet af bibliotekerne, gennem læseundervisning og netværksaktiviteter eller Kerteminde Musikskole – gennem instrumentalundervisning for voksne i musikskolen, –sammenspil for voksne i aftenskole og foreningslivet - eller selvejende institutioner som fx Østfyns Museer. Vi ønsker at facilitere foreningslivet gennem attraktive undervisningsaktiviteter i aftenskolerne: -Edb-kurser, -Web, -Regnskabskurser, -Kurser som retter sig mod de sociale, fastholdende aktiviteter"

Kerteminde Kommunes Folkeoplysningspolitik 2011

"Kommunens tilskud er bundet op på organisationsformen og ikke aktiviteten. Udviklingen af foreningerne skal foregå på demokratisk nonprofit-grundlag med henblik på at styrke de fællesskaber, som fortsat er foreningslivets primære kerneværdi. Det skal der ske: Samarbejdet mellem biblioteket og aftenskolerne skal fortsat udvikles omkring planlægning af kulturelle arrangementer og foredrag m.m. Arrangementer skal koordineres for at sikre bedst muligt udbud for borgerne. Mål: Samarbejdet mellem bibliotek og aftenskolerne om afvikling af kulturelle arrangementer og foredrag m.m. skal styrkes. Der skal minimum afholdes to fælles arrangementer om året."

Vallensbæk Kommunes Folkeoplysningspolitik 2012-2016

Som det fremgår af eksemplerne, varierer det, hvorvidt der blot er løfter om koordination, eller om der er mere konkrete formuleringer vedrørende opgavefordelingen og afholdelsen af fælles arrangementer. Særligt interessant er eksemplet fra Kerteminde, som eksplicit uddyber, hvilke typer af opgaver eksempelvis aftenskolerne og bibliotekerne kan løse: At aftenskolerne står for it-undervisningen, mens bibliotekerne står for netværksaktiviteter og læseundervisning. Det er dermed et forsøg på relativt konkrete afgrænsninger af, hvem der gør hvad. Sådanne konkrete forsøg på afgrænsninger mellem forskellige typer af aktører og udbydere er dog mere undtagelsen end reglen i de kommunale folkeoplysningspolitikker.

Samlet set varierer den måde, folkeoplysningspolitikkerne forholder sig til temaet om afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed. I mange politikker tager afgrænsningen udgangspunkt i loven og lovens definitioner af folkeoplysningsområdet, og politikkerne bakker i vid udstrækning op om foreningslivets kvaliteter, som de er formuleret i lovgivningen. Færre kommuner tager eksplicit fat i den afgrænsnings- og konkurrenceproblematik mellem forskellige typer af udbydere på fritidsområdet, som, ifølge bemærkningerne til lovforslaget, var den primære hensigt bag temaet, da loven blev formuleret. Dette på trods af, at diskussionen om konkurrence jævnligt dukker op i mange kommuner.

Generelt bærer temaet om afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed i folkeoplysningspolitikkerne præg af relativt brede formuleringer, mens få kommuner har formuleret specifikke målsætninger og handleplaner. Analysen tyder dermed på, at der fortsat er et potentiale for i højere grad at præcisere visioner og strategier for folkeoplysningens afgrænsning til tilgrænsende områder, og hvilken opgavefordeling der ønskes på tværs af de respektive aktører.

Folkeoplysningens samspil med øvrige politikområder

Folkeoplysningsloven uddyber, at de kommunale folkeoplysningspolitikker skal omfatte kommunens politik ift. samspil mellem den folkeoplysende virksomhed og øvrige politikområder, herunder muligheder for indgåelse af partnerskaber om løsningen af konkrete opgaver. Formålet med denne analyse er at se nærmere på, hvordan kommunerne beskriver dette tema i politikkerne.

Som beskrevet tidligere blev muligheden for at give særlige tilskud til partnerskaber om løsningen af konkrete opgaver indskrevet ved revisionen af folkeoplysningsloven i 2011 (§ 8a, stk.3; § 19 stk.3). Ændringen skal ses i lyset af en generelt voksende politisk interesse for samarbejde med foreningslivet og civilsamfundet i bredere forstand (Ibsen & Espersen 2016). Analysen har dog vist, at kun en begrænset andel af kommunerne har anvendt midler på folkeoplysningsområdet til partnerskaber. Ifølge spørgeskemaundersøgelsen gør det sig gældende for 12 pct. af kommunerne på aftenskoleområdet og 26 pct. af kommunerne på foreningsområdet.

Analysen af folkeoplysningspolitikkerne viser, at det i mange kommuner eksplicit er uddybet, hvilke øvrige politikker eller forvaltningsområder folkeoplysningspolitikken spiller sammen med. Det gør sig gældende for mere end en tredjedel af kommunernes politikker. De områder og politikker, der oftest nævnes, er sundhedsområdet, integrationsområdet, handicapområdet samt børne- og ungeområdet. Nedenfor følger en række eksempler på formuleringerne i politikkerne:

"På Kultur-, fritids- og idrætsområdet supplerer Folkeoplysningspolitikken den vedtagne Kultur-, fritids- og idrætspolitik samt den Idrætspolitiske strategi. Folkeoplysningspolitikken supplerer endvidere vedtagne politikker, strategier og handleplaner på en række områder som f.eks. børn og unge, sundhed, handicap, psykiatri samt plan og agenda 21."

Frederikssund Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2011

"På kultur- og fritidsområdet supplerer Folkeoplysningspolitikken den vedtagne Kulturpolitik samt Idrætspolitik og er desuden et supplement til øvrige relevante politikker som blandt andre Sundhedspolitikken, Handicappolitikken, Ungepolitikken og Skolepolitikken."

Hørsholm Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2014

Endvidere er der en del overlap med de temaer, der er diskuteret i forbindelse med afgrænsningen af den folkeoplysende virksomhed ift. koordination og samarbejde mellem eksempelvis aftenskoler og biblioteker. Samlet nævner lidt over en fjerdedel af kommunerne eksplicit bibliotekerne i deres folkeoplysningspolitik.

I langt de fleste kommuners politikker er der opbakning til partnerskaber, hvilket også blev belyst i Fritids & Samfunds rapport (Hartje 2015a). Der er dog store forskelle på, hvor konkrete formuleringerne er. I mange politikker er der tale om generelle formuleringer om, at kommunen opfordrer til udviklingen af partnerskaber. Eksempelvis som i de følgende uddrag:

"De folkeoplysende aktiviteter kan indgå i samarbejde og partnerskab med kommunale tilbud samt tilbud fra det øvrige foreningsliv i kommunen"

Ballerup Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2012

"Billund Kommune vil bakke op om foreninger, der ønsker at gå ind i partnerskaber på tværs af traditionelle strukturer."

Billund Kommunes Folkeoplysningspolitik 2012

"Hørsholm Kommune er positivt indstillet overfor indgåelse af partnerskaber om løsning af konkrete opgaver. Det vil være muligt at søge om tilskud inden for rammerne af puljen til primært nye og nyskabende aktiviteter"

Hørsholm Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2014

"Horsens Kommune ønsker at understøtte muligheden for partnerskaber mellem folkeoplysende foreninger og kommunen inden for den eksisterende økonomiske ramme."

Horsens Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2013

"Kommunalbestyrelsen opfordrer til tværgående samarbejder og partnerskaber mellem foreninger/oplysningsforbund/Tårnby Forenings Råd/Kastrup-Tårnby Idrætssammenlutning samt de kommunale forvaltninger/kommunale institutioner omkring særlige indsatsområder" "Finansieringen af partnerskaber, der indebærer, at folkeoplysningen løser opgaver på andre af kommunens politikområder, kan ikke som hovedregel medfinansieres af økonomiske midler fra folkeoplysningsområdet, men alene finansieres af midler på de pågældende områder."

Tårnby Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2012

Som det fremgår, har mange politikker meget overordnede formuleringer, men der er også politikker, som eksplicit understreger, hvordan partnerskabsprojekter skal finansieres. Særlig interessant er politikken fra Tårnby, hvor det understreges, at partnerskaber skal finansieres af andre midler end folkeoplysningsmidler. Lignende formuleringer ses i flere andre politikker, mens andre understreger at partnerskaberne skal finansieres inden for den eksisterende ramme på folkeoplysningsområdet. Disse overvejelser omkring finansiering, som kommer til udtryk i nogle af folkeoplysningspolitikkerne, kan være en medvirkende forklaring på, at så få kommuner har afsat specifikke midler til partnerskaber på området.

Der er dog lige så mange politikker med mere konkrete målsætninger eller endda planer for, hvor mange eller hvilke typer af partnerskaber der skal indgås. Som det fremgår af de nedenstående eksempler, varierer det, hvorvidt målsætningerne beskriver antallet af partnerskaber, eller om de beskriver, hvilke områder der ønskes partnerskaber på. Der er også store forskelle på ambitionsniveauet:

"At Kultur- og Fritidsforvaltningen medvirker til 10 årlige formelle samarbejder med folkeoplysende foreninger eventuelt i samarbejde med andre parter om relevante kontinuerlige tiltag eller udviklingsprojekter" [...] "Derfor er det oplagt, at foreninger og voksenskoler indtænkes som en del af kommunens samlede indsats på relevante områder. For-

eningerne bør inviteres med til at deltage i de relevante kommunale projekter, driftsopgaver og særlige arrangementer"

Albertslund Kommunes Folkeoplysningspolitik

"Det skal der ske: I samspil med de andre fagområder vil der være fokus på de opgaver, som foreningerne kan være med til at løse. Mål: Inden udgangen af 2013 er opnået mindst 2 nye offentlige private/offentlige partnerskaber."

Vallensbæk Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2012-2016

Syddjurs Kommune vil i samarbejde med blandt andet DGI arbejde med udvikling af partnerskaber mellem foreninger samt oplysningsforbund og det kommunale sundhedsområde omkring genoptræning af for eksempel kronikere med mulighed for efterfølgende fastholdelse i et sundt bevægelsesmiljø."

Syddjurs Kommunes Folkeoplysningspolitik, januar 2014

"Lolland Kommune vil konkret: Inden medio 2017 have udarbejdet forslag til modeller for hvordan at partnerskaber mellem foreninger, aftenskoler og Lolland Kommune kan organiseres. Ved 1 møde årligt i folkeoplysningsudvalget have en gennemgang af og vidensdeling om lokale succesfulde partnerskaber med inddragelse af partnerskabets relevante aktører, som et fast punkt."

Langeland Kommunes Folkeoplysningspolitik – del af Planstrategien, 2012-2016

"At Kultur- og Fritidsforvaltningen fungerer som brobygger for foreningerne ved at skabe platforme for udvikling af partnerskaber. At Kultur- og Fritidsforvaltningen formidler gode erfaringer på partnerskabsområdet til foreninger og aftenskoler" "At der bliver indgået minimum 10 partnerskabssamarbejdsaftaler mellem en eller flere folkeoplysende foreninger og andre københavnske forvaltninger end Kultur- og Fritidsforvaltningen"

Københavns Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2014

Samlet set viser analysen, at partnerskaber og samarbejde i bredere forstand fylder meget i folkeoplysningspolitikkerne, hvilket også var en af konklusionerne i Fritid & Samfunds analyse af folkeoplysningspolitikkerne (Hartje 2015a). Der er stor fokus på, at partnerskaber kan bidrage til udvikling på området, og som det fremgår, er der også mange gode bud i politikkerne på, hvordan partnerskaberne konkret kan etableres.

Men sammenlignes politikkerne med kommunernes svar på spørgsmålet om, hvorvidt de støtter partnerskaber til løsningen af konkrete opgaver, fylder partnerskaber betydeligt mere i hensigtserklæringerne end i praksis. Det er dog vigtigt at understrege, at undersøgelsen ikke giver mulighed for at belyse det samlede omfang af partnerskaber, hvor folkeoplysende organisationer indgår, da disse partnerskaber kan være finansieret af midler fra andre puljer eller forvaltningsområder. Resultaterne er således udelukkende et udtryk for prioriteringerne inden for folkeoplysningsområdet.

En ny undersøgelse blandt kommunale fagchefer viser således, at 54 pct. af fagcheferne på kultur- og fritidsområdet angiver, at deres samarbejde med civile aktører ofte går på tværs af de kommunale forvaltninger. Det er betydeligt mere end inden for social service og sundhed og forebyggelse, hvor hhv. 28 og 23 pct. af fagcheferne angiver det samme (Ibsen

& Espersen 2016, 39). Tallet skal selvfølgelig ses i lyset af, at Kultur- og fritidsområdet samlet omfatter mere end folkeoplysningsområdet. Ikke desto mindre tyder det på, at der findes mange samarbejdsprojekter sted på trods af de få kommuner, der har anvendt folkeoplysningsmidler til partnerskaber.

Udviklingsarbejde og de selvorganiserede grupper

Folkeoplysningsloven er helt overvejende målrettet de foreningsorganiserede aktører på området. Både på foreningsområdet og på voksenundervisningsområdet er tilskudsberettigelsen betinget af, at der er tale om foreninger med vedtægter. Over de senere år er der dog kommet et større samfundsmæssigt fokus på andre organiseringsformer – ikke mindst i takt med et stigende fokus på at øge aktivitetsniveauet i befolkningen generelt.

I forbindelse med revisionen af folkeoplysningsloven i 2011 blev selvorganiserede grupper for første gang indskrevet direkte i folkeoplysningsloven i forbindelse med kravene til indholdet i folkeoplysningspolitikkerne. Tidligere formuleringer i folkeoplysningsloven har berørt ikke-foreningsorganiserede grupper ved at give folkeoplysningsudvalget ansvar for 'vejledning og administrativ hjælp til mindre grupper og nye initiativtagere samt andre grupper med behov herfor' (§ 34 stk. 2 i Folkeoplysningsloven af 13. juni 1990).

Denne formulering var dog betydeligt mindre eksplicit end i den gældende lov, hvor det fremgår, at der i folkeoplysningspolitikken skal angives "samspil og sammenhæng mellem den støtteberettigede folkeoplysningsvirksomhed og selvorganiserede grupper og aktiviteter, herunder for så vidt angår de økonomiske rammer for det folkeoplysende udviklingsarbejde" (§ 34 i gældende lov fra 2011). Som det fremgår, er de selvorganiserede grupper tænkt ind i den lovpligtige udviklingspulje, der ligeledes blev indført i 2011, og som forpligter kommunerne til at afsætte en årlig beløbsramme til "udviklingsarbejde inden for lovens område"⁷⁰.

Denne analyse ser nærmere på disse udviklingspuljer og de selvorganiserede gruppers andel i disse på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne. Derudover belyses det, hvordan udviklingsarbejdet – og særligt de selvorganiserede grupper – er beskrevet i de kommunale folkeoplysningspolitikker. Formålet er at belyse, hvordan den nye lovbestemmelse er implementeret i kommunerne.

Variation i udviklingspuljens størrelse

Udviklingspuljen går typisk på tværs af foreningsområdet og voksenundervisningsområdet. I modsætning til den tidligere start- og udviklingspulje, er der ikke nogen minimumsgrænse for omfanget af puljens størrelse, og der er store forskelle i dette på tværs af kommuner. Puljens størrelse varierer fra 0 til 27 kr. pr. indbygger, mens det gennemsnitlige beløb pr. indbygger er på 4 kr.⁷¹. Som det fremgår af tabel 28, er forskellene på tværs af

⁷⁰ Der har også tidligere været lovpligtige puljer på folkeoplysningsområdet. Allerede ved den første folkeoplysningslov var det et krav, at 5 pct. af de samlede midler skulle afsættes til at støtte nye initiativer, udviklingsarbejde mv. (Lov nr. 410 af 13. juni 1990 i Christensen et al 1990). I den efterfølgende periode havde puljen forskellige betegnelser, men blev ophævet ved en lovændring i 2002 (Lov nr. 149 af 25. marts 2002). I 2011 blev der igen krav om at afsætte midler til udvikling, men til forskel fra tidligere er der i dag ingen lovkrav om puljens størrelse (§ 6).

⁷¹ En enkelt kommune skilte sig ud med et meget højt beløb pr. indbygger og er frasorteret i beregningen, da der i spørgeskemaet var angivet, at der var tale om samlede puljemidler, hvilket kan antages også at omfatte andre typer af puljer end udviklingspuljen.

kommunetyper begrænsede. Bykommunerne står dog gennemsnitligt for det højeste beløb pr. indbygger til udviklingspuljen.

Tabel 28: Puljens størrelse i kr. pr. indbygger – fordelt på kommunetype

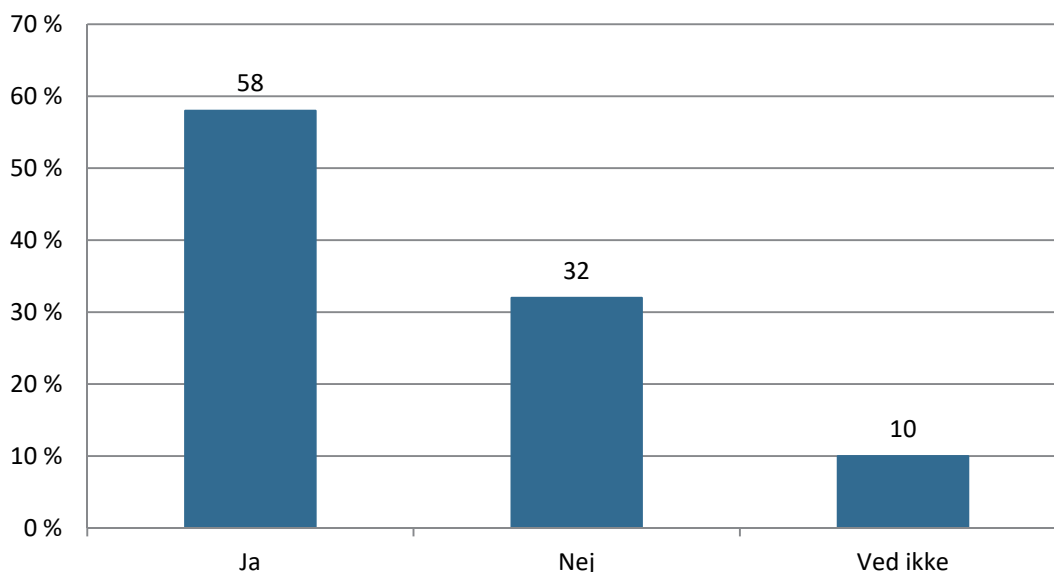
	Gennemsnit	n
Yderkommune	3,70	14
Landkommune	3,70	25
Mellekommune	4,30	13
Bykommune	4,60	32
I alt	4,10	84

Tabellen viser det gennemsnitlige beløb pr. indbygger, som er anvendt i udviklingspuljen i 2014 i de respektive kommunetyper. n = 84.

Da der er tale om en fælles pulje for hele folkeoplysningsområdet, er det i mange kommuner ikke muligt at opdele fordelingen af puljen på hhv. aftenskoleområdet og foreningsområdet. Blandt de kommuner, der har foretaget opdelingen, er det tydeligt, at langt den største del af udviklingsmidlerne går til foreningsområdet. Eksempelvis har 24 kommuner angivet, at de ikke har udbetalt midler fra udviklingspuljen til aftenskoleområdet mod seks kommuner på foreningsområdet. Ud fra tallene er det dog ikke muligt at afgøre, hvorvidt det er et udtryk for en lavere prioritering af aftenskoleområdet, eller om det skyldes færre udviklingsinitiativer eller ansøgninger fra aktørerne på aftenskoleområdet.

Som nævnt var en del af baggrunden for indførelsen af udviklingspuljen at give mulighed for at medtænke selvorganiserede aktiviteter på folkeoplysningsområdet. I spørgeskemaet er kommunerne blevet spurgt om, hvorvidt de under udviklingspuljen yder tilskud til ikke-organiserede grupper med et folkeoplysende sigte. Som det fremgår af figur 33, har 58 pct. af kommunerne svaret bekræftende på spørgsmålet, mens de øvrige enten ikke giver støtte til selvorganiserede eller har svaret 'ved ikke'. Der er ingen klare mønstre på tværs af kommunetyper ift., om der ydes støtte til selvorganiserede grupper under udviklingspuljen eller ej.

Figur 33: Støtte til selvorganiserede grupper under udviklingspuljen



n = 88. Spørgsmålsformulering. "Ydes der herunder [i udviklingspuljen] tilskud til ikke-organiserede grupper med et folkeoplysende sigte?"

I kommunernes uddybende svar er der mulighed for at se nærmere på, hvilke typer af aktiviteter og grupper der ydes støtte til. Først og fremmest er det interessant, at 20 kommuner har skrevet, at de ganske vist giver støtte til selvorganiserede grupper under udviklingspuljen, men at der ikke har været nogen ansøgninger i 2014. Ud fra undersøgelsen kan det dog ikke afgøres, hvorvidt det skyldes manglende efterspørgsel eller manglende viden om, at puljen eksisterer og også kan søges af andre end de folkeoplysende organisationer.

En del kommuner uddyber i spørgeskemaet, at retningslinjerne for puljen indebærer, at alle typer af aktører kan søge udviklingspuljen på området. Eksempelvis som i svarene nedenfor:

"Alle foreninger, selvorganiserede grupper og borgere kan søge initiativpuljen til igangsættelse af nye initiativer".

"Det er en pulje, hvor ALLE kan søge. Der er ansøgningsrunde to gange årligt."

Der er også kommuner, der har uddybet hvilke konkrete typer af selvorganiserede aktiviteter, kommunen har ydet støtte til via udviklingspuljen:

"En selvorganiseret gruppe graffitimalere, som har fået tilskud til kunstværker rundt omkring i gadebilledet. En selvorganiseret gruppe, der har lavet et fotoprojekt"

"Udendørs træningspavilloner efter indstilling fra enkeltpersoner."

"Interessegrupper i keramik og håndværk, aktiviteter i Fædreklub og Kvindecafé"

Blandt de kommuner, der giver mulighed for støtte til selvorganiserede grupper og også har modtaget ansøgninger, er der dermed tale om mange forskellige typer af initiativer. Samlet tyder analysen dog på, at selvorganiserede aktiviteter ikke fylder meget i de samlede aktiviteter under udviklingspuljen, på trods af at over halvdelen af kommunerne angiver, at muligheden er der.

Omtalen af selvorganiserede grupper i folkeoplysningspolitikkerne

I folkeoplysningspolitikkerne er udviklingsarbejdet og fokus på selvorganiserede grupper blevet analyseret som et selvstændigt tema, da det er et af de temaer, der er lovpligtige ifølge folkeoplysningsloven. Analysen viser, at muligheden for støtte til selvorganiserede grupper gennem udviklingspuljen er nævnt i mange kommuners folkeoplysningspolitikker. Dette er i god overensstemmelse med, at 58 pct. af kommunerne i spørgeskemaet har angivet, at de støtter selvorganiserede grupper.

Overordnet uddyber relativt få politikker, hvordan kommunen opfatter de selvorganiserede aktiviteter og deres rolle. Nedenfor ses en række eksempler på, hvordan de selvorganiserede grupper beskrives i politikkerne:

"Disse såkaldte selvorganiserede fritidsudøvere ønsker vi også at tilgodese i Jammerbugt Kommune, og vi ser nye spændende perspektiver for udvikling af aktiviteter og samarbejder mellem etablerede aktører og nye grupper og tilbud."

Jammerbugt Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2012

"Som noget nyt er de selvorganiserede fritidsudøvere medtænkt i folkeoplysningsloven, og de har nu mulighed for at søge tilskud inden for det folkeoplysende område. Dette giver spændende muligheder for nye aktiviteter og udvikling af samarbejder mellem etablerede aktører og nye grupper."

Nordfyns Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2012

"Det er vores mål, at alle borgere i Fredericia har mulighed for at indgå i fællesskaber, der styrker deres livskvalitet og trivsel. For at nå dette mål vil vi styrke åbenhed og gæstfrihed i foreninger, institutioner og projekter på tværs. Vi vil støtte samarbejder, der sætter fokus på inddragelse og nye fællesskaber, særligt for dem, der i dag er uden for eksisterende fællesskaber. Nye fællesskaber kan i den forbindelse sagtens være flygtige eller kortvarige, fordi de sociale strukturer og måder at danne fællesskab på forandrer sig."

Fredericia Kommunes Kultur-, Idræts- og Fritidspolitik, 2012-15

"Odense Kommune anser det selvorganiserede fritidsliv som værende afgørende for, at borgerne har mulighed for at have et aktivt fritidsliv, hele livet. I samspil med kommunens mange folkeoplysende foreninger og aftenskoler kan de selvorganiserede aktiviteter således sikre et motiverende og helhedsorienteret aktivitetsudbud for byens borgere. Odense Kommune bidrager derfor til at sikre gode og motiverende miljøer til aktiviteter såvel i byen som i naturen. "

Odense Kommunes Fritidspolitik, 2016-2020

Som det fremgår, er der i disse kommuner fokus på, at de selvorganiserede aktører bidrager positivt til det samlede udbud af aktiviteter til gavn for kommunens borgere. Eksemplerne udtrykker en anerkendelse af, at selvorganiseringen kan have en selvstændig værdi. I andre folkeoplysningspolitikker er der i højere grad fokus på, hvordan de selvorganiserede kan blive en del af foreningslivet:

"- at selvorganiserede grupper i højere grad bringes til forståelse for folkeoplysningens værdier og kvaliteter!"

Skanderborg Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2011

"Syddjurs Kommune vil animere selvorganiserede grupper til at søge udviklingsmidler og til indgåelse i fællesskab og foreningsammenhænge"

Syddjurs Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2014

"Det skal der ske: Målet er at hjælpe de selvorganiserede grupper godt i gang med deres aktiviteter, så de får lyst til at udvikle sig til f.eks. foreninger. Formålet er at få en endnu større og bredere vifte af tilbud for alle borgere."

Vallensbæk Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2012-2016

"Fredensborg Kommune understøtter og rådgiver selvorganiserede, der ønsker at forankre aktiviteter i en folkeoplysende forening ligesom deres enkeltstående arrangementer og projekter kan støttes."

Fredensborg Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2012

De ovenstående eksempler viser samlet set, at der er forskellige holdninger til, hvorvidt de selvorganiserede grupper har en selvstændig værdi i forhold til at skabe aktiviteter for målgrupper, som måske ikke nødvendigvis er aktive i det etablerede foreningsliv, eller om der er et ønske om at integrere de selvorganiserede grupper i foreningslivet. Andre kommuner lægger i højere grad vægt på at bygge bro mellem de selvorganiserede grupper og de etablerede foreninger til gensidig inspiration og forståelse:

"Greve kommune vil: [...] I samarbejde med foreningerne udføre events og arrangementer, der kan bygge bro mellem de selvorganiserede, semiorganiserede og foreningerne"

Greve Kommunes Idræts- og Fritidspolitik, 2013-2016

"Understøtter foreningerne, de frivillige og de selvorganiserede gennem tilbud om kompetenceudvikling og netværk for erfaringsudveksling og fælles idéskabelse"

Gladsaxe Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2013-2016

"Arbejde for at skabe samspil, udvikling og dialog med det selvorganiserende fritids- og idrætsområde ved at undersøge mulighederne for etablering af en platform, som kan give overblik over og skabe kontakt mellem det selvorganiserende område og kultur-, idræts og fritidsområdet."

Folkeoplysningspolitik for Lolland Kommune, 2015-2025

"Nye initiativer opstår ofte spontant uden organisation. Morsø Kommune støtter og samarbejder gerne med disse selvorganiserede grupper. Dette kunne resultere i et større samarbejde mellem eksisterende foreninger og den selvorganiserede gruppe."

Morsø Kommunes Fritidspolitik, 2012-2016

Relativt få kommuner beskriver konkrete tiltag målrettet selvorganiserede grupper, som går ud over mulighederne i udviklingspuljerne. I de tilfælde hvor der nævnes andre forhold, omfatter det typisk, at kommunen ønsker at stille lokaler til rådighed for selvorganiserede grupper eller at etablere forskellige typer af faciliteter i byrummet, som kan benyttes af mange forskellige aktører og grupper. Som det fremgår af de ovenstående eksempler, er der dog også kommuner, som tager initiativ til fælles møder på tværs af foreninger og selvorganiserede grupper.

Samlet set fylder de selvorganiserede grupper ikke meget i de kommunale folkeoplysningspolitikker, og de nævnes helt overvejende i forbindelse med udviklingspuljen. Analysen af politikkerne er dermed i god overensstemmelse med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen. På trods af den lille åbning i lovgivningen ift. selvorganiserede grupper, har politikkerne helt overvejende fokus på de foreningsorganiserede aktører. Dette er dog helt naturligt i forhold til lovgivningens overordnede formål.

Brugerinddragelse på folkeoplysningsområdet

Rammerne for brugerinddragelse har ændret karakter ved de seneste revisioner af folkeoplysningsloven. Allerede i den første folkeoplysningslov fra 1991 var der krav om et folkeoplysningsudvalg med repræsentation af de folkeoplysende organisationer (Folkeoplysningsloven 1990). I 2004 gjorde en lovændring det dog frivilligt for kommunerne, hvorvidt de ville have et folkeoplysningsudvalg eller ej (Lov nr. 1227 af 27/12/2003).

Denne praksis blev ændret igen ved lovrevisionen i 2011, hvor det blev gjort lovpligtigt at have et såkaldt § 35 stk. 2- udvalg for at sikre brugerindflydelsen på administrationen af folkeoplysningsloven. Der er dog nogle centrale forskelle på rammerne for § 35 stk. 2-udvalgene og rammerne for de tidligere folkeoplysningsudvalg. Den væsentligste forskel er, at kommunerne har friere rammer til at træffe beslutning om udvalgets organisering og kompetencer, hvilket tidligere i vid udstrækning var lovbestemt.

Ifølge § 35 stk. 2 skal kommunalbestyrelsen oprette et udvalg "inden for den kommunale forvaltning med repræsentation for den virksomhed, der kan få tilskud" (§ 35 stk. 2). Det er et krav, at der skal være repræsentation af de aktører, der kan modtage tilskud efter loven, men kommunalbestyrelsen har selv mulighed for at beslutte, hvordan udvalget skal sammensættes, hvor stort det skal være, og hvad det skal hedde. Derudover er det nyt, at udvalget opererer som en del af den kommunale forvaltning.

I forhold til udvalgets kompetencer er det i loven uddybet, at udvalget skal inddrages i 'alle sammenhænge af generel betydning' for den folkeoplysende virksomhed. Herunder skal udvalget inddrages forud for vedtagelse af folkeoplysningspolitikken, budgettet på området og tilskudsreglerne på området.

Til forskel fra tidligere bestemmelser om folkeoplysningsudvalget er der med § 35 stk. 2 - udvalget langt mindre regulering af udvalgets sammensætning og kompetencer, end der har været tidligere. Det er dog et krav, at principperne for udvalgets arbejde er skrevet ind i folkeoplysningspolitikken.

Analysen af folkeoplysningspolitikkerne viser, at langt de fleste kommuner har beskrevet kommunens principper for brugerinddragelse i politikkerne. Mange kommuner gør det ved at beskrive § 35 stk. 2-udvalgets sammensætning og kompetencer. Der er dog også kommuner, som derudover beskriver andre former for brugerinddragelse. Eksempelvis nævner en del kommuner eksplicit, at der ud over arbejdet i udvalget afholdes forskellige former for dialogmøder med en bredere kreds af deltagere. Herunder nævner nogle kommuner, at dialogmøder kan være et redskab til at nå ud til de selvorganiserede grupper, såfremt de ikke er direkte repræsenteret i udvalget. Eksempelvis som i de følgende eksempler:

"I Aabenraa Kommune er der etableret et Fritidsråd, som kommunen løbende er i dialog med. For at sikre de aktører, hvis interesser ikke er omfattet af ovennævnte råd, afholder Kultur- og Fritidsudvalget dialogmøde med disse"

Aabenraa Kommunes Folkeoplysningspolitik, godkendt af byrådet d. 21. december 2011

"Selvorganiserede grupper inddrages ved, at Folkeoplysningsudvalget inviterer til dialogmøder 2 gange om året."

Assens Kommunes Folkeoplysningspolitik

Brugerinddragelsen kan også omfatte samarbejdet med de respektive samvirker på området. Arbejdet i § 35 stk. 2-udvalget er dermed ikke den eneste dimension i brugerinddragelsen, men udgør ikke desto mindre en væsentlig del af den i langt de fleste kommuner. Særligt på grund af de frie rammer på området er det interessant at se nærmere på, hvordan karakteren af brugerinddragelsen ser ud. Fokus i analysen er på forskellige aspekter af udvalgets organisering og kompetencer baseret på både kommunernes svar i spørgeskemaet samt formuleringerne i de kommunale folkeoplysningspolitikker.

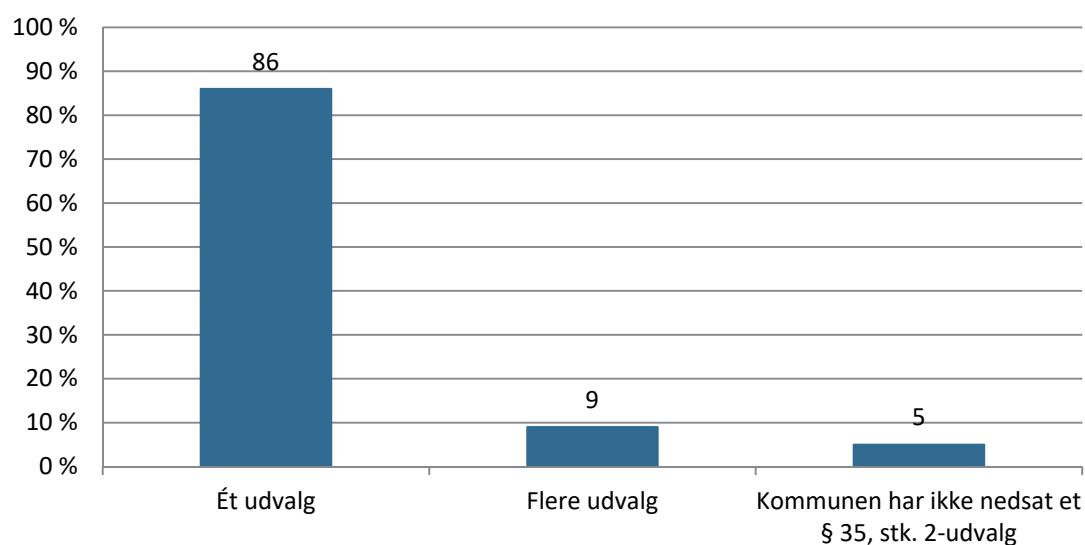
§ 35 stk. 2-udvalgets organisering og sammensætning

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

60 pct. af kommunerne (n = 84) kalder udvalget for 'folkeoplysningsudvalget' i tråd med den tidligere lovgivning. Knap 10 pct. kalder det enten folkeoplysningsrådet eller folkeoplysningsrådet, mens 8 pct. kalder det 'fritidsrådet' eller 'fritidssamrådet'. Knap 10 pct. har flere råd eller udvalg, mens de resterende godt 10 pct. af kommunerne har givet udvalget forskellige navne som fx 'Fritidsforum' eller 'Samarbejdsudvalget for Folkeoplysning'.

Figur 34 viser, hvordan kommunerne har organiseret udvalget. Som det fremgår, har 86 pct. af kommunerne ét udvalg, 9 pct. har flere udvalg, mens 5 pct. har angivet, at de ikke har et udvalg.

Figur 34: § 35 stk. 2-udvalg



n= 88. Spørgsmålsformulering: "Varetages udvalgets rolle gennem ét eller flere forskellige udvalg?"

De fire kommuner, der har svaret, at de ikke har et udvalg, har uddybet, hvordan de i stedet har organiseret brugerinddragelsen. I tre tilfælde handler det om organisering via et antal forskellige samråd eller dialogfora, mens en enkelt kommune har angivet en struktur med to årlige dialogmøder og høringer via en foreningsportal⁷².

Kommunernes svar viser, at antallet af medlemmer i kommunernes § 35 stk. 2-udvalg varierer mellem 5 og 21 medlemmer. Gennemsnitligt er der 11 medlemmer i udvalgene⁷³. De kommuner, der har mere end ét udvalg, indgår ikke i beregningerne, men for disse kommuner varierer det samlede medlemstal mellem 13 og 40 medlemmer. Ikke så overraskende er der gennemsnitligt flest medlemmer i udvalgene i landets største kommuner (tabel 29).

Tabel 29: Antallet af medlemmer i § 35 stk. 2-udvalget – fordelt på kommunestørrelse

Antal indbyggere	Gennemsnit	n
0-50.000	10,8	46
50.001-100.000	11,6	21
Over 100.000	15,1	7
I alt	11,4	74

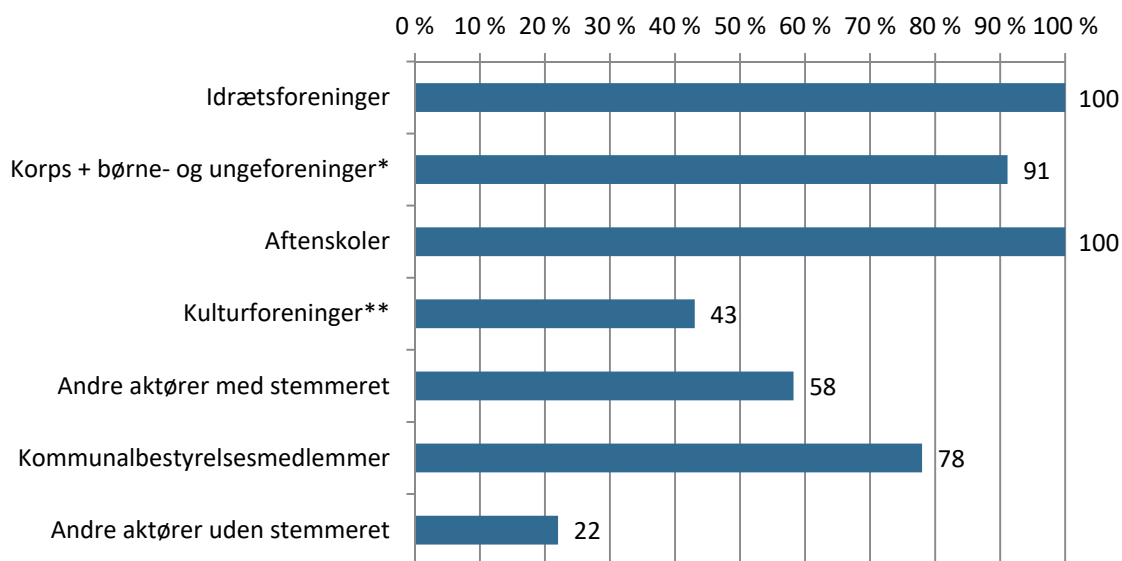
n = 74. Tabellen viser det gennemsnitlige antal medlemmer af § 35 stk. 2-udvalget, fordelt på kommunestørrelse. Svarene er kun fra de kommuner med ét nedsat udvalg Spørgsmålsformulering: "Hvor mange medlemmer har udvalget?"

Figur 35 viser andelen af kommuner, der har repræsentanter fra de respektive områder i § 35 stk. 2-udvalgene. Som det fremgår, har samtlige kommuner, der har besvaret spørgsmålet, repræsentanter fra idrætsforeninger og aftenskoler med i udvalget. Næsten alle kommuner – 91 pct. – har repræsentanter fra spejdere/idébestemte og samfundsengagerende børne- og ungeforeninger. Knap halvdelen af kommunerne har repræsentanter fra kulturområdet i udvalget, mens 58 pct. Angiver, at 'andre aktører med stemmeret' er repræsenteret. Ikke alle kommuner har angivet, hvilke aktører det handler om, men i de uddybende kommentarer fremgår det, at det blandt andet omfatter repræsentanter for selvorganiserede grupper og handicapforeninger. Endelig er det interessant at se, at hovedparten af kommunerne fortsat har repræsentanter fra kommunalbestyrelsen siddende i udvalget, selvom det ikke længere er lovpligtigt. Det gør sig gældende for 78 pct. af kommunerne.

⁷² Siden undersøgelsens afslutning har denne kommune dog besluttet at etablere af et råd på området. Det sker efter en sag, hvor Statsforvaltningen afgjorde, at to årlige dialogmøder ikke var tilstrækkeligt ud fra lovgivningens krav om brugerinddragelse.

⁷³ Kommunernes svar tyder på, at det kan variere, hvorvidt der er tale om det samlede antal repræsentanter i udvalget inklusive tilforordnede, eller om der er tale om antallet af medlemmer med stemmeret. Intentionen med spørgsmålet har været at få overblik over antallet af stemmeberettigede medlemmer. Derfor er de tilforordnede fratrukket i de tilfælde, hvor kommunen eksplicit har angivet, at et vist antal af de angivne medlemmer er tilforordnede. Det er dog uvist, hvorvidt flere kommuner har inkluderet de tilforordnede i det samlede antal medlemmer uden at skrive det.

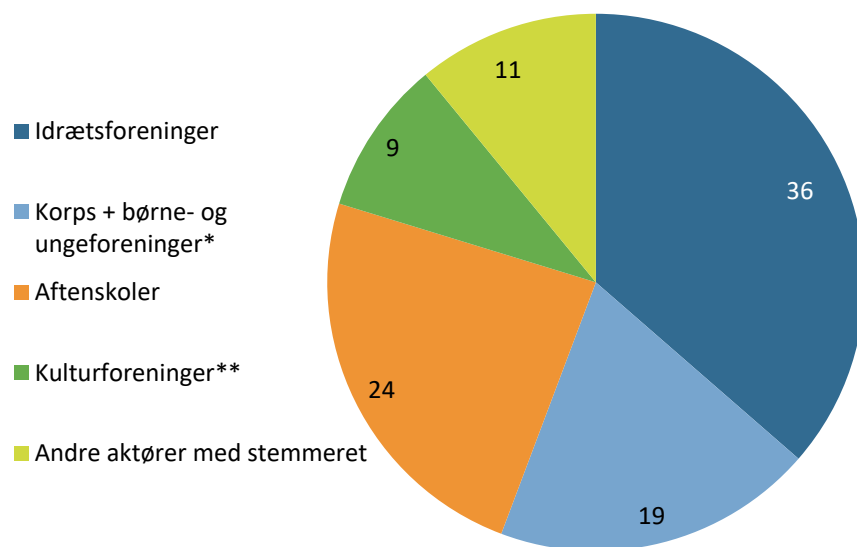
Figur 35: Repræsentation i § 35 stk. 2-udvalgene (andel kommuner)



Figuren viser andelen af kommuner hvor de forskellige foreninger/aktører er repræsenteret i folkeoplysningsudvalget/udvalgene. Kommuner, der har flere udvalg indgår også i figuren. *: Den nøjagtige definition er: Korps + idébestemte børne- og ungeforeninger. **: Inkluderer også såkaldte "andre kulturaktører" n = 79.

Ses der specifikt på, hvordan antallet af medlemmer fordeler sig, viser figur 36, at 36 pct. af medlemmerne af § 35 stk. 2-udvalgene repræsenterer idrætsområdet, mens 24 pct. af medlemmerne repræsenterer aftenskoleområdet. Spejdere og øvrige foreninger på børn- og ungeområdet omfatter 19 pct. af medlemmerne. Endelig er det kulturelle område repræsenteret med 9 pct. af medlemmerne. De resterende 11 pct. af medlemmerne repræsenterer øvrige områder. I figuren indgår kun de respektive aktivitetsområder og ikke medlemmer fra kommunalbestyrelsen og kategorien 'andre aktører uden stemmeret'.

Figur 36: Udvalgsmedlemmernes fordeling på områder



Figuren viser, hvor stor en andel i pct. af de samlede pladser i § 35 stk. 2-udvalgene der udgøres af de respektive foreningskategorier. Tallene bygger på besvarelser fra 78 kommuner – og er inklusive de kommuner, der har flere udvalg. *: Den nøjagtige definition er: Korps + idébestemte børne- og ungeforeninger. **: Inkluderer også såkaldte "andre kulturaktører". Medlemmer af kommunalbestyrelsen og 'andre aktører uden stemmeret' er ikke medtaget i figuren.

Der er store forskelle på antallet af møder i § 35 stk. 2-udvalgene. I enkelte kommuner holder udvalget kun ét årligt møde, mens det andet yderpunkt er en kommune, hvor udvalget holder 25 årlige møder. Det er dog en kommune, hvor udvalgets opgaver er fordelt ud på flere råd. I gennemsnit bliver der afholdt 7 møder i § 35 stk. 2-udvalget om året (n =81)⁷⁴.

§ 35 stk. 2-udvalgenes kompetencer

På grund af de frie rammer for § 35 stk. 2-udvalgets rolle er det interessant at se på udvalgenes kompetencer. I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at sætte kryds ved en række forskellige mulige kompetencer. De nævnte kompetencer omkring fordeling af tilskud, udtalelse ved vedtagelsen af tilskudsprincipper samt kontrollen med tilskuddets fordeling afspejler i vid udstrækning kompetencer, som var lovpligtige for de tidligere folkeoplysningsudvalg (§ 37-39 i den tidligere folkeoplysningslov). De øvrige kompetencer i spørgsmålet er formuleret specifikt til denne undersøgelse.

Som det fremgår af figur 37, afgiver udvalget i næsten alle kommuner (93 pct.) en udtalelse til kommunalbestyrelsen i forbindelse med vedtagelsen af tilskudsprincipper på området. Ligeledes relateret til tilskud giver udvalget i 68 pct. af kommunerne forslag til rammens fordeling mellem områderne, mens næsten lige så mange anviser lokaler og fordeler tilskud inden for de gældende regler. I lidt over to tredjedele af kommunerne har udvalget til

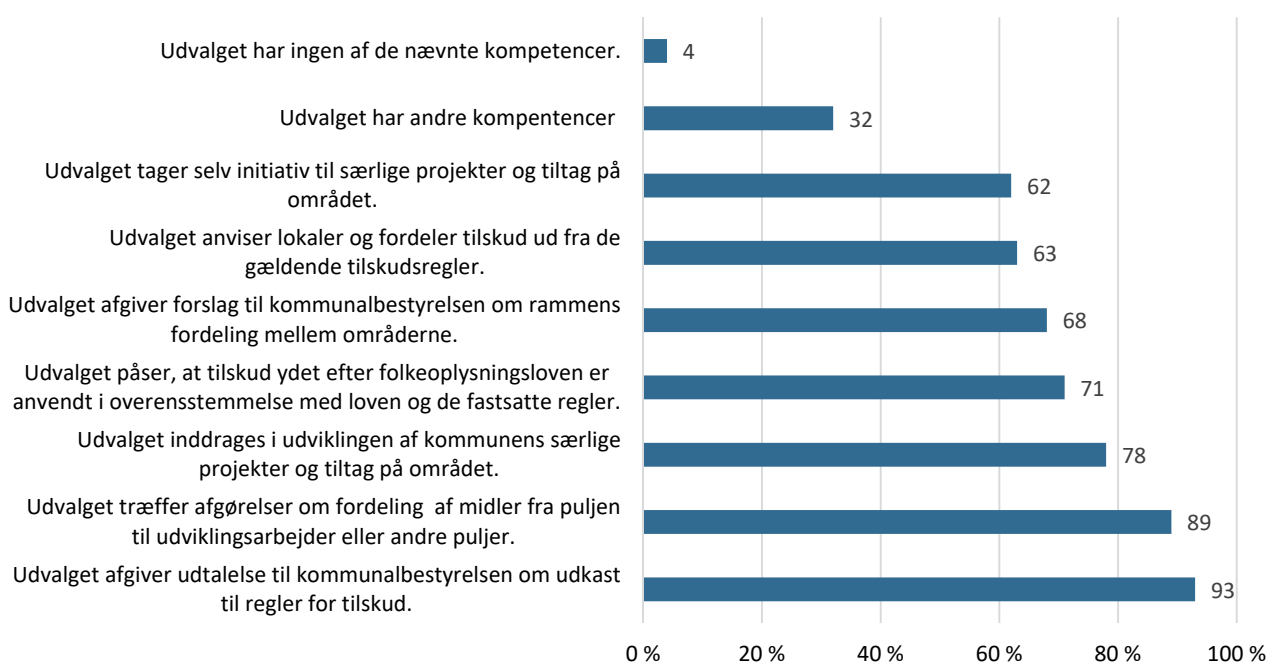
⁷⁴ I de tilfælde, hvor der er angivet fx 4-5 møder, er det laveste antal medtaget i beregningerne.

opgave at påse, at tilskuddet er anvendt i overensstemmelse med de gældende regler, og har dermed en kontrollerende rolle.

I langt de fleste kommuner spiller udvalgene altså fortsat en central rolle i forbindelse med tilskuddene på området, hvilket var en væsentlig del af de kompetencer, der var formuleret i den tidligere folkeoplysningslov. Men tallene tyder på, at udvalgene i en hel del kommuner ikke bliver involveret i disse spørgsmål. Dog ser det ud til, at udvalgene i de fleste kommuner har ansvaret for puljemidler på området. I 89 pct. af kommunerne træffer udvalget afgørelse om fordeling af udviklingspuljen eller andre puljemidler.

I forhold til mere udviklingsorienterede kompetencer har 78 pct. af kommunerne sat kryds ved, at udvalget inddrages i udviklingen af særlige projekter og tiltag på området. Interessant er det også, at udvalget i over 60 pct. af kommunerne selv tager initiativ til projekter og særlige tiltag på området. Det tyder på, at udvalget i mange kommuner er tiltænkt en aktiv rolle ift. nye tiltag.

Figur 37: § 35 stk. 2-udvalgets kompetencer (andel i pct.)



Figuren viser fordelingen af kommunernes svar på spørgsmålet 'Hvilke af de følgende kompetencer har udvalget/udvalgene?' n = 82 kommuner.

En tredjedel af kommunerne har sat kryds ved, at udvalget har 'andre kompetencer'. De uddybende svar viser, at dette dækker over mange forskellige forhold. Flere af de uddybende kommentarer understreger, at udvalget har høringsret. Godkendelsen af nye foreninger og dermed afgørelsen af, hvad der er tilskudsberettiget virksomhed, er en anden kompetence, som flere kommuner nævner. Der er dog også eksempler på helt konkrete aktiviteter som fx afholdelse af en foreningskonference, hædringsarrangementer mv. Ende-

lig uddyber en enkelt kommune, at hele ansvaret for folkeoplysningsområdet er delegeret til udvalget, mens byrådet beslutter den økonomiske ramme.

Tabel 30 viser, at der er stor forskel på, hvor mange af de ovenstående kompetencer kommunerne har sat kryds ved. Som det fremgår, er der nogle kommuner, hvor udvalget har ganske få kompetencer. Det gør sig gældende i 12 pct. af kommunerne, hvor udvalget har tre eller færre af de nævnte kompetencer.

Af den overordnede sammentælling fremgår det ikke, hvilke kompetencer der er tale om, selvom nogle kompetencer kan tillægges større betydning end andre. En tidligere undersøgelse fra Fritid & Samfund har dog vist, at udvalget i 11 pct. af kommunerne kun har høringsret og dermed ingen formelle beslutningskompetencer på området (Hartje 2015, 20). I den anden ende af skalaen har 40 pct. af kommunerne sat kryds ved alle eller næsten alle de kompetencer, der er nævnt i skemaet.

Tabel 30: Antallet af kompetencer i § 35 stk. 2-udvalget

	Andel kommuner	Antal kommuner
3 eller derunder	12	10
4-6	49	40
7-8	39	32
Total	100	82

Tabellen viser, antallet af kompetencer i skemaet, kommunerne har sat kryds ved i besvarelsen af spørgsmålet: 'Hvilke af de følgende kompetencer har udvalget/udvalgene?' n = 82 kommuner.

Ikke så overraskende er der en positiv sammenhæng mellem antallet af møder i udvalget/udvalgene og antallet af udvalgets kompetencer: Jo flere kompetencer, udvalget har, desto flere møder afholder udvalget. Det kan ses som et udtryk for, at der naturligt er behov for flere møder i de kommuner, hvor § 35 stk. 2-udvalget har en række reelle kompetencer og opgaver.

Samlet tyder undersøgelsen på, at § 35 stk. 2-udvalget ikke i alle kommuner har det samme kompetenceniveau, som de tidligere folkeoplysningsudvalg var tilskrevet i lovgivningen. Det er dog ikke muligt at sammenligne direkte med de tidligere folkeoplysningsudvalgs reelle roller og kompetencer. Omvendt er der også eksempler på kommuner, der uddelegerer meget ansvar til udvalgene, og mange udvalg spiller en rolle i forhold til nye tiltag på området. Dermed er der stor variation i brugerinddragelsen via § 35 stk. 2-udvalget på tværs af kommunerne – både når det gælder omfanget og karakteren.

Udbredelsen af samvirker på folkeoplysningsområdet

Mange kommuner beskriver i deres folkeoplysningspolitikker, at brugerinddragelsen – ud over gennem arbejdet i § 35 stk. 2-udvalget – også sker gennem samarbejde med de respektive samvirker og råd på området.

I langt de fleste af landets kommuner har aktørerne på området oprettet forskellige typer af samvirker eller foreningssammenslutninger. Samvirkerne kan både være oprettet på kommunens initiativ eller på foreningernes eget initiativ, og deres rolle, indflydelsesmuligheder og relation til kommunen varierer på tværs af kommunerne.

Enkelte steder fungerer samvirkerne formelt som § 35 stk. 2-udvalg, men langt de fleste steder er samvirkernes rolle af mindre formel karakter. I nogle politikker fremgår det, at medlemmerne af § 35 stk. 2-udvalgene er udpeget af de respektive samvirker, og i andre er det uddybet, at udvalget har uddelegeret nogle af opgaverne til samvirkerne – eksempelvis ift. fordeling af puljemidler eller lokaler:

"Folkeoplysningsudvalget har, inden for en beløbsramme der fastsættes af Byrådet, ansvaret for tilskud til lokaler, folkeoplysende undervisning for voksne og frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde. Folkeoplysningsudvalget har uddelegeret ansvaret for anvisning af kommunale lokaler m.v. til folkeoplysende virksomhed til de underliggende samråd"

Høje-Taastrup Kommune, "Tilskudsmuligheder for Folkeoplysende Foreninger", 2015

Endelig er der eksempler på mere overordnede formuleringer om, at der er et tæt dialog mellem udvalget og samrådene på området:

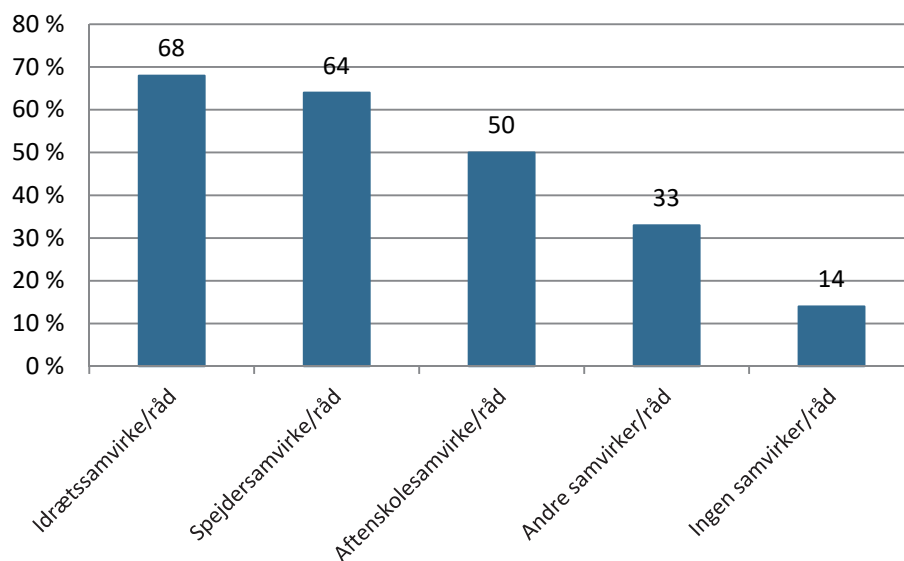
"Udvalget skal inddrage brugerrådene fra de enkelte områder når dette er relevant (Sønderborg Idrætsråd, Aftenskolesamrådet og Samrådet Alssund (spejdere og uniformerede korps.)"

Sønderborg Kommunes Folkeoplysningspolitik, 2011

I denne undersøgelse er det ikke muligt at afdække samvirkernes rolle yderligere. Dertil er der behov for yderligere undersøgelser på området. Her skal der blot ses nærmere på samvirkernes udbredelse.

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at angive, hvilke samvirker eller foreningssammenslutninger der findes på folkeoplysningsområdet i kommunen. Figur 38 viser, at 68 pct. af kommunerne har idrætssamvirker. Spejdersamvirker er næsten lige så almindelige og findes i 64 pct. af kommunerne. Halvdelen af kommunerne har samvirker på aftenskoleområdet, mens en tredjedel af kommunerne nævner øvrige samvirker. De uddybende kommentarer viser, at der først og fremmest er tale om samvirker inden for kulturområdet, men der er også eksempler på brugerråd ved hallerne, særlige boldsamvirker, bredere foreningssamvirker mv.

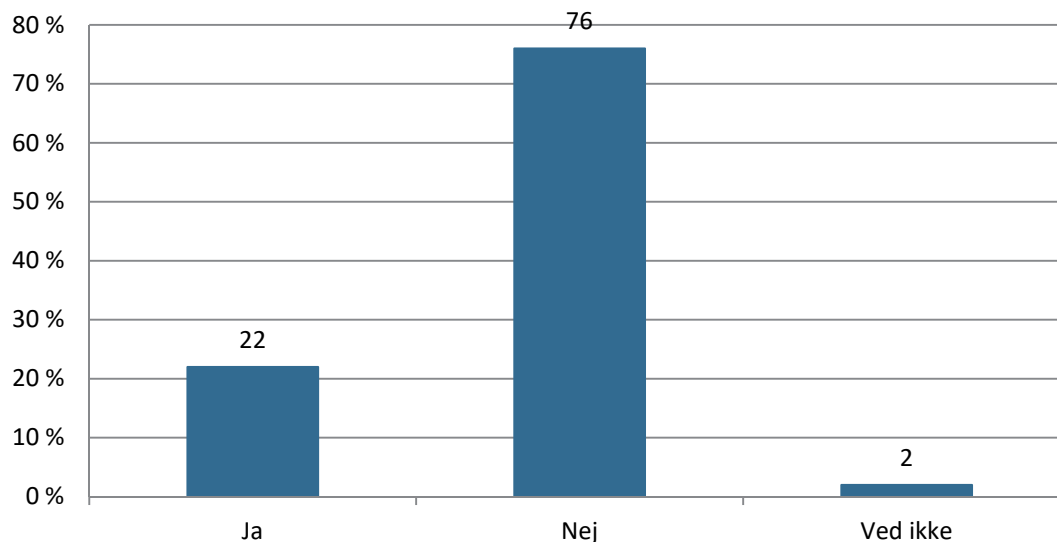
Figur 38: Udbredelsen af samvirker i kommunerne (andel kommuner i pct.)



Figuren viser svaret på spørgsmål om, hvilke typer af foreningssammenslutninger/råd/samvirker der findes i kommunen på folkeoplysningsområdet (i pct.). n = 88.

Undersøgelsen viser også, at de fleste samvirker ikke omfatter kommunale medarbejdere (figur 39). Det gør sig gældende for tre fjerdedele af kommunerne, mens 22 pct. af kommunerne angiver, at der er kommunale medarbejdere repræsenteret i et eller flere af de eksisterende samvirker i kommunen.

Figur 39: Er der kommunale medarbejdere repræsenteret i samvirker/råd?



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet om, hvorvidt der er kommunale medarbejdere repræsenteret i et eller flere samvirker/råd. n = 86 kommuner

Undersøgelsen viser, at det særligt er samvirkerne på idrætsområdet, som har kommunale medarbejdere repræsenteret, mens det er mindre udbredt for spejdersamvirker og aftenskolesamvirker.

Samlet set tyder analysen på, at de forskellige typer af samråd og sammenslutninger spiller en rolle for brugerinddragelsen i mange kommuner, hvilket kommer til udtryk i mange kommunale folkeoplysningspolitikker.

Oplevede udfordringer på folkeoplysningsområdet

Som et sidste tværgående tema har denne analyse fokus på kommunernes oplevede udfordringer på folkeoplysningsområdet. I spørgeskemaundersøgelsen blev kommunerne bedt om at svare på, hvorvidt de oplever udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven. I alt 85 kommuner svarede på dette spørgsmål, og som det fremgår af tabel 31, svarede 37 pct. 'Nej', 13 pct. svarede 'Ved ikke', mens 50 pct. af kommunerne svarede bekræftende på spørgsmålet.

Tabel 31: Oplever kommunerne udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven?

	Andel i pct.	n
Ja	50	42
Nej	37	31
Ved ikke	13	11
I alt	100	84

n = 84. Spørgsformulering: "Som afslutning på spørgeskemaet vil vi gerne have jeres overvejelser om, hvorvidt og i givet fald på hvilken måde, I som kommune oplever udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven i praksis. Oplever I som kommune nogle særlige udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven?"

I kommunernes svar ses desuden en tendens til, at bykommunerne i højere grad end de øvrige kommuner oplever udfordringer ved administrationen af loven (se tabel 57 i bilag). En mulig forklaring på det mønster kan være, at kompleksiteten stiger i større bykommuner, hvor mange forskellige typer af aktører og fritidstilbud er i spil.

De kommuner, der oplever udfordringer, blev i spørgeskemaet bedt om at uddybe, hvilke typer af udfordringer der var tale om. Flere kommuner angav adskillige udfordringer, mens andre blot angav en enkelt: Fortolkningen af folkeoplysningsloven. 25 kommuner har nævnt denne udfordring, hvilket er over halvdelen af de kommuner, der oplever udfordringer. Hovedparten af disse kommuner fremhæver særligt udfordringen med at afgrænse folkeoplysende aktiviteter fra andre aktiviteter. Udfordringerne med fortolkningsmæssige spørgsmål er, ifølge flere kommuner, blevet forværret af, at KL ikke længere prioriterer konsulentbistand ved helt specifikke problemstillinger på området.

Fortolkningen af loven er dog ikke den eneste udfordring, der nævnes i de uddybende svar. Syv kommuner nævner lokaletildeling som en udfordring, da det kan være vanskeligt at prioritere, hvilke foreninger der skal have adgang til kommunale lokaler og faciliteter først. Ligeledes oplever nogle kommuner det som en udfordring at budgettere lokaletilskuddene forud. Fem kommuner nævner konkurrenceproblematikken som en udfordring. Som et eksempel nævner en kommune foreningsfitness og diskussionen af, hvorvidt individuel træning bør være tilskudsberettiget. En anden kommune nævner grænsen mellem idrætsforeningernes tilbud og aftenskolernes bevægelsesaktiviteter og dermed den interne konkurrence mellem de folkeoplysende tilbud.

Tabel 32: Udfordringer ved administration af Folkeoplysningsloven

	Andel i pct.	n
Fortolkning af loven	60	25
Lokaletilskud	17	7
Konkurrenceproblematik	12	5
Andet	41	17

n = 42. Kolonnen 'Andel i pct.' summer ikke til 100, da kommunerne kunne angive mere end én udfordring ved administration af loven. Spørgsmålsformuleringen var: "Uddyb gerne, hvilke udfordringer I oplever ved administration af loven".

Ud over udfordringer med fortolkningen af loven, lokaletilskud og konkurrenceproblematikken, har 41 pct. af de kommuner, der oplever udfordringer, nævnt andre typer af udfordringer, der ikke umiddelbart kan kategoriseres. Disse udfordringer spænder fra administrationen af midlerne til debatskabende aktiviteter til manglende digitalisering på området. Enkelte nævner også, at administrationen på aftenskoleområdet generelt er for omfattende, og at der er behov for forenklinger. I alle disse tilfælde er der dog tale om udfordringer, som nævnes af tre eller færre kommuner.

Opsamling – tværgående temaer

Som opsamling på analysen af de tværgående temaer på folkeoplysningsområdet sættes der fokus på to udvalgte temaer, som ses som særligt relevante at diskutere i forhold til den videre udvikling på området. De valgte temaer er brugerinddragelsens omfang og karakter samt folkeoplysningspolitikernes rolle.

Brugerinddragelsens omfang og karakter

Analysen har givet et overordnet indblik i karakteren af brugerinddragelsen på folkeoplysningsområdet på baggrund af kommunernes svar om § 35 stk. 2-udvalgets organisering og rolle samt formuleringerne i de kommunale folkeoplysningspolitikker.

Samlet set har analysen vist en meget stor grad af variation i den måde, brugerinddragelsen er tilrettelagt på rundt omkring i kommunerne, hvilket ikke er overraskende i lyset af de relativt frie rammer, folkeoplysningsloven giver på området. Ikke mindst den store frihed i tilrettelæggelsen af brugerinddragelsen gør, at der stadig er mange relevante spørgsmål at stille i forhold til brugerinddragelsen på folkeoplysningsområdet.

Et grundlæggende spørgsmål, som ikke kan besvares her, er, hvorvidt de frie rammer for brugerinddragelsen medfører en større eller mindre grad af involvering. Analysen tyder på, at § 35 stk. 2-udvalgene spiller en begrænset rolle i nogle kommuner, mens der i andre kommuner er en høj grad af involvering og uddelegering af konkrete opgaver til både udvalgene og andre typer af samvirker på området. Fritid & Samfunds spørgeskemaundersøgelsen blandt medlemmerne i § 35 stk. 2-udvalgene viste, at knap en femtedel af respondenterne var enten utilfredse eller meget utilfredse med udvalgets kompetencer. Hvorvidt det hænger sammen med omfanget af formelle kompetencer var dog ikke muligt at afgøre i undersøgelsen (Hartje 2015a, 154).

Med andre ord eksperimenteres der med forskellige modeller for brugerinddragelse på tværs af kommunerne – både i forhold til organiseringen og graden af formel involvering. Der er derfor behov for flere analyser på området, som går i dybden med karakteren af brugerinddragelsen på området, og som belyser, hvordan forskellige modeller fungerer for hhv. kommunerne og de folkeoplysende aktører – herunder hvilke fordele og ulemper der kan være ved at delegerer ansvar og kompetencer til udvalg. Ud over § 35 stk. 2-udvalgene er også foreningssammenslutninger og samvirkers rolle interessante at belyse yderligere i et brugerinddragelsesperspektiv.

Hvilken rolle skal folkeoplysningspolitikkerne spille?

Analysen har samlet vist en stor variation i karakteren af og detaljeringsgraden i folkeoplysningspolitikkerne i forhold til de udvalgte temaer, der er belyst. Det tyder på variation i den betydning og den rolle, folkeoplysningspolitikken tillægges på tværs af kommunerne.

Formålet med lovkravet om politikker var blandt andet at sikre en bevidst og planlagt udvikling af rammerne på området samt at give folkeoplysningsområdets rolle en mere konkret karakter (Folkeoplysningsudvalget 2010). I bemærkningerne til lovforslaget fremgår

det desuden, at hensigten var at politikkerne ud over overordnede visioner også skulle omfatte konkrete strategier for området.

På baggrund af analysen af folkeoplysningspolitikkerne i denne rapport og de analyser, Fritid & Samfund har lavet på området (Hartje 2015a; Hartje 2015b), kan det diskuteres, hvorvidt de nuværende folkeoplysningspolitikker samlet set lever op til intentionerne med lovkravet om folkeoplysningspolitikker. I hvert fald er der i mange politikker tale om relativt overordnede hensigtserklæringer og færre konkrete strategier for, hvordan intentionerne skal føres ud i livet. Fritid & Samfunds undersøgelser peger på, at folkeoplysningspolitikkerne særligt har begrænset fokus på aftenskoleområdet i mange kommuner (Hartje 2015b).

Resultaterne skal dog ses i lyset af, at politikkerne i mange kommuner blev udarbejdet forholdsvist hurtigt, da lovkravet om politikkerne blev indført. Det kan være en medvirkende årsag til politikernes karakter, og det er muligt at politikernes karakter og funktion vil udvikle sig over de kommende år, når mange kommuner har revideret politikkerne for første gang. At folkeoplysningspolitikkerne er resultat af et krav fra oven og ikke udsprunget af et lokalt oplevet behov kan dog også have betydning for, hvordan politikkerne prioriteres lokalt. Derudover har folkeoplysningsområdet historisk set været et område med en stærk tradition for autonomi til de folkeoplysende aktører og begrænset kommunal indblanding (Ibsen 1997, Ibsen & Eichberg 2006), hvilket ligeledes kan have betydning for, hvor specifikke målsætninger og strategier der formuleres på området. Endelig skal folkeoplysningspolitikkerne ses i sammenhæng med de kommunale tilskudsordninger, hvor der typisk er klare retningslinjer i forhold til den økonomiske støtte på området.

Ikke desto mindre er det relevant at diskutere, hvilken rolle folkeoplysningspolitikkerne kan og bør spille på området, og hvilken funktion politikkerne har for de respektive aktører.

Lovkravet om folkeoplysningspolitikker skal ses i lyset af en overordnet tendens til, at der i stigende grad formuleres kommunale politikker på stort set alle områder lige fra erhvervs- og turismepolitikker til frivillighedspolitikker, medborgerskabspolitikker, idrætspolitikker mv. På trods af denne udvikling er der begrænset forskningsbaseret litteratur om betydningen af disse politikker. Litteraturen peger dog på, at skriftligt formulerede politikker kan ses som et udtryk for en stigende grad af formalisering på et givet område, hvilket typisk medfører en øget grad af forpligtelse (Olsson 2000, 24).

Politikkernes funktion kan imidlertid variere alt efter, hvilket perspektiv de betragtes ud fra. Det viser en tidligere undersøgelse baseret på casestudier i to kommuner på idrætsområdet og det frivillige sociale område. Ifølge denne undersøgelse var politikere og embedsmænd betydeligt mere positive over for politikernes funktion end foreningerne, som var bekymrede for, at der blot var tale om et stykke papir uden handling bag. Politikere og embedsmænd i undersøgelsen oplevede i højere grad, at politikker kan spille en vigtig rolle i forhold til synlighed og bevågenhed på et område. Særligt embedsmændene oplevede, at politikker kan være nyttige i forhold til konkrete retningslinjer på et område. Endelig viste

undersøgelsen, at processen omkring udarbejdelsen af politikkerne i nogle tilfælde kan have lige så stor betydning som det konkrete produkt (Thøgersen 2012, 292). Ud fra nærværende undersøgelse er det dog ikke muligt at sige, hvorvidt denne variation i opfattelsen af politikkerens funktion gør sig gældende på folkeoplysningsområdet.

Det faktum, at relativt mange kommuner oplever udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven, kan dog give anledning til at overveje, hvorvidt politikkerne kunne være et muligt redskab til at skabe større klarhed over gråzonerne på området i form af mere konkrete retningslinjer for afgrænsning mv. Omvendt er der tale om et område, hvor der er store forskelle på de enkelte foreningers karakteristika og behov, hvorfor en for høj grad af standardisering og faste procedurer også kan være en udfordring.

Ses der på folkeoplysningslovens krav og intentioner i forhold til politikkerne, tyder analysen dog på, at der i mange kommuner fortsat er et potentiale for at udvikle politikkerne og blive skarpere på de punkter, folkeoplysningsloven kræver, at kommunerne forholder sig til.

Litteratur

Andersson, Eva; Bernerstedt, Mats; Forskmark, Jan, Rydenstam, Klas & Åberg, Pelle (2014): *Cirkeldeltagere efter 65 – livskvalitet och aktivt medborgerskap*. Folkbildningsrådet utvärderar no. 3. 2014.

Laub, Trygve Buch (2012): *Fremtidens Frivillige Foreningsliv i Idrætten*. København: Idrættens Analyseinstitut.

Bjerrum, Henriette & Nielsen, Christian Gjersing (2016): *Aftenskolerne og psykisk sårbare*. København: Videncenter for Folkeoplysning.

Bjerrum, Henriette & Thøgersen, Malene (2016): *Mental sundhed og øget trivsel*. København: Videncenter for Folkeoplysning.

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

Caroll, Glenn R. (red.) (1988): *Ecological Models of Organizations*. Ballinger Publishing Company.

Christensen, Preben; Clausager, Jens; Lund Jepsen, Christian & Westh, Jan René (1990): *Folkeoplysningsloven – Ny lov, nye regler*. København: De landsomfattende oplysningsforbund i samarbejde med en række af de folkeoplysende organisationer.

Dansk Folkeoplysnings Samråd (2015): Åbent brev til Kulturminister Bertel Haarder vedr. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens "Vejledning om uddeling af støtte til folkeoplysende foreninger" afsendt af formændene for DFS, Dansk Idræts Forbund, DGI og DUF. København, Dansk Folkeoplysnings Samråd.

Dansk Folkeoplysnings Samråd (DFS) (2016): Notat om aftenskolernes økonomiske situation - Kommunal støtte. April 2016.

Eigaard, Søren; Haue, Harry & Larsen, Helge (1987): *Aftenskolernes historie. Folkeoplysning i 200 år*. Dansk Folkeoplysnings Samråd.

Eigaard, Søren (2002): 'Verdens bedste fritidslov. Sammenhængen mellem velfærd og folkeoplysning. Et dansk eksempel.' I Eigaard, Søren (red.) (2002): *Velfærd og folkeoplysning*. Odense: Odense Universitetsforlag.

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

Fridberg, Torben & Henriksen, Lars Skov (red.) (2014): *Udvikling i frivilligt arbejde 2004-2012*. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Hansen, Carsten Y. (1995): *Folkeoplysning i fremtiden – tradition eller fornyelse?*. København: AKF Forlaget.

Hartje, Steffen (2013): *Kommunernes brug af 25 års-reglen. Undersøgelse af i hvor høj grad kommunerne bruger 25 års-reglen til at reducere udgiften til lokaletilskud i henhold til lov om støtte til folkeoplysning*. Oktober 2013. Fritid & Samfund.

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

- Hartje, Steffen (2015b): *Aftenskolen i folkeoplysningspolitikken*. Aarhus: Fritid & Samfunds Forlag.
- Ibsen, Bjarne (1997): *Fordærver pengene foreningerne?* *Politica* 29, 1, 1997.
- Ibsen, Bjarne & Eichberg, Henning (2006): *Dansk Idrætspolitik*. København: Idrættens Analyseinstitut.
- Ibsen, Bjarne & Espersen, Helle Hygum (2016): *Kommunernes samarbejde med civile aktører. Forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte*. København: KORA.
- Ibsen, Bjarne; Thøgersen, Malene & Levinsen, Klaus (2013): *Kontinuitet og Forandring i Foreningslivet*. Odense: Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet & Fødevarerministeriet (2011): *Landdistriktsredegørelse 2011 – regeringens redegørelse til Folketinget*. København.
- Kandrup, Poul Erik (2013) (red.): *Uden tvivl, med stort besvær. En historie om DOF 1973-2013*. Dansk Oplysningsforbund.
- Kommunernes Landsforening (2015): *Folkeoplysningsloven med kommentarer*. Kommuneforlaget A/S
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2015): *Vejledning om uddeling af støtte til folkeoplysende foreninger*. København: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- Korsgaard, Ove (1997): *Kampen om lyset: dansk folkeoplysning gennem 500 år*. Aarhus: Gyldendal.
- Nielsen, Christian & Pilgaard, Maja (2014): *Aftenskolernes stabile niche er udfordret*. Artikel bragt på vifo.dk 20.8.2014.
- Nordby, Ib (2006): *De Danske Skytteforeninger gennem 150 år*. Bind 1. Jelling: De Danske Skytteforeninger.
- Nordentoft, Agnethe & Løvgreen, Peter (1998): *Aftenskolernes rolle i fremtidens voksenuddannelse*. København: Udviklingscenteret for folkeoplysning og voksenundervisning.
- Nordiska ministerrådet (1997): *Folkbildning och Vuxenundervisning i Norden. Struktur – omfang – ekonomi*. TemaNord 1997: 584. København: Nordiska ministerrådet.
- Olsson, Lars E. (2000): *På olika villkor: Samverkan mellan kommun och frivillig organisation*. Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie. Stockholm, Sköndal Institutets Forskningsavdelning.
- 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.
- Svendsen, Gunnar L.H. (2007): *Hvorfor klarer nogle udkantssamfund sig bedre end andre? En analyse af udnyttelsen af stedbundne ressourcer i to danske udkantssamfund*. IFUL rapport nr. 2/2007. Esbjerg: Syddansk Universitet, Institut for Forskning og Udvikling i Landdistrikter.

Sørensen, Jens Fyhn Lykke; Svendsen, Gunnar Lind Haase & Jensen, Peter Sandholdt (2011): 'Der er så dejligt derude på landet? Social kapital på landet og i byen 1990-2008'. I Gundelach, Peter (red.) (2011): *Små og store forandringer. Danskernes værdier siden 1981*. København: Hans Reitzels Forlag.

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 (2012): *Institutionelle omgivelser og foreningslivet. Kommunalreformens betydning for samspillet mellem kommuner og frivillige foreninger*. Ph.d. afhandling. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Thøgersen, Malene (2015): *Tværgående samarbejde blandt folkeoplysningens aktører*. København: Videncenter for Folkeoplysning.

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

Thøgersen, Malene & Næser, Niels (2016): *Fritid og Trivsel i Aalborg Kommune*. København: Idrættens Analyseinstitut.

Toft, Ditte (2016): *Lokale idrætskulturer påvirker børns idrætsaktiviteter mere end voksnes*. Artikel bragt på idan.dk 08.02.2016.

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

Undervisningsministeriet (1999): *Folkeoplysningen i tal*. København: Undervisningsministeriet.

Undervisningsministeriet (2010): *Folkeoplysningens samfundsmæssige betydning*. København: Undervisningsministeriet.

UNI-C (2007): 1.775.0001 aktivitetsmedlemmer fordeler sig på 16.500 folkeoplysende foreninger i Danmark i 2005. Notat. UNI•C Statistik & Analyse, 22. november 2007.

Velfærdsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2009): *Landdistriktsredegørelsen*. København: Velfærdsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

LOVSTOF:

Lov nr. 480 af 31/05/2000 (Nummerering som "vedtaget lovforslag": 1999/1 LSV 189. Nummerering som "Lovforslag som fremsat": 1999/1 LSF 189): Lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og Folkeuniversitetet (2000)

Lov nr. 149 af 25/03/2002 (nummerering som "Betænkning over lovforslag": 2001/2 BTL 79): Lov om ændring af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven) og ophævelse af lov om daghøjskoler m.v. og lov om den fri ungdomsuddannelse samt ændring af lov om refusion af udgifter til uddannelse i forbindelse med aktivering m.m. samt ændring af forskellige love

BEK nr. 353 af 15/05/2003 ("Bekendtgørelse"): Bekendtgørelse om løn- og andre ansættelsesvilkår for ledere og lærere ved undervisning mv. efter lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning (2003)

Lov nr. 1224 af 27/12/2003: Lov om ændring af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven) og lov om ungdomsskoler (2003)

Lov nr. 1227 af 27/12/2003 (Nummerering som "lovforslag som fremsat": 2003/1 LSF 83): Lov om ændring af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (2003)

Lov nr. 1593 af 20/12/2006 (nummerering som "Skriftlig fremsættelse af lovforslag": 2006/1 LSF 13): Lov om ændring af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet

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

Lovforslag nr. L 13 af 06/12/2016: Lov om ændring af Folkeoplysningsloven og ligningsloven.

STATISTISK MATERIALE:

Danmarks Statistik (2016): Statistikbanken, 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), REGK31 (Kommunale regnskaber (1000 kr.) efter område, funktion, dranst og art) og REGK53 (Kommunernes driftsregnskaber (1000 kr.) efter område, gruppering og art.)

Kommunale nøgletal: www.noegletal.dk

Fra de kommunale nøgletal er indhentet baggrundsoplysninger om kommunerne ift. demografi, struktur og økonomi.

Bilagsmateriale

Uddybende om undersøgelsens datagrundlag

Spørgeskemaundersøgelsen

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført som en elektronisk spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets kommuner. Forud for undersøgelsen blev der udsendt et skriftligt informationsbrev til alle fagchefer på kultur- og fritidsområdet med en uddybning af undersøgelsens formål og en opfordring til at bakke op om undersøgelsen. Selve spørgeskemaet blev efterfølgende sendt ud pr. mail til de pågældende fagchefer med en opfordring om at sende skemaet videre til de relevante medarbejdere på området.

Spørgeskemaet blev udsendt i uge 44 i oktober 2015. Efter cirka 4 uger blev den første reminder sendt i til de kommuner, der ikke havde besvaret eller givet lyd. I samme mail blev kommunerne opfordret til at vende tilbage, hvis de havde brug for en længere svarfrist. Generelt var processen i mange tilfælde karakteriseret af en løbende dialog med kommunerne og individuelle aftaler om deadlines for besvarelser. Det skyldes, at der ikke er tale om en traditionel spørgeskemaundersøgelse men et langt og tidskrævende skema, som i mange tilfælde har involveret flere medarbejdere. Af samme årsag blev det valgt at forlænge undersøgelsesperioden for at få så mange svar med som muligt. Undersøgelsen blev endelig afsluttet i april 2016. Efter undersøgelsens afslutning blev alle kommuners svar gennemgået. Ved tvivlsspørgsmål vedrørende dele af besvarelsen blev de pågældende kommuner kontaktet.

I alt 91 kommuner har bidraget til undersøgelsen ved at besvare skemaet helt eller delvist. En enkelt af disse kommuner har dog kun besvaret meget få spørgsmål. De 90 øvrige kommuner repræsenterer samlet set 96 pct. af befolkningen. De kommuner, der ikke har besvaret spørgeskemaet, er dermed overvejende små og mellemstore kommuner, mens der er svar fra alle landets største kommuner.

Svarprocenten varierer dog betydeligt på tværs af de enkelte spørgsmål i spørgeskemaet, hvilket ifølge kommunernes uddybende svar primært skyldes, at alle kommuner ikke har været i besiddelse af alle de efterspurgte oplysninger. Derudover har enkelte kommuner undladt at besvare dele af spørgeskemaet på grund af tidsnød. Der er dog ikke tale om et generelt stor frafald i løbet af spørgeskemaet, men derimod variation på tværs af de enkelte spørgsmål.

I analysen af data fra spørgeskemaundersøgelsen er der tilføjet en række baggrundsvARIABLE om de enkelte kommuner til datasættet. Disse oplysninger omfatter kommunernes strukturelle karakteristika og demografi samt oplysninger fra de kommunale regnskaber vedrørende kommunernes udgifter på folkeoplysningsområdet. Oplysningerne er hentet fra de kommunale nøgletal, www.noegletal.dk og fra de kommunale regnskaber, der er tilgængelige i Statistikbanken, www.statistikbanken.dk. De enkelte variable er nærmere beskrevet i de enkelte analyser.

Kommunale tilskudsordninger

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen blev kommunerne bedt om at medsende deres tilskudsordninger både for den folkeoplysende voksenundervisning og det folkeoplysende foreningsområde.

I de tilfælde hvor tilskudsordningerne ikke blev medsendt, blev der efterfølgende søgt efter ordningerne på kommunernes hjemmesider. Hvis det heller ikke her var muligt at få finde tilskudsordningerne, blev kommunerne igen kontaktet. Denne proces resulterede i, at der blev fundet tilskudsordninger for alle 98 kommuner på foreningsområdet og for 91 kommuner på aftenskoleområdet. Derudover blev der erhvervet specifik information på aftenskoleområdet fra yderligere to kommuner ved direkte henvendelse, hvorved der indgår information fra tilskudsordninger i 93 kommuner på aftenskoleområdet.

I enkelte tilfælde var der tale om tilskudsordninger med meget sparsomme oplysninger, hvor det kan diskuteres, hvorvidt der var tale om egentlige tilskudsordninger eller blot information om folkeoplysningsområdet. Det er dog medtaget i analysen, hvis det ikke var muligt at finde mere uddybende dokumentation på området.

Processen med indsamlingen af tilskudsordninger blev afsluttet i efteråret 2016. Den samlede indsamling er dermed foregået over en længere periode. Det kan derfor ikke afvises, at der i nogle kommuner kan være vedtaget nye tilskudsordninger i løbet af perioden.

Tilskudsordningerne er både benyttet i selvstændige analyser og som supplement i de tilfælde, hvor en kommune ikke har besvaret spørgeskemaet, men hvor oplysningen har været tilgængelig i tilskudsordningen. I forbindelse med de analyser, der udelukkende er baseret på tilskudsordningerne, er de blevet gennemlæst og kodet ud fra de relevante kriterier og definitioner, der er anvendt i de enkelte delanalyser. I størstedelen af analyserne er tilskudsordningerne blevet kodet af to personer, for at sikre stabilitet og konsekvens i analysen. Efterfølgende er kodningerne fra tilskudsordningerne tilføjet til det samlede datasæt.

Kommunale folkeoplysningspolitikker

Ligesom med tilskudsordningerne blev kommunerne bedt om at medsende deres folkeoplysningspolitikker i forbindelse med besvarelsen af spørgeskemaet. Hvis folkeoplysningspolitikken er indlejret som en del af andre politikker, blev de bedt om at medsende disse. I de tilfælde kommunerne ikke medsendte politikkerne, er der efterfølgende søgt efter dem på de kommunale hjemmesider og i enkelte tilfælde er kommunerne kontaktet. Kun i en enkelt kommune er det slet ikke lykket at finde en relevant politik. Indsamlingen af politikker blev afsluttet i efteråret 2016. Ligesom ved tilskudsordningerne kan det ikke afvises, at enkelte kommuner har nået at vedtage nye folkeoplysningspolitikker i løbet af den periode, indsamlingen er foregået. Ikke alle kommuner har besludt folkeoplysningspolitikker, hvorfor det har været nødvendigt at sondre mellem folkeoplysningspolitikker og øvrige politikker, som primært omfatter kultur- og fritidspolitikker.

I arbejdet med folkeoplysningspolitikkerne er samtlige politikker læst igennem med henblik på at identificere de udvalgte temaer i § 34 i folkeoplysningsloven, som er belyst i analysen af de tværgående temaer på folkeoplysningsområdet:

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

Samtlige politikker er kodet ved at markere de uddrag i politikkerne, som omhandler de pågældende temaer. I kodningen er der sondret mellem uddrag, der blot omtaler de pågældende temaer og uddrag, der beskriver konkrete planer for handling på området. Et eksempel på en konkret handling kunne være følgende uddrag: *Der bliver i løbet af 2012 igangsat et tættere samarbejde mellem Allerød Bibliotek og oplysningsforbundene med henblik på gennemførelse af forskellige aktiviteter for kommunens borgere (Allerød Kommune).*

I kodningsarbejdet er temaerne inddraget, uanset om de er nævnt eksplicit via en overskrift, eller om temaerne belyses på mere indirekte vis i politikkerne. Der er flere tilfælde, hvor der har været overlap mellem tema 4 *samarbejde og partnerskaber* og tema 5 *afgrænsning af aktiviteter*. Det gælder eksempelvis i tilfælde, hvor afgrænsningstemaet er benyttet til at beskrive samarbejdet mellem eksempelvis biblioteker og aftenskolerne i kommunen.

I rapportens analyser er det kodede materiale anvendt til at beskrive indholdet i og karakteren af den måde, kommunerne i deres folkeoplysningspolitikker forholder sig til de enkelte emner på. Formålet med analyserne er at belyse de overordnede tendenser i politikkerne, som eksemplificeres via de kodede uddrag fra kodningsprocessen.

Spørgeskemaet til kommunerne

Den folkeoplysende voksenundervisning

De første spørgsmål i skemaet vedrører udelukkende den folkeoplysende voksenundervisning, som i folkeoplysningsloven er beskrevet i kapitel 4.

Antallet af tilskudsberettigede foreninger på det folkeoplysende voksenundervisningsområde (§3, §4, stk. 1, nr. 1 og stk. 2)	
Formålet med spørgsmålet er at kunne belyse antallet af folkeoplysende foreninger på voksenundervisningsområdet (i daglig tale aftenskoler), der er tilknyttet et landsdækkende oplysningsforbund samt antallet af folkeoplysende foreninger på voksenundervisningsområdet uden for disse organisationer. Foreninger i den folkeoplysende voksenundervisning benævnes i resten af skemaet 'aftenskoler'.	
Foreninger i den folkeoplysende voksenundervisning (benævnes i resten af skemaet 'aftenskoler')	Skriv antallet af aftenskoler, som har haft aktivitet i kommunen i 2014:
<ul style="list-style-type: none">• Aftenskoler medlem af AOF, DOF, FOF, LOF eller Fora• Aftenskoler uden for de landsdækkende oplysningsforbund	

Undervisning mv. (§7, stk. 2)		
Formålet med de følgende spørgsmål er at få belyst fordelingen af undervisningstimer, deltagere og udbydende foreninger i forhold til forskellige typer af undervisning.		
Angiv ANTAL UNDERVISNINGSTIMER fordelt på de følgende typer af undervisning.	Antal undervisningstimer	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive antallet af undervisningstimer, angiv da årsagen.</i>
Undervisning og studiekredse		
Undervisning for handicappede (§8, stk. 2)		
Undervisning der forudsætter små hold (8a, stk. 2)		
Fleksible tilrettelæggelsesformer (§ 8, stk. 4)		
	Antal foredrag	
Foredrag		

Angiv ANTAL REGISTREREDE DELTAGERE fordelt på de følgende typer af undervisning.	Skriv antal deltagere	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive antallet af deltagere, angiv da årsagen.</i>
Undervisning og studiekredse (antal deltagere)		

Undervisning for handicappede (§8, stk. 2) (antal deltagere)		
Undervisning der forudsætter små hold (§ 8a, stk. 2) (antal deltagere)		
Fleksible tilrettelæggelsesformer (§8, stk. 4) (antal deltagere)		
Foredrag (antal deltagere)		

Angiv ANTAL AFTENSKOLER, der har anvendt tilskud til de følgende typer af undervisning.	Antal aftensskoler	Hvis kommunen ikke har opgørelser over antallet af aftensskoler, sættes kryds her
Undervisning for handicappede (8a, stk. 2)		
Undervisning der forudsætter små hold (§8a, stk. 2)		
Fleksible tilrettelæggelsesformer (§8, stk. 4)		

Undervisningstimer fordelt på fag		
Har kommunen opgørelser over antallet af undervisningstimer fordelt på forskellige typer af fag?	Ja/nej/ved ikke	Indsæt (som fil) det samlede antal af undervisningstimer fordelt på fag. Hvis du ikke har det samlede antal undervisningstimer fordelt på fag i en fil, kan du skrive dem her.

Uddybende spørgsmål om undervisning for personer med handicap		
Hvilke procedurer har kommunen i forhold til godkendelsen af deltagere med handicap i relation til emnet? (§8, stk. 2)	Åbent svarfelt:	
Er der fastsat et MINIMALT antal af deltagere på handicaphold?	Ja/nej/ved ikke	Skriv det minimale antal af deltagere på handicaphold her.

Er der fastsat et MAKSIMALT antal af deltagere på handicaphold?	Ja/nej/ved ikke	Skriv det maksimale antal deltagere på handicaphold her.
Er der i kommunen aftenskoler, som udelukkende har handicaphold?	Ja/nej/ved ikke	Skriv antallet af aftenskoler, som udelukkende har handicaphold her.
Er der mulighed for at få tilskud til deltagere med handicap i relation til emnet på blandede hold (hold hvor der er både er deltagere med og uden handicap)?	Ja/nej/ved ikke	
Hvordan beregnes tilskuddet til deltagere med handicap i relation til emnet på blandede hold?	Åbent svarfelt:	
Har kommunen opgørelser over, i hvor mange tilfælde muligheden for blandede hold er blevet benyttet?	Ja/nej/ved ikke	Angiv det samlede antal deltagere med handicap på blandede hold.

DETTE SPØRGSMÅL HANDLER OM AFTENSKOLERNES SAMLEDE TILSKUDSBERETTIGEDE LØNUDGIFTER.

Angiv aftenskolernes samlede tilskudsberettigede lønudgifter for 2014 (§8, stk. 1)

De samlede tilskudsberettigede lønudgifter til lederløn (inkl. feriepenge, ATP, AUD, sygedagpenge mv.)	Angiv beløb i kr.	Hvis det ikke er muligt at angive beløbet, skriv da årsag:
De samlede tilskudsberettigede lønudgifter til lærerløn og foredragshonorarer (inkl. feriepenge, ATP, AUD, sygedagpenge mv.)	Angiv beløb i kr.	Hvis det ikke er muligt at angive beløbet, skriv da årsag:

Angiv kommunens SAMLEDE TILSKUD TIL UNDERVISNING (løn mv.) fordelt på forskellige tilrettelæggelsesformer. Angiv beløb i kroner.	Angiv beløb i kr.	Hvis det ikke er muligt at angive beløbet, skriv da årsag:
Løntilskud til undervisning og studiekredse (§8 og §11, stk. 2)		
Løntilskud til undervisning for handicappede (§ 8, stk. 2 og § 11, stk. 4)		
Løntilskud til undervisning, der forudsætter små hold (§ 8a) (fx instrumentalundervisning)		
Løntilskud til foredragsvirksomhed		

Tilskud til fleksible tilrettelæggelsesformer (§8, stk. 4)		
Tilskud til debatskabende aktiviteter (§8, stk. 3)		
Er der ydet maksimalt tilskud i forhold til de kommunalt vedtagne tilskudsbrøker?	Ja/nej/ved ikke	Angiv, hvis muligt, hvor stor en andel af det maksimale tilskud, der er ydet i forhold til de kommunalt vedtagne tilskudsbrøker (angiv andel i procent).

Uddybende spørgsmål om 10 pct. puljen til debatskabende aktiviteter (§ 8, stk. 3)		
Ifølge lovgivningen er de enkelte aftenskoler forpligtet til at afsætte 10 pct. af den samlede beløbsramme til debatskabende aktiviteter.		
Er der sket en tilbagebetaling af ikke forbrugte midler til DEBATSKABENDE AKTIVITETER?	Ja/nej/ved ikke	Angiv, hvis muligt, størrelsen på det samlede tilbagebetalte beløb (i kroner) til DEBATSKABENDE AKTIVITETER. Angiv, hvis muligt, hvor mange aftenskoler, der har tilbagebetalt midlerne til DEBATSKABENDE AKTIVITETER helt eller delvist.
Er der sket overførsel af ikke forbrugte tilskud til DEBATSKABENDE AKTIVITETER til næste års pulje?	Ja/nej/ved ikke	Angiv, hvis muligt, det beløb af ikke forbrugte tilskud til DEBATSKABENDE AKTIVITETER, der er blevet overført til næste år (i kroner).

Lokaletilskud til den folkeoplysende voksenundervisning (§ 21, 22 og 23)		
Angiv kommunens samlede tilskud til private og lejede lokaler (§23):	Angiv beløb i kr.	
Opkræver kommunen gebyr ved brug af anviste lokaler? (§ 22, stk. 4)	Ja/nej/ved ikke	Angiv de samlede indtægter (i kroner) for de opkrævede gebyrer.

Hvor mange aftenskoler fik i 2014 tilskud til EGNE ELLER LEJEDE LOKALER? (§23)	Angiv antal	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive antallet, angiv da årsagen.</i>

Anvendte tilskudsbrøker og vægtninger (§11)		
I dette spørgsmål angives de tilskudsbrøker og beregninger, der anvendes ved de forskellige typer af undervisning.		
Hvilken tilskudsbrøk anvendes ved almindelig undervisning og studiekredse?	Angiv brøk	<i>Hvis det ikke er muligt at angive brøk, angiv da årsagen.</i>
Hvilken tilskudsbrøk anvendes ved undervisning for deltagere med handicap i relation til et konkret emne?	Angiv brøk	<i>Hvis det ikke er muligt at angive brøk, angiv da årsagen.</i>
Hvilken tilskudsbrøk anvendes ved instrumentalundervisning/små hold?	Angiv brøk	<i>Hvis det ikke er muligt at angive brøk, angiv da årsagen.</i>
Hvor mange undervisningstimer tæller et foredrag for, når tilskuddet til foredrag skal beregnes?	Angiv antal timer	<i>Hvis det ikke er muligt at angive brøk eller beregning, angiv da årsagen.</i>
Har kommunalbestyrelsen fastsat en vægtning mellem fag og emner?	Ja/nej/ved ikke	Hvis ja, hvilken vægtning af fag og emner er der tale om?

Kommunens supplerende og særlige tilskud (§8a)			
Gives der tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling til særlige grupper? (ud over handicappede i relation til et konkret emne)	Ja/nej/ved ikke	Hvilke grupper ydes der tilskud til?	Angiv samlet tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling til særlige grupper (angiv beløb i kroner).
Gives der supplerende tilskud til små øsamfund og tilsvarende tyndt befolkede områder?	Ja/nej/ved ikke		Angiv samlet supplerende tilskud til små øsamfund og tilsvarende tyndt befolkede områder (angiv beløb i kroner)

Gives der særlige tilskud til indgåelse af partnerskaber om løsning af konkrete opgaver?	Ja/nej/ved ikke		Angiv samlet tilskud til indgåelse af partnerskaber om løsning af konkrete opgaver (angiv beløb i kroner).
--	-----------------	--	--

Kommunal varetagelse af aftenskolors administrative opgaver (§12)		
Er der aftenskoler uden for de store oplysningsforbund, som benytter sig af muligheden for, at kommunen varetager skolens administrative opgaver i forbindelse med aflønning af lærere mv.?	Ja/nej/ved ikke	Hvor mange skoler benytter sig af dette tilbud?

Mellemkommunale betalinger		
Nedenfor bedes angivet de mellemkommunale godtgørelser for udgifter i forbindelse med undervisning, studiekredse og fleksible tilrettelæggelsesformer (§ 43)		
Beløb modtaget fra anden/andre kommuner	Angiv samlet beløb i kr.	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive beløbene, angiv da årsagen.</i>
Beløb betalt til anden/andre kommuner	Angiv samlet beløb i kr.	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive beløbene, angiv da årsagen.</i>

Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde

De følgende spørgsmål vedrører udelukkende det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde, som i folkeoplysningsloven er beskrevet i kapitel 5.

Formålet med de følgende spørgsmål er at skabe overblik over antallet af foreninger og medlemmer fordelt på forskellige aktivitetstyper:

Foreninger og aktiviteter (§3, §4, stk. 1, nr. 2 og stk. 3)				
	Angiv antallet af godkendte folkeoplysende foreninger	Angiv det samlede antal aktivitetsmedlemmer	Angiv, hvis muligt, antal aktivitetsmedlemmer under 25 år	Angiv, hvis muligt, antal aktivitetsmedlemmer over 25 år
Idræt				
Idébestemt- og samfundsen-gagerende børne- og ungdomsarbejde				
Foreningsbaserede ungdoms-klubber				
Andre foreninger				

<i>Hvis muligt, angiv da hvordan de idébestemte og samfundsen-gagerede foreninger fordeler sig på de følgende kategorier:</i>	Angiv antallet af godkendte folkeoplysende foreninger	Angiv det samlede antal aktivitetsmedlemmer	Angiv, hvis muligt, antal aktivitetsmedlemmer under 25 år	Angiv, hvis muligt, antal aktivitetsmedlemmer over 25 år
Politisk arbejde				
Religiøst arbejde				
Spejderkorps				
Andre typer af idébestemte og samfundsen-gagerende aktiviteter				

Kommunalbestyrelsens samlede tilskud (regnskab)		
Angiv kommunens samlede udgifter til medlems-/aktivitetstilskud (§ 15 og 16), fordelt på følgende områder (beløb i kroner).	Angiv beløb i kr.	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive samlede udgifter, angiv da årsagen.</i>
Idræt		
Idébestemt og samfundsen-gagerende børne- og ungdomsarbejde i alt		
Foreningsbaserede ungdoms-klubber		
Andre foreninger		

Hvis muligt, angiv da hvordan tilskuddet fordeles sig på de følgende kategorier:	Angiv beløb i kroner	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive beløbet, angiv da årsagen.</i>
Politisk arbejde		
Religiøst arbejde		
Spejderkorps		
Andre typer af idébestemte og samfundsengagerende aktiviteter		

Lokaletilskud mv. til det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde (§21 og §25)		
Hvor mange foreninger får stillet kommunale lokaler til rådighed? (§21)	Angiv antal foreninger	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive antallet, angiv da årsagen.</i>
Hvor mange foreninger får tilskud til egne eller lejede lokaler? (§25)	Angiv antal foreninger	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive antallet, angiv da årsagen.</i>
Angiv det samlede tilskud til egne og lejede private lokaler, inklusiv ridehaller (§25)	Angiv beløb i kr.	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive det samlede tilskud, angiv da årsagen.</i>
Angiv det samlede tilskud til egne og lejede private haller, ekskl. ridehaller (§25)	Angiv beløb i kr.	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive det samlede tilskud, angiv da årsagen.</i>
Stiller kommunen lokaler til rådighed for selvorganiserede udøvere?	Ja/nej/ved ikke	Angiv gerne på hvilken måde kommunen stiller lokaler til rådighed for selvorganiserede grupper
Nedsætter kommunalbestyrelsen lokaletilskuddet ved medlemmer over 25 år? (§25, stk. 3)	Ja/nej/ved ikke	Hvis ja, uddybe gerne på hvilken måde lokaletilskuddet nedsættes:
Angiv kommunens samlede betaling for benyttelse af lokaler og udendørs anlæg på uddannelsesinstitutioner, regionale og statslige institutioner (§ 21, stk. 2,3, 4).	Angiv beløb i kr.	<i>Hvis du ikke er i stand til at angive kommunens samlede betaling, angiv da årsagen.</i>

Gebyr ved brug af anviste lokaler (§22, stk. 4)		
Opkræver kommunen gebyr ved brug af anviste lokaler? (§22, stk. 4)	Ja/nej/ved ikke	Angiv hvis muligt de samlede indtægter for de opkrævede gebyrer i kroner.

Er gebyret gradueret alt efter, om det er børn og unge eller voksne, der benytter lokalerne?	Ja/nej/ved ikke	Hvis ja, på hvilken måde gradueres gebyret?
--	-----------------	---

Kommunens særlige tilskud (§19, stk. 2 og 3)			
Yder kommunen forhøjet tilskud til særlige aktivitetsformer og personer med særlige behov?	Ja/nej/ved ikke	Til hvilke grupper/aktiviteter ydes der tilskud?	Angiv beløb i kroner
Yder kommunen særlige tilskud til indgåelse af partnerskaber om løsning af konkrete opgaver?	Ja/nej/ved ikke		Angiv beløb i kroner

Øvrige spørgsmål

De resterende spørgsmål i spørgeskemaet går på tværs af de to hovedområder og handler primært om udviklingsarbejde, § 35 stk. 2-udvalg og forenings-sammenslutninger.

Tilskud til udviklingsarbejde

<p>De nedenstående spørgsmål omhandler kommunens tilskud til udviklingsarbejde inden for lovens område.</p> <p>(Spørgsmålet omfatter dermed udviklingsarbejde inden for både den folkeoplysende voksenundervisning, det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde samt ikke-organiserede grupper)</p>			
Hvilket beløb er der afsat til udviklingsarbejde inden for lovens område? (§6, stk. 3)	Angiv samlet beløb i kr.		<i>Hvis du ikke er i stand til at angive beløbet, angiv da årsagen.</i>
Hvis muligt, angiv hvordan beløbet er fordelt på de to hovedområder:	Den folkeoplysende voksenundervisning (angiv beløb)	Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde (angiv beløb)	
Ydes der herunder tilskud til ikke-organiserede grupper og aktiviteter med et folkeoplysende sigte?	Ja/nej/ved ikke	Hvilke typer af aktiviteter/opgaver ydes der støtte til.	Angiv beløb i kr.

§ 35 stk. 2-udvalg

<p>Ifølge lovgivningen er kommunen forpligtet til at oprette et udvalg med repræsentation for de aktører, der kan få tilskud efter lovens kapitel 3. De følgende spørgsmål omhandler § 35, stk. 2-udvalgets organisering og struktur.</p>		
Varetages udvalgets rolle gennem ét eller flere forskellige udvalg?	Ét udvalg (Angiv udvalgets navn) Flere udvalg (Angiv udvalgenes navne) Kommunen har ikke nedsat et § 35, stk. 2-udvalget.	Hvis kommunen ikke har nedsat et § 35, stk. 2-udvalg, uddyb gerne hvorfor:
Ved ét udvalg: Hvor mange medlemmer har udvalget?	Skriv antal	
Ved flere udvalg: Hvor mange medlemmer har udvalgene	Skriv antal	

<p>sammenlagt?</p>		
<p>Hvem er repræsenteret i udvalget/udvalgene?</p>	<p>Idrætsforeninger Korps Øvrige idébestemte/samfundsengagerende børn- og ungeforeninger Aftenskoler Kulturforeninger/andre kulturaktører Andre aktører med stemmeret Medlemmer fra kommunalbestyrelsen Andre aktører uden stemmeret</p>	<p>Angiv antallet af repræsentanter for hver af de følgende typer af aktører</p>
<p>Hvor mange møder holder udvalget/udvalgene om året i gennemsnit? (ved flere udvalg, skrives det samlede antal møder)</p>	<p>Angiv antal</p>	
<p>Hvilke af de følgende kompetencer har udvalget/udvalgene? (Sæt gerne flere kryds)</p>	<p>Udvalget afgiver udtalelse til kommunalbestyrelsen om udkast til regler for tilskud.</p> <p>Udvalget afgiver forslag til kommunalbestyrelsen om rammens fordeling mellem områderne.</p> <p>Udvalget anviser lokaler og fordeler tilskud ud fra de gældende tilskudsregler.</p> <p>Udvalget træffer afgørelser om fordeling af midler fra puljen til udviklingsarbejde eller andre puljer.</p> <p>Udvalget inddrages i udviklingen af kommunens særlige projekter og tiltag på området.</p> <p>Udvalget tager selv initiativ til særlige projekter og tiltag på området.</p> <p>Udvalget påser, at tilskud ydet efter folkeoplysningsloven er anvendt i overensstemmelse med loven og de fastsatte regler.</p> <p>Udvalget har ingen af de ovenstående kompetencer</p> <p>Udvalget har andre kompetencer – uddyb gerne hvilke:</p>	<p>:</p>

Foreningssammenslutninger/samvirker på folkeoplysningsområdet

Hvilke typer af foreningssammenslutninger/råd/samvirker findes i kommunen på folkeoplysningsområdet?	
Idrætssamvirke/råd Aftenskolesamvirke/råd Spejdersamvirke/råd Andre samvirker/råd (Skriv hvilke) Der er ikke nogen samvirker/råd i kommunen	Sæt gerne flere kryds
Er der kommunale medarbejdere repræsenteret i nogle disse sammenslutninger/råd?	Ja/nej/ved ikke
Sæt kryds ved de samvirker, hvor der er repræsentation af kommunale medarbejdere: Idrætssamvirke/råd Aftenskolesamvirke/råd Spejdersamvirke/råd Andre samvirker/råd (Skriv hvilke)	Sæt gerne flere kryds

Daghøjskoler

Tilskud til daghøjskoler (kap. 12a)					
Yder kommunalbestyrelsen støtte til daghøjskoler efter folkeoplysningsloven? <i>Note: Denne undersøgelse belyser kun den del af daghøjskolernes aktivitet, som er finansieret gennem folkeoplysningslovens kapitel 12a.</i>	Ja/nej/ved ikke	Angiv samlet beløb:	Angiv antallet af daghøjskoler, der ydes støtte til:	Angiv antallet af deltageruger (en årselev udgør 40 deltageruger):	Hvis muligt, angiv antal unikke deltagere:

Som afslutning på spørgeskemaet vil vi gerne have jeres overvejelser om, hvorvidt og i givet fald på hvilken måde, i som kommune oplever udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven i praksis.		
Oplever I som kommune nogle særlige udfordringer ved administrationen af Folkeoplysningsloven.	Ja/nej/ved ikke	Uddyb gerne hvilke udfordringer I oplever ved administrationen af loven: Uddyb gerne hvordan I håndterer

		disse udfordringer:
--	--	---------------------

Kontaktoplysninger
Nedenfor angives kontaktoplysninger på den eller de personer, der har udfyldt spørgeskemaet, så Videncenter for Folkeoplysning har mulighed for at tage kontakt ved eventuelle spørgsmål til besvarelsen.
Navn(e) på kontaktperson(er):
<p>Navn: Telefon: E-mail:</p> <p>Navn: Telefon: E-mail:</p> <p>Navn: Telefon: E-mail:</p>

Der er nu ikke flere spørgsmål i spørgeskemaet. Mange tak for besvarelsen.

Vi vil derudover gerne bede jer om at vedhæfte de følgende dokumenter:

- Kommunens folkeoplysningspolitik (såfremt folkeoplysningspolitikken ikke er en selvstændig politik men er indlejret i en anden overordnet politik (fx kultur- og fritidspolitik eller idrætspolitik), medsendes denne politik)
- Kommunale tilskudsordninger for både for den folkeoplysende voksenundervisning og det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde

Hvis I ikke har mulighed for at vedhæfte filerne, kan de sendes til denne mailadresse:

malene.thogersen@vifo.dk

Det er første gang Videncenter for Folkeoplysning gennemfører undersøgelsen, og vi vil gerne fortsat udvikle det i samarbejde med jer. Hvis du har nogle kommentarer eller ændringsforslag til skemaet, kan du skrive dem her:	(Åbent svarfelt)
--	------------------

Supplerende tabeller og figurer

Bilag til del 1: Den folkeoplysende voksenundervisning

Tabel 33: Gennemsnitlig ændring i antallet af aftenskoler – efter kommunetype

	Gennemsnitlig ændring i pct. fra 2005 til 2014	n
Udkantskommuner	-38	22
Ikke-udkantskommuner	-31	55

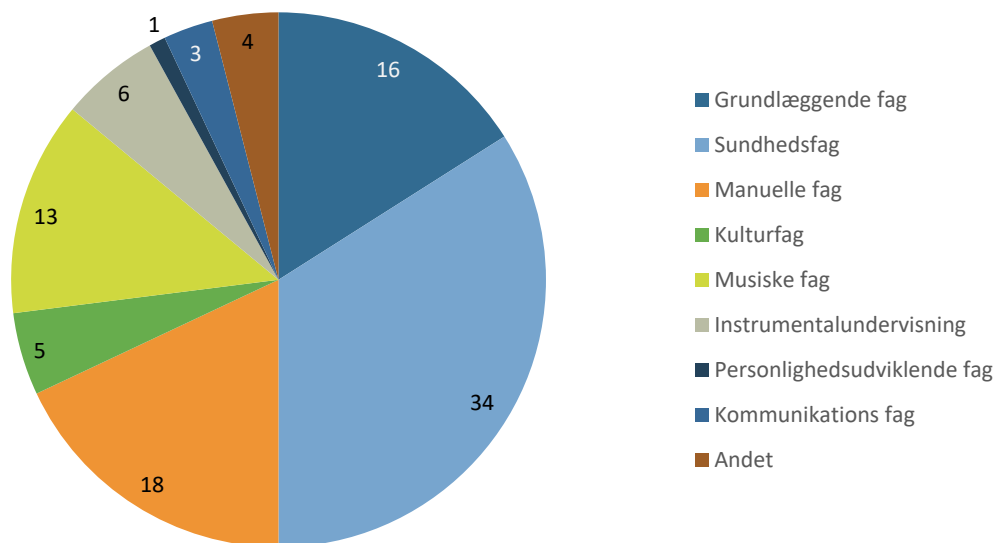
n = 77. Bemærk, at Gentofte ikke indgår i gennemsnittet for 'Ikke-udkantskommuner', da antallet af aftenskoler uden for de etablerede forbund steg fra 0 til 4, hvilket ikke kan omregnes til pct.

Tabel 34: Aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau – udkants/ikke-udkantskommune

	Antal indbyggere pr. undervisnings- time (gennemsnit)	Antal indbyggere pr. aftenskole (gennemsnit)
Udkantskommune	9	3.183
Ikke udkants- kommune	6	5.154
I alt	7	4.591

n: Antal indbyggere pr. undervisningstime = 77, antal indbyggere pr. aftenskole = 91

Figur 40: Undervisningstimer fordelt på fag - tal fra Oplysningsforbundenes Fællesråd



Figuren viser, hvordan undervisningstimerne fordeler sig på tværs af fag. I opgørelsen indgår kun tal fra tre oplysningsforbund: FOF, Fora og DOF, da AOF og LOF ikke opgør undervisningstimer på tværs af fag. FOF's fagkategorier varierer en smule fra de to øvrige oplysningsforbund. Kategorierne 'instrumentalundervisning', 'personlighedsudviklende fag' og 'andet' indgår ikke i opgørelsen fra FOF. n = 982.622 undervisningstimer.

Tabel 35: Vægtning mellem fag og emner

	Andel (i pct.)	n
Ja	0	0
Nej	94	84
Ved ikke	6	5
I alt	100	89

n = 89. Spørgsmålsformuleringen var: "Har kommunalbestyrelsen fastsat en vægtning mellem fag og emner?"

Tabel 36: Anvendt tilskudsbrøk og handicapundervisnings andel af timer

Tilskudsbrøk til handicapundervisning	Handicapundervisningens gennemsnitlige andel af undervisningstimerne	n
8/9	0,26	46
7/9 og derunder	0,26	30
I alt	0,26	76

Tabellen viser handicapundervisningens gennemsnitlige andel af undervisningstimer fordelt på kommuner, der anvender hhv. 8/9 og 7/9 og derunder som tilskudsbrøk på handicapområdet.

Tabel 37: Anvendt tilskudsbrøk og handicapundervisningens andel af tilskud

Tilskudsbrøk til handicapundervisning	Handicapundervisningens gennemsnitlige andel af tilskuddet	n
8/9	0,36	44
7/9 og derunder	0,33	28
I alt	0,35	72

Tabellen viser handicapundervisningens gennemsnitlige andel af tilskuddet fordelt på kommuner, der anvender hhv. 8/9 og 7/9 og derunder som tilskudsbrøk på handicapområdet.

Tabel 38: Aftenskoletilskuddet pr. indbygger (kr.) – maksimalt tilskud eller ej?

Ydes der maksimalt tilskud?*	Gennemsnit**	n
Ja	39,5	59
Nej	43,8	21
Ved ikke	23,5	2
I alt	40,2	82

*: Ift. de kommunalt vedtagne tilskudsbrøker. **: Gennemsnitlige tilskud til aftenskolerne i hver kommune (kr.). n = 82.

Tabel 39: Aftenskoletilskud pr. indbygger – udkantskommuner vs. ikke-udkantskommuner

	Gennemsnit	I alt
Udkantskommune	24,5	24
Ikke-udkantskommune	46,7	58
I alt	40,2	82

Tabellen viser, hvor stort et aftenskoletilskud der ydes i henholdsvis udkantskommuner og ikke-udkantskommuner. pr. n = 82.

Tabel 40: Lokaletilskud til aftenskoler pr. indbygger

	Gennemsnit	n
Yderkommune	5,6	13
Landkommune	4,1	27
Mellekommune	3,8	13
Bykommune	7,1	32
I alt	5,4	85

Tabellen viser det gennemsnitlige tilskud til lokaler på aftenskoleområdet pr. indbygger, fordelt på kommunetyper.

Tabel 41: Aftenskolernes aktivitetsniveau og udbredelse – bivariate analyser

	Antal indbyggere pr. undervisningstime	Antal indbyggere pr. aftenskole
Udkant/ikke udkantskommune (udkant = 0)	-,432**	,441**
Kommunestørrelse (logaritmisk skala)	-,378	,408**
Urbaniseringsgrad (befolkningsandel i bymæssig bebyggelse)	-,267*	,334**
Befolkningstæthed (indb./km ²)	-,156	,114
Andel 25-64 årige med videregående uddannelse	-,345**	,204
Andel borgere over 65 år	,137	-,338**
Beskatningsgrundlag pr. indb.	-,164	,081

Tabellen viser Pearson korrelationskoefficienter (dog Spearmans ved udkant/ikke udkantskommune, som er en dummyvariabel). * sammenhængen er signifikant på 0,05 niveau, ** sammenhængen er signifikant på 0,01 niveau. n: indbyggere pr. undervisningstime = 77, indbyggere pr. aftenskole = 91.

Tabel 42: Samlet regressionsanalyse – aftenskolernes aktivitetsniveau og udbredelse

	Antal indbyggere pr. undervisningstime	Antal indbyggere pr. aftenskole
Udkant/ikke-udkantskommune (udkant = 0)	-,061	,214
Kommunestørrelse (log)		,343**
Urbaniseringsgrad	-,027	,103
Befolkningstæthed		
Andel 25-64 årige med videregående uddannelse	-0,302**	
Andel borgere over 65 år		,061

Kun de signifikante variable fra de bivariate analyser er medtaget i de to regressionsmodeller. Udkant/ikke-udkantskommune er en dummyvariabel, der kan antage enten 1 eller 0, hvor 0 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. (2014). Befolkningstætheden angiver antal af personer pr. km² i kommunen (2014). n for regressionen af antal indbyggere pr. undervisningstime: 77. R² for regressionen af antal indbyggere pr. undervisningstime: 0,124. n for regressionen af antal indbyggere pr. aftenskole: 91. R² for regressionen af antal indbyggere pr. aftenskole: 0,24.

** : signifikant på 5 pct. niveauet.

Bilag til del 2: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde

Tabel 43: Foreningstæthed – fordelt på foreningstyper og kommunetyper

	Antal indbyggere pr. idrætsforening	Antal indbyggere pr. børne- og ungeforening
Yderkommune	386	1945
Landkommune	464	1948
Mellemkommune	629	2683
Bykommune	681	3840
Gennemsnit	560	2799

Tabel 44: Medlemstæthed – fordelt på kommunetyper

	Antal indbyggere pr. medlem under 25 år	Antal indbyggere pr. medlem over 25 år
Yderkommune	1,14	4,08
Landkommune	1,19	3,22
Mellemkommune	1,49	3,65
Bykommune	1,68	4,32
Gennemsnit	1,44	3,87

n: 67 kommuner (medlemstæthed under 25 år), 63 kommuner (medlemstæthed over 25 år). Med 'Antal indbyggere' menes henholdsvis antal indbygger under 25 år og antal indbygger over 25 år.

Tabel 45: Medlemstæthed – fordelt på foreningstyper og kommunetyper

	Antal indbyggere pr. medlem under 25 år i idrætsforeninger	Antal indbyggere pr. medlem under 25 år i børne- og ungeforeninger
Yderkommune	4,9	74,9
Landkommune	4,8	58,4
Mellemkommune	5,9	72,1
Bykommune	6,3	84,2
Gennemsnit	5,6	73,9

n: Idrætsforeninger = 73 kommuner, børn- og ungeforeninger = 66 kommuner. Alle indbyggere indgår i beregningen.

Tabel 46: Medlems- og foreningstæthed – fordelt på kommunetype ifølge Landdistriktsredegørelsen

	Antal indbyggere pr. medlem under 25 år i idrætsforeninger	Antal indbyggere pr. medlem under 25 år i børne- og ungeforeninger
Yderkommune	1,2	19,5
Landkommune	1,4	16,4
Mellemkommune	1,8	21,2
Bykommune	1,9	25,5
Gennemsnit	1,6	21,5

I denne tabel er antallet af indbyggere under 25 år divideret med antallet af medlemmer u. 25 år af henholdsvis idræts- og børn- og unge-foreninger. n: Idrætsforeninger = 73 kommuner, børn- og ungeforeninger = 66 kommuner.

Tabel 47: Gennemsnitligt tilskud fordelt på kommunetype

Kommunetype ifølge planloven	Tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år	Medlemsaktivitetstilskud pr. indbygger på foreningsområdet	Tilskud pr. indbygger (kommunale regnskaber 3.38.73)
Udkantskommune	244 kr.	53 kr.	59 kr.
Ikke udkantskommune	303 kr.	58 kr.	79 kr.
Total	287 kr.	56 kr.	73 kr.

Note: n = 67 for tilskud pr. foreningsmedlem under 25 år. n = 83 for medlemsaktivitetstilskud pr. indbygger på foreningsområdet. n = 98 for tilskud pr. indbygger (kommunale regnskaber).

Tabel 48: Graduering af medlems- og aktivitetstilskud – fordelt på regioner

	Ingen graduering	Graduering	I alt (pct.)	I alt (n)
Region Hovedstaden	55	45	100	29
Region Sjælland	41	59	100	17
Region Syddanmark	73	27	100	22
Region Midtjylland	58	42	100	19
Region Nordjylland	18	82	100	11
I alt	53	47	100	98

Tabellen viser andelen af kommuner, der hhv. graderer og ikke graderer medlems- og aktivitetstilskuddet fordelt på regioner.

Tabel 49: Yder kommunen forhøjet tilskud til indgåelse af partnerskaber om løsning af konkrete opgaver? (§19, stk. 3).

	Ja	Nej	Ved ikke	I alt (n)
Udkantskommune	8 %	88 %	4 %	26
Ikke udkantskommune	14 %	84 %	2 %	63
Total	12 %	86 %	2 %	89

Tabellen skal læses horisontalt, dvs. at 8 pct. af udkantskommunerne yder forhøjede tilskud til indgåelse af partnerskaber, 88 pct. gør ikke, mens 4 pct. har svaret "ved ikke".

Tabel 50: Lokaletilskud til foreninger pr. indbygger – øst og vest for Storebælt (i kr.)

	Lokaletilskud til foreninger, pr. indbygger	n
Øst for Storebælt	70	46
Vest for Storebælt	200	52

n = 98. Forskellen mellem øst og vest for Storebælt er statistik signifikant ($p < 0,01$).

Tabel 51: Lokaletilskudsprocenten til foreninger – fordelt på kommunetype (i pct.)

	Yder-kommune	Landkommune	Mellem-kommune	Bykommune	I alt (pct.)
65 pct.	17	31	36	33	31
Over 65 pct.	83	69	64	67	69
n	12	26	14	33	85

n = 85. Tabellen skal læses vertikalt, dvs. at eksempelvis 17 pct. af yderkommunerne giver 65 pct. i lokaletilskud (ud af prisen for leje af lokaler), mens 83 pct. giver mere end 65 pct. Definitionen af kommunetype følger af Landdistriktsredegørelsen 2009.

Tabel 52: Gebyr ved brug af anviste lokaler – fordelt på kommunetype (andel i pct.)

	Ja	Nej	I alt (pct.)	I alt (n)
Yderkommune	71	29	100	14
Landkommune	61	39	100	28
Mellemkommune	29	71	100	14
Bykommune	21	79	100	34
Gennemsnit	42	58	100	90

Spørgsmålsformulering: Optrækker kommunen gebyr ved brug af anviste lokaler på det frivillige folkeoplysende foreningsområde?

Tabel 53: Faciliteter til selvorganiserede udøvere – fordelt på kommunetype (andel i pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	I alt (pct.)	I alt (n)
Yderkommune	50	43	7	100	14
Landkommune	48	33	19	100	27
Mellemkommune	72	14	14	100	14
Bykommune	67	27	6	100	34
Gennemsnit	60	29	11	100	89

Tabel 54: Tilskudsniveauet og foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau

	Antal indbyggere pr. forening	Antal indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år
Medlems- og aktivitetstilskud pr. medlem under 25 år (skema)	0,146	0,477**
Medlems- og aktivitetstilskud pr. indbygger (skema)	0,042	-0,051
Tilskud pr. indbygger (regnskaber 3.38.73)	-0,026	0,176

Tabellen viser de bivariate korrelationer (Pearsons) mellem tre mål for tilskudsniveauet og hhv. foreningstætheden og medlems-tætheden. **sammenhængen er signifikant på 0,01 niveau.

Tabel 55: Bivariate analyser – foreningernes aktivitetsniveau og udbredelse

	Antal indbyggere pr. forening	Antal indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år
Udkant/ikke udkantskommune (udkant = 0)	0,285**	0,329**
Kommunestørrelse (log)	0,263*	-0,035
Urbaniseringsgrad	0,364**	0,401**
Befolkningstæthed	0,682**	0,560**
Andel 25-64 årige med videregående uddannelse	0,487**	0,129
Andel borgere under 17 år	-0,064	-0,454**
Beskatningsgrundlag	0,350**	0,044
Samlede driftsudgifter til idræts- og fritidsfaciliteter	0,214	0,252*

Tabellen viser Pearsons korrelationskoefficienter (dog Spearmans ved dummyvariablen). * sammenhængen er signifikant på 0,05 niveau, ** sammenhængen er signifikant på 0,01 niveau. n: indbyggere pr. forening = 82, indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år = 67. 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 56: Samlet regressionsanalyse – foreningernes udbredelse og aktivitetsniveau

	Antal indbyggere pr. forening	Antal indbyggere pr. foreningsmedlem under 25 år
Udkant/ikke udkantskommune (udkant = 0)	0,093	0,127
Kommunestørrelse (log)	0,061	
Urbaniseringsgrad	-0,134	0,296**
Befolkningstæthed	0,604***	0,287***
Andel 25-64 årige med videregående uddannelse	0,199*	
Andel borgere under 17 år		-0,509***

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 0 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. (2014). Befolkningstætheden angiver antal af personer pr. km² i kommunen (2014). Beskatningsgrundlaget er ikke medtaget i den samlede analyse, da den korrelerer kraftigt med uddannelsesniveaet.

n for regressionen af antal indbyggere pr. forening: 82. R² for regressionen af antal indbyggere pr. forening: 0,499.

n for regressionen af antal indbyggere pr. foreningsmedlem: 67. R² for regressionen af antal indbyggere pr. foreningsmedlem: 0,542. *: signifikant på 10 pct. niveauet. **: signifikant på 5 pct. niveauet. ***: signifikant på 1 pct. niveauet.

Bilag til del 3: Tværgående temaer

Tabel 57: Oplever kommunerne udfordringer ved administrationen af Folkeoplysningsloven i praksis (andel i pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommune	36	43	21	14
Landkommune	46	42	12	24
Mellemkommune	36	50	14	14
Bykommune	67	24	9	33
I alt	51	36	13	85

n = 85. Tabellen skal læses horisontalt, dvs. at 36 pct. af yderkommunerne har svaret, at de oplever udfordringer ved administrationen af Folkeoplysningsloven i praksis, 43 pct. af yderkommunerne har svaret at dette ikke er tilfældet mens 21 pct. svarede "ved ikke". Spørgsformulering: "Som afslutning på spørgeskemaet vil vi gerne have jeres overvejelser om, hvorvidt og i givet fald på hvilken måde, I som kommune oplever udfordringer ved administrationen af folkeoplysningsloven i praksis. Oplever I som kommune nogle særlige udfordringer ved administrationen af Folkeoplysningsloven?".



Videncenter
for Folkeoplysning