

## Folkeoplysningsloven: Lovtolkninger og kommentarer



**Kai Raun**  
**Steffen Hartje**  
**Søren Gøtzsche**



## Om indholdet

Vi er blevet opfordret til at samle de forskellige kommentarer og tolkninger af folkeoplysningsloven ("Lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitet"), der har været bragt i Fritid&Samfunds medlemsblad Kultur&Fritid i de sidste tre år. Dette ønske har vi i efterkommet i dette særnummer af vores medlemsblad for at gøre det lettere at orientere sig i dem. Samtidig har vi suppleret samlingen med nye tolkninger. Vedrørende brugen af tolkningen er det vigtigt for os at påpege, at de kun kan bruges på eget ansvar. Hverken Fritid&Samfund eller forfatterne kan stilles til ansvar for eventuelle fejltolkninger.

God læselyst

Redaktionen  
Steffen Hartje

Januar 2022

## Indholdsfortegnelse

Steffen Hartje: Intentionerne med folkeoplysningsloven	4
Kai Raun og Steffen Hartje: Tilskud til aftenskoleundervisning	7
Søren Gøtzsche: Lokaletilskud	12
Kai Raun: Aktivitetstilskud	15
Kai Raun: Lokaletilskud til klubhuse	18
Kai Raun: Tilskud til rideklubber	20
Søren Gøtzsche: Tilskud til golfklubber	22
Steffen Hartje: Hvad er et forpligtende fællesskab?	23
Steffen Hartje: Folkeoplysningsudvalget (§35.2-udvalget)	27
Steffen Hartje: Folkeoplysningspolitik	30
Steffen Hartje og Kai Raun: Den mellemkommunale refusionsordning	38
Steffen Hartje og Kai Raun: Lovændringerne fra 2018 giver unødvendigt bureaukrati	41
Om forfatterne	44

## Steffen Hartje:

### Intentionerne med folkeoplysningsloven

#### -hvilke principper kendetegner den?

Da den tidligere “Lov om fritidsundervisning m.v.” i 1991 blev erstattet af “Lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet” i daglig tale kaldet folkeoplysningsloven, skete der nogle meget store ændringer i forhold til den tidligere lovgivning på området.

Fritidsloven var en statsstyret tilskudslovgivning, der byggede på, at nogle forskellige lovkrav skulle være opfyldt for, at aktørerne kunne få tilskud. Eksempelvis, at der skulle være mindst 12 betalende deltagere inden tredje mødegang på et aftenskolehold. Hvis disse krav var opfyldt, havde den pågældende aftenskole krav på at få et bestemt tilskud til lærer- og lederløn. Kommunerne havde derfor en meget begrænset indflydelse på styringen og administrationen af loven. Deres rolle var primært at kontrollere, at reglerne blev efterlevet af aktørerne på området.

Princippet om det lovbundne tilskud gennem statsstyring blev fuldstændig slettet med indførelsen af folkeoplysningsloven. Dens grundlag er ikke statsstyring, men en kommunal rammestyring, hvor det er kommunerne, der bestemmer tilskuddenes størrelse m.v. bortset fra nogle enkelte områder, hvor staten gennem loven, stadig har en styrende funktion. Det drejer sig bl.a om lokaletilskuddet, hvor der er nogle minimumsregler, og om tilskuddet til lærer-/leder-løn i aftenskolen, hvor der er nogle maksimumbestemmelser.

Den kommunale rammestyring er således udtryk for en meget stærk decentralisering, eller om man vil kommunalisering. Nu er det kommunerne, der i højeste grad bestemmer de vilkår, som foreningsliv og aftenskolerne skal arbejde under. Populært sagt gik man fra at have én statslig lovgivning til at have lige så mange “love”, som antallet af kommuner. Det betød samtidig, at staten ikke mere ville fungere som lovfortolker, og kun i meget begrænset omfang stiller resurser til rådighed for problemer eller spørgsmål i relation til den nye lov. Gennem de følgende år blev der derfor skåret meget markant ned på antallet af medarbejdere i ministeriet, der havde arbejdsopgaver i relation til folkeoplysningsområdet.

#### Hvorfor kom loven til at hedde “Lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning m.v.?”

Arkitekten bag den nye lovgivning var Ole Vig Jensen, der som kulturminister i høj grad brændte for folkeoplysningsområdet, og som også igangsatte et omfattende udviklingsarbejde, der skulle skabe grundlaget for at forny fritidsområdet (10-punkts programmet). Sammen med den legendariske undervisningsdirektør K.E. Larsen var han efter alt at dømme også årsagen til, at den nye lov blev en lov om støtte til folkeoplysning i stedet for en fritidslov (“Lov om fritidsundervisning m.v.” fra 1969). Konkret kom det til at betyde, at de aktiviteter, der tidligere blev betegnet som fritidsaktiviteter, nu pludselig blev til folkeoplysningsaktiviteter, uden at der skete en ændring i deres indhold.

### **Hvad der er folkeoplysning defineres kommunalt**

Som tidligere beskrevet er det nye i loven decentraliseringen fra staten til kommunerne. Man flytter ansvaret for loven til kommunerne og giver dem en pose penge fra staten. Man indfører rammestyring, men definerer ikke indholdet, og spørgsmålet om, hvad der i henhold til loven er folkeoplysning og derfor støtteberettiget, bliver en kommunal afgørelse, der overlades til folkeoplysningsudvalgene (de nuværende §35.2 udvalg).

I en artikel efter lovens ikrafttræden beskriver K. E. Larsen det således i en samtale med Ove Korsgaard: Definitionen af, hvad der er folkeoplysning kan være forskellig alt efter, om folkeoplysningsudvalget har hår på brystet eller det ikke har det. Har de meget hår på brystet, så kan de med det samme svare den klub, der kommer og siger: "Vi er en motorcykelklub, der skal have tilskud til et lokale". Og svaret vil være: "I får ikke en øre. I driver ikke folkeoplysning". Har folkeoplysningsudvalget derimod kun lidt hår på brystet, vil det i stedet give motorcykelklubben tilskuddet.<sup>(1)</sup>

### **Frihedslinjen fastholdes**

På trods af at den nye lovgivning bygger på kommunal rammestyring fastholdes den enkelte initiativtagers (forening/aftenskole m.v.) ret til i høj grad selv at forvalte det tilskud, den får i henhold til loven. Et princip, der også er kendt fra de tidligere lovgivninger på området, og som beskrives som frihedsrettighederne i folkeoplysnings- og fritidslovgivningen: Den frie etableringsret, det frie emnevalg og det frie lærer-/instruktør-valg.

Der er ganske vist nogle få begrænsninger i disse rettigheder bl.a. i emnevalget for aftenskolerne. Men generelt har aktørerne en stor frihed til selv at forvalte tilskuddene. Disse rettigheder ligner meget armslængdeprincippet på kulturområdet, der på samme måde skal sikre en autonomi for direkte statslig- eller kommunal politisk styring.

### **Folkeoplysningsudvalget afløser de tidligere nævn**

Under fritidsloven skulle kommunerne nedsætte tre nævn: Et aftenskolenævn, et ungdomskolenævn og et fritidsnævn, der havde ansvaret for løsningen af de daglige styringsopgaver i henhold til loven. De tre nævn blev imidlertid kritiseret for at være med til at konservere opdelingen mellem de forskellige dele af fritidslivet. Desuden bidrog de i henhold til en undersøgelse foretaget af Fritid&Samfund på vegne af Direktoratet For Folkeoplysning, Frie Grundskoler m.v.<sup>(2)</sup> ikke i tilstrækkelig grad til at koordinere initiativerne på området og derved heller ikke til at skabe en bedre resurseudnyttelse af fritidsfaciliteterne m.v. Det blev derfor anbefalet, at de tre nævn blev slået sammen til ét nævn - et folkeoplysningsudvalg, der skulle sikre et bedre samarbejde mellem de

<sup>1</sup> <https://uddannelseshistorie.dk/wp-content/uploads/2020/08/a-1997-samtale.pdf>

<sup>2</sup> Steffen Hartje: Nævnsarbejde og den lokale fritidspolitik, En undersøgelse af hvordan nævnsarbejdet på fritidsområdet fungerer. Udarbejdet for Direktoratet For Folkeoplysning, Frie Grundskoler m.v.

forskellige aktører på området. Folkeoplysningsudvalgene fik som tidligere nævnt desuden den vigtige opgave at afgrænse, hvad der på kommunalt plan var folkeoplysning, og hvad der faldt udenfor lovens rammer. Siden folkeoplysningslovens indførelse er udvalgets kompetencer ændret en del gange, og i dag er det langt hen ad vejen en kommunalafgørelse, hvilke kompetencer det skal have.

### **Opsummering**

Det, der primært kendetegner folkeoplysningsloven, er:

- \* Det er en rammestyret lov.
- \* Det er en lov, der decentraliserer styringen af loven fra staten til kommunerne.
- \* Den definerer ikke, hvad folkeoplysning er i henhold til loven - det er en kommunalafgørelse, der er tænkt således, at det er folkeoplysningsudvalget, der påtager sig denne opgave.
- \* Det er en intention at styrke brugerindflydelsen på administrationen og udvikling af loven, hvad der hovedsagelig skal ske via folkeoplysningsudvalget (§35.2 udvalget).

**Steffen Hartje**

## **Kai Raun og Steffen Hartje:** **Tilskud til aftenskoleundervisning**

Det er ofte sådan, at når der i Fritid&Samfund afvikles kurser og workshops om tolkningen af folkeoplysningsloven, tales der meget om foreningerne og ikke så meget om aftenskolerne. Og det til trods for, at der er en del mere lovgivning på aftenskoleområdet. Det vil vi forsøge at råde bod på med denne artikel om lovgivningen vedrørende tilskud til folkeoplysende voksenundervisning - aftenskoleundervisning.

### **Hvad skal der til for at få tilskud?**

Aftenskolerne skal være organiseret som en folkeoplysende forening, der tilbyder folkeoplysende voksenundervisning primært for personer over 18 år. Den skal i henhold til folkeoplysningsloven (§ 4 stk. 2) desuden gøre følgende:

- \* Tilbyde folkeoplysende virksomhed.
- \* Have formuleret et formål med foreningsdannelse, som fremgår af vedtægten.
- \* Have en bestyrelse, der består af mindst 5 personer, der er valgt eller udpeget af medlemmer eller medlemsorganisationerne, der står bag foreningen.
- \* Give deltagerne i den folkeoplysende virksomhed mulighed for en plads i bestyrelsen.
- \* Have en folkeoplysende voksenundervisningsvirksomhed, der som udgangspunkt er åben for alle.
- \* Være hjemmehørende i tilskudskommunen og have en virksomhed, der er almennyttig og kontinuerlig.

Formålet med aftenskolernes undervisning og andre aktiviteter er ifølge folkeoplysningsloven følgende:

- \* At fremme deltagernes demokratiforståelse og det aktive medborgerskab.
- \* At øge deltagernes almene og faglige indsigt og færdigheder
- \* At styrke den enkelte deltagers evne og lyst til at tage ansvar for eget liv og til at deltage aktivt og engageret i samfundslivet.

Parametrene i ovenstående formål bør indgå i enhver aftenskoles formålsparagraf, for at skolen kan blive godkendt til at gennemføre folkeoplysende voksenundervisning i henhold til loven (se bekendtgørelsens §1).

### **Åbenhedskriteriet**

En aftenskole skal som udgangspunkt være åben for alle, det vil sige, at der ikke må ske diskrimination på grund af etnisk baggrund, religion, politisk tilhørsforhold eller lignende (LB §4 stk. 2 nr. 5).

Kommunalbestyrelsen kan, hvor særlige forhold gør sig gældende, godkende folkeoplysende voksenundervisning for en bestemt afgrænset deltagerkreds. Med særlige forhold tænkes først og fremmest på en afgrænsning af

deltagerkredsen, der relaterer sig til fysiske omstændigheder; at undervisningen flyttes ud på et plejehjem, institution, virksomhed eller lignende. Det må dog ikke være som led i institutionens arbejde eller behandling eller i øvrigt træde i stedet for undervisning m.m., der hører under anden lovning (LB § 7 stk. 4).

Det er ikke muligt at slå et hold op og skrive, at det er forbeholdt tidligere kursister. Et sådant hold er ikke åbent for alle. Det er dog tilladt at give tidligere kursister mulighed for at melde sig til holdet, inden det slås op offentligt.

### **Hjemstedskriteriet**

Det er kommunalbestyrelsen eller §35.2 udvalget, hvis det har fået denne kompetence, der ud fra en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger afgør, om aftenskolen har en sådan tilknytning til kommunen, at den opfylder kravet om at være hjemmehørende (LB § 4 stk. 2 nr. 6). Det kan ikke kræves, at aftenskolen har kontor i kommunen. Kravet er, at aftenskolen laver undervisning i kommunen primært for kommunens borgere. Nogle kommuner kræver, at der er en borger i kommunen, som har tilknytning til den pågældende aftenskole, og denne er kommunens kontaktperson, selvom loven i princippet ikke giver hjemmel til at stille sådanne krav.

### **Oplysning vedrørende bopæl og cpr-numre**

Hvis der er deltagere fra andre kommuner på holdene, kan kommunalbestyrelsen kræve godtgørelse fra deres hjemkommuner for udgifter i forbindelse med undervisning, studiekredse og aktiviteter tilrettelagt som fleksibel undervisning.

Som følge heraf skal aftenskolen oplyse navn, adresse og cpr. nr. på deltagere fra andre kommuner, som deltager i disse former for undervisning og aktiviteter, når personerne indgår i tilskudsberegningen. Der er ikke samme krav ved deltagelse i foredrag.

Deltageren skal desuden informeres om, at oplysningerne videregives til kommunalbestyrelsen/kommunen.

### **Tilskudskrav**

Efter en aftenskole er blevet godkendt, kan den opnå tilskud. Tilskuddet til den folkeoplysende voksenundervisning er betinget af en række forskellige krav. Et af kravene er, at der skal være deltagerbetaling til alle de tilrettelæggelsesformer skolerne kan tilbyde i henhold til loven, bortset fra de debatskabende aktiviteter (kommunen kan dog, hvor særlige forhold gør sig gældende, beslutte at fravige kravet om deltagerbetaling). Et andet krav er, at den løn, der udbetales til lærere og ledere, sker i henhold til lønbekendtgørelsen på området. Hvis disse krav er opfyldt, er kommunerne forpligtet til at betale maksimalt 1/3 af lønudgiften til den almindelige undervisning.

### **Selvbestemmelse**

Indenfor loven og de i medfør heraf udstedte regler træffer den enkelte skole beslutning om deltagerbetalingen, om ansættelse og afskedigelse af ledere, lærere og andre medarbejdere, om valg af emner og tilrettelæggelsesform, om



andre aktiviteter, om kursuslængde og om antallet af deltagere på det enkelte hold.

### **Særlige tilskud**

Kommunerne kan beslutte, at der ydes forhøjet løntilskud i forbindelse med undervisning af handicappede, til instrumentalundervisning samt til hold i tyndt befolkede områder.

Desuden har kommunerne mulighed for at give tilskud til at nedsætte deltagerbetaling for særlige grupper. Det kan f.eks. være tilskud til arbejdsløse og andre med lav indtægt. Det er kommunalbestyrelsen, som sætter regler og rammer for, hvordan de vil give disse tilskud. Dog skal tilskudsbeløbet anvendes direkte til nedsættelse af egenbetalingen for den enkelte deltager. Det må ikke fordeles ud på hele holdet.

### Handicapundervisning

For at opnå det forhøjede tilskud til handicapundervisning skal deltageren være handicappet i forhold til det konkrete emne, der undervises i. Der er op til kommunalbestyrelsen at vurdere, om en deltager opfylder dette krav.

Aftenskolens opgave i denne sammenhæng er at vejlede og afklare med den enkelte deltager, hvorvidt deltageren er handicappet i forhold til det konkrete emne, der undervises i. Som oftest anvendes der i kommunerne en tro- og love-erklæring (handicaperklæring), hvor deltageren skriver under på, at deltageren er handicappet i forhold til undervisningen i et konkret emne. Det er ikke et lovkrav, at der anvendes tro- og love-erklæringer, men vi kender ingen kommuner, der ikke anvender en sådan.

Det er endvidere et krav, at handicapundervisningen skal foregå på hold med få deltagere, så underviseren har den nødvendige tid til at gennemføre undervisningen i forhold til de handicappedes behov. Det er op til den enkelte kommune at fastsætte det maksimale deltagerantal på disse hold (i mange kommuner et det maksimale deltagerantal på 8 personer).

Det er også muligt, at kommunerne kan give tilskud til, at de handicappede kan deltage på hold med ikke-handicappede deltagere på de såkaldte "blandede hold". Det gør et flertal af kommunerne, fordi det giver god mening at give de handicappede flere muligheder for at deltage i aftenskolernes kurser m.v. Der bør være en maksimumgrænse for, hvor mange deltagere der kan være på de blandede hold, hvis de skal have handicaptilskud.

### **Beregningen af tilskuddet:**

#### Almindelig undervisning

Tilskuddet til almindelig undervisning må ikke overstige 1/3 af aftenskolens samlede udgifter til lærer- og lederløn (inklusive feriepenge, sygedagpenge, ATP/AER, 1., 2. og 3. ledighedsdag m.v.).

#### Handicapundervisning

Det særlige tilskud til undervisning for handicappede må ikke overstige 8/9 af den samlede udgift til lærer- og lederløn (flertallet af kommuner giver det maksimale tilskud på 8/9).

Tilskuddet til blandede hold med handicappede og ikke-handicappede udregnes forholdsmæssigt i forhold til antallet af handicappede/ikke-handicappede deltagere. Hvor mange handicappede, der kan være på de blandede hold, er en kommunal afgørelse. Mange kommuner vælger et maksimum på 10 deltagere, hvoraf de 5 kan være handicappede.

#### Instrumentalundervisning

Som tidligere nævnt kan der også ydes et forhøjet tilskud til instrumentalundervisning og hold i tyndt befolkede områder (LB § 8A stk. 1 nr. 2). Det er en forudsætning på samme måde som ved handicapundervisningen, at denne undervisning foregår på små hold. Der må dog ikke være tale om soloundervisning, og der skal undervises i det samme instrument. Der er i loven ikke nævnt nogen maksimumgrænse for tilskuddets størrelse til disse hold. Mange kommuner anvender tilskudsbrøken 5/7 for instrumentalundervisning.

#### Foredrag

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. Typisk modtager aftenskolerne et tilskud pr. foredrag, der svarer til tilskud til seks almene undervisningstimer (løncirkulæret § 3 stk. 2).

#### Debatskabende aktiviteter

Alle aftenskoler skal afsætte 10 % af deres tilskud til debatskabende aktiviteter. Der er til disse midler ikke krav om deltagerbetaling eller til, at udbetaling af løn skal ske i henhold til løncirkulæret (LB § 8 stk. 3).

#### Fleksibelt tilrettelagt undervisning

Aftenskolerne kan anvende op til 40 % af deres samlede tilskudsramme (fratrullet de 10 % til debatskabende aktiviteter) på fleksibelt tilrettelagt undervisning. Flexibelt tilrettelagt undervisning skal bruges til at styrke udviklingen af et aktivt medborgerskab indenfor væsentlige samfundsorienterede områder (f.eks. folkesundhed, integration, borgerinddragelse) (LB §8 stk.4). Flexibelt tilrettelagt undervisning kan afregnes på andre typer af udgifter end lærer- og lederløn.

#### Løn til ledelse

I henhold til LB § 8 stk. 1 kan den folkeoplysende virksomhed varetages af en eller flere ledere. Af løncirkulæret (§ 3 stk. 1) fremgår det, at den enkelte skole træffer beslutning om løn til ledelse og udformningen og omfanget af opgaverne. Det er dog en betingelse, at der udbetales løn i overensstemmelse med løncirkulærets regler. Desuden fremgår det af cirkulæret § 3 stk. 2, at der maksimalt kan medregnes et samlet beløb til ledelse svarende til 13 % af udgifterne til lærerlønningerne. Lederhonoraret i forbindelse med fleksible tilrettelæggelsesformer kan højst udgøre 20 % af skolens udgifter til denne tilrettelæggelsesform.

Ledelse er ikke betaling til ekstern revisor eller regnskabsfører.



### Tilskudsmodeller

Ved beregningen af tilskuddet kan der bruges forskellige tilskudsmodeller. Nogle kommuner ser på sidst afviklede undervisningsår, hvilket betyder, at en eventuel udvikling i antallet af undervisningstimer først kommer aftenskolen til glæde efter 2 år. (Afviklede timer i 2019 bliver først medtaget i 2021). Andre kommune beder om oplysninger på ansøgningstidspunktet om afviklede timer i indeværende år og forventet afvikling resten af året.

**Steffen Hartje/  
Kai Raun**

## Søren Gøtzsche:

### Lokaletilskud

Lokaletilskuddene er at de områder i folkeoplysningsloven, der oftest giver anledning til debat og diskussioner om rimeligheden i grundlaget. Vi oplever, at usikkerheden i forhold til administrationen af de forskellige tilskudsvilkår er intensiveret i de senere år på grund af, at hverken Kulturministeriet eller Kommunernes Landsforening har ønsket at melde ud, hvad de har af politiske ønsker til den offentlige støtte til faciliteter. En konsekvens heraf har været, at administrationen af lokaletilskuddet i nogle kommuner er blevet strammet udover lovens intentioner, fordi forvaltningerne bliver nervøse for at ”yde for store tilskud”.

#### Historisk tilbageblik

I slutningen af 50'erne og begyndelsen af 60'erne begyndte det at gå bedre med den kommunale økonomi, og der var samtidig en stigende interesse i kommunerne for at styrke det lokale frivillige foreningsliv. Mange sogneråd og kommuner kunne se fornuften i at støtte etableringen af faciliteter, og ofte støttede man med ”krone til krone”. Når foreningen kunne indsamle midler i lokalsamfundet, ydede kommunen ofte et tilsvarende forløb.

Med fritidsloven i 1969 blev det lovfæstet, at kommunen skulle yde et lokaletilskud til driftsudgiften på mindst 75 % af den del af udgifterne, der vedrører aktiviteter for børn og unge under 25 år. Princippet var også, at ”voksne kan selv betale”. Det blev dog samtidig besluttet, at tilskuddet højst kunne udgøre 50 kr. pr. aktivitetstime. Ved vedtagelsen af folkeoplysningsloven i 1990 blev det besluttet, at taksten skulle følge prisudviklingen og den blev hævet til ca. 100 kr. i timen, mens timer i haller kunne opnå det dobbelte i tilskud. På dette tidspunkt var der i de mindre landsogne eller kommuner, primært tale om selvejende faciliteter, hvor kommunen ydede et driftstilskud, mens der i de større kommuner - ikke mindst i Hovedstadsområdet - primært var tale om kommunale faciliteter. Princippet om tilskuddet til de private faciliteter skulle desuden ses i forhold til bestemmelsen om, at offentlige faciliteter skulle stilles gratis til rådighed.

I forbindelse med vedtagelsen af folkeoplysningsloven i 1990 meddelte Undervisningsministeriet, at de mange statslige afgørelser vedrørende fortolkningen af fritidsloven ikke vedrørte den nye lov, men at der på den anden side ikke var nogen ændringer i lovens principielle indhold. De gamle fritidslovsafgørelser har derfor i vidt omfang fungeret som vejledninger, også i forbindelse med folkeoplysningslovens intentioner.

Forskellen i vilkårene for private og offentlige faciliteter blev yderligere tydeliggjort i forbindelse med strukturreformen i 2007, hvor de mindre landkommuner blev lagt sammen med større provinskommuner, og hvor forskellen i tilskudsvilkår for de private og kommunale faciliteter blev åbenbare. Gennemførelsen af strukturreformen medførte en stor lovændring i 2010, som gjorde det muligt, at kommunerne kunne nedsætte lokaletilskuddet fra mindst 75 % til mindst 65 %. Samtidig blev der indført en mulighed for en

udligningsordning, så en del af det supplerende kommunale driftstilskud til foreninger i private lokaler kunne opkræves som gebyr hos de foreninger, der benytter gratis kommunale lokaler. Et af grundprincipperne i denne lovændring var, at man ville forsøge at give mulighed for at lokaleudgifterne for den lokale spejdergruppe eller idrætsforening, der selv har bygget og i høj grad selv finansierer sine faciliteter, i højere grad kunne ligestilles med foreninger i gratis offentlige faciliteter.

### **Lokaletilskuddet**

Lokaletilskuddet vedrører som navnet siger "lokalet". Det er der, hvor foreningens folkeoplysende aktiviteter foregår. Det er her aktiviteterne finder sted, men også det sociale samvær, møder, arrangementer, stævner, generalforsamling og alt andet. Det er ikke et krav, at aktiviteterne er planlagte, at der er en træner tilstede, at alle medlemmer kan deltage etc. Et lokale består af 4 vægge (kun 3, hvis det er et skyttehus), gulv og loft. Det betyder, at en adskillelse er en væg, foldedør eller lignende, men ikke et net eller tæppe. Lokalet omfatter også de fornødne birum, eksempelvis omklædningsrum, depoter, cafeteriet mv. Derfor skal fodboldklubben eller andre udendørsidrætter også have lokaletilskud til deres omklædningsrum. Der er også tilskud til et undervisningslokale på et skib, hvis det kan fastslås, at der foregår folkeoplysende aktiviteter i form af undervisning eller lignende. Den eneste undtagelse fra denne regel er rideklubber, som kun har ret til tilskud til ridehallen og rytterstue, mens der ikke er tilskud til stald og sadelrum.

### **Anvisningsforpligtelsen**

Anvisningsforpligtelsen omfatter offentlige udendørsfaciliteter, der er egnede til foreningens aktiviteter, men ikke udendørsarealer. Det betyder, at en offentlig skov til orienteringsløb eller mountainbike, en sø eller vandløb til kano eller sejlsport ikke skal anvises. En golfbane skal anvises vederlagsfrit til golfklubben, men kommunen kan godt udleje en mark til en golfklub og godkende, at der efterfølgende anlægges en bane.

Et andet punkt, der ofte giver anledning til lokale diskussioner, er definitionen af lokaleudgifter og vurdering af ordinær vedligeholdelse, som er tilskudsberettiget, kontra ekstraordinær vedligeholdelse, der ikke er tilskudsberettiget. Udsiftning af en glødepære, en radiatorhane eller en tagplade er tilskudsberettiget, mens en ny LED-pære, en ny termostatventil eller nyt tag ikke er det.

Det gælder også vurderingen af, om udgiften vedrører lokalet eller inventaret. En ofte anvendt tommelfingerregel er at "vende huset på hovedet". I det eksempel vil de ting, "der falder ud" være inventar og dermed ikke tilskudsberettiget. Er benzin til græsslåmaskinen en driftsudgift til klubhuset?

### **25-års-reglen**

Et af de seneste års helt store debattemner har været spørgsmålet om fjernelsen af 25-års-reglen. Der har været fremført det synspunkt, at kommunerne skal yde tilskud til alle selvejende lokaler uanset deltagernes alder. Der har da også været fremført en række eksempler på u hensigtsmæssigheder og tilskudstænkning på baggrund af reglen. Først og fremmest skal det understreges, at spørgsmålet,

om hvorvidt kommunen anvender 25 årsreglen eller ej, alene er en lokal kommunal afgørelse. Det er også klart, at de kommuner, der ønsker reglen fjernet - typisk landkommuner med en forholdsmæssig stor lokalekapacitet - stort set allesammen har ændret administrationen af tilskudsordningen således, at den kun tager hensyn til medlemssammensætningen i foreningen som helhed, fremfor lovens oprindelige intention om at yde tilskuddet på baggrund af en opgørelse af deltagersammensætningen i hver enkelt aktivitetstime for sig. På den anden side er det typisk kommuner, der stort set kun har kommunale faciliteter, som ikke anvender reglen. Det er derfor også et stort ønske i Fritid&Samfund, at der stadig gives mulighed for en lokal fortolkning af loven, men også at der fortsat gives mulighed for at udsende vejledende fortolkningsbidrag til de involverede parter.

**Søren Gøtzsche**

## Kai Raun: Aktivitetstilskud

I denne artikel beskæftiger vi os ikke med reglerne for godkendelse af en forening, men alene med tilskudsreglerne. En forening skal være godkendt som en folkeoplysende forening jf. godkendelsesbetingelserne i folkeoplysningsloven for at kunne modtage aktivitetstilskud.

### Hvad siger loven

*Jf. § 15 i folkeoplysningsloven skal kommunen yde tilskud til børn og unge under 25 år, idet der henvises til §1 og 14, som beskriver, hvad formålet er med det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde. En forening, som der ydes tilskud til, skal opfylde formålsparagraffen.*

Kommunen har også mulighed for at yde tilskud til aktiviteter for personer over 25 år, men der er her tale om en kan-bestemmelse. Der er ikke defineret en sats for tilskuddet og ej heller hvad aktiviteter dækker over. Der kan derfor fastlægges forskellige satser alt efter aktivitetens indhold og funktion. Den enkelte kommune kan ud fra kommunens demografi og andre lokale forhold selv bestemme, hvordan aktivitetstilskuddet skal sammensættes, og hvilken økonomi der skal følge med tilskudsmodellen.

### Hvordan kan tilskuddet administreres?

Et aktivitetstilskud kan være: medlemstilskud, grundtilskud, administrationstilskud, tilskud til uddannelse, tilskud til trænerlønninger, tilskud til materialer, tilskud til lejrture, transporttilskud m.m. Det er på den baggrund den enkelte kommune, der selv fastsætter sit tilskud, og til hvad der ydes tilskud til ud fra de lokale forhold.

I forbindelse med Fritid&Samfunds kurser har vi spurgt kursisterne om, hvorvidt aktivitetstilskud primært skal være nemt at administrere for foreningerne, eller om det primært skal være retfærdigt. Et enstemmigt svar var nemt at administrere.

Det nemmeste vil være at yde et medlemstilskud udregnet på baggrund af foreningernes medlemstal og lave et sæt regler, hvor foreningerne selv må forvalte tilskuddet og anvende det til alle aktiviteter, som kan relatere sig til arbejdet med børn og unge under 25 år. En sådan model vil være nem for foreningerne at administrere, der skal kun sendes en ansøgning med ganske få oplysninger. Tilskuddet kan også sættes i forhold til foreningens samlede kontingentindbetaling.

Nogle kommuner arbejder med en model, hvor medlemstilskuddet er et fast beløb pr. år pr. medlem under 25 år. Det giver foreningerne en vished om, at tilskuddet pr. medlem er det samme hvert år. Samtidig er det dog en budgetmæssig udfordring for kommunerne, idet det samlede tilskud ikke kendes nøjagtigt ved budgetlægningen. I følge de kommuner, som har denne model, er det ikke umiddelbart et problem, idet udsvinget i antallet af

medlemmer er relativt lille og kan klares ved en almindelige budgetjustering i løbet af budgetåret.

Tilskud, som gives til foreningernes egen disposition, skal ydes efter objektive kriterier og udbetales ratevis forud, eventuelt som a conto.

En tilskudsmodel alene baseret på medlemstal vil ikke umiddelbart være helt så retfærdig som andre modeller, idet foreninger med samme medlemstal vil modtage det samme i tilskud uanset foreningens aktivitetsniveau (rejser, ture, trænerudgifter, materialeudgifter, udgifter til transport m.m.). Ved andre modeller, hvor der tages udgangspunkt i en række parametre, som nævnt i parenteser oven for, vil det være muligt i højere grad at differentiere tilskuddet efter den enkelte forenings aktivitetsniveau. Ydes der tilskud til specifikke formål skal tilskuddet anvendes til disse formål. Tilskuddet kan udbetales efter regning, når aktiviteten har været afholdt.

Det er vigtigt at se på de lokale forhold, når en tilskudsordning skal strikkes sammen. Er der f.eks. særligt behov for at få dækket transportomkostninger? Eller er trænerudgifter en vigtig del af foreningernes udgifter? Det skal samtidig overvejes, at hvis der skal ydes tilskud til trænerudgifter, skal foreninger, der ikke har trænerudgifter (f.eks. spejderne), så kompenseres med et tilsvarende tilskud.

### **Spørgsmål til en tilskudsmodel**

Ved fastlæggelse af tilskud til aktiviteter vil der ofte opstå en række spørgsmål, som skal besvares. Nedenstående er eksempler på sådanne spørgsmål, som vi er stødt på i forbindelse med kurser og rådgivning i Fritid&Samfund:

- \* Hvilke lokale forhold skal indgå i tilskudsmodellen?
- \* Hvordan kan foreningerne medtages i udviklingen af en tilskudsmodel/ revidering af den nuværende tilskudsmodel?
- \* Skal der ydes tilskud til personer over 25 år, eventuelt aldersopdelt?
- \* Skal tilskuddet være et fast beløb pr. medlem under 25 år?
- \* Skal tilskudsordninger være nemme og simple således, at tilskuddet ligger hos foreningen til egen disposition?
- \* Hvordan kan en enkel tilskudsmodel strikkes sammen?
- \* Skal tilskuddene være mere specifikke – flere forskellige tilskudsområder – som skal afregnes hver for sig?
- \* Hvilke tilskudskategorier skal medtages?
- \* Skal der afsættes midler til særlige tiltag, f.eks. handleplaner i en fritidspolitik og eller andre politikker?





- \* Skal der stilles krav til anvendelse af aktivitetstilskuddet, at der f.eks. kan udbetales større tilskud, hvis foreningen varetager særlige opgaver?
- \* Kan aktivitetstilskuddet og lokaletilskuddet til børn og unge kombineres? Hvordan kan partnerskaber indgå som tilskudskriterium?
- \* Skal der ydes særligt tilskud til forskellige aldersgrupper?
- \* I hvilken form skal tilskuddet afregnes?

Dette er blot nogle af de overvejelser, som kan indgå i arbejdet med en tilskudsmodel.

God arbejdslyst

**Kai Raun**

## Kai Raun:

### Lokaletilskud til klubhuse

#### Lovens tekst

I henhold til folkeoplysningsloven (§ 25 stk. 1) skal kommunalbestyrelsen yde tilskud med mindst 65 % af driftsudgifterne til lokaler, haller samt lejrpladser, der ejes eller lejes af foreninger til aktiviteter for børn og unge under 25 år.

Foreningen skal årligt kunne dokumentere deres aktivitetstimetotal.

Der er dog fastsat nogle begrænsninger i forhold til denne forpligtelse. Det fremgår således af bemærkningerne til folkeoplysningslovens § 25 stk. 2, at hvis kommunen kan stille et kommunalt lokale til rådighed, skal der ikke ydes lokaletilskud. Men det lokale, der anvises, skal være beliggende i lokalområdet og skal kunne rumme socialt liv ud over aktiviteten. Det er på den baggrund vores fortolkning, at både lokaler, som foreningen eventuelt ejer eller lejer, som anvendes til socialt liv / aktivitet, også er tilskudsberettiget.

#### Bemærkningerne til loven

I bemærkningerne til lovens § 25 fremgår det endvidere, at det påhviler foreningen at dokumentere udgifterne og aktivitetstimetallet i de lokaler, der søges tilskud til.

Der skal som tidligere nævnt ydes tilskud til alle de lokaler i et klubhus, hvor der foregår en aktivitet for børn og unge under 25 år. Det betyder, at hvis der er flere lokaler i et klubhus, hvor der samtidig foregår en aktivitet for børn og unge under 25 år, vil der kunne ydes tilskud til alle lokalene. F.eks. tre adskilte lokaler vil kunne udløse et tilskud på 65 % af 3 x timetaksten/udgiften.

#### I hvilket omfang kan den sociale aktivitet være tilskudsberettiget?

Da loven er en rammelov, er det muligt for kommunalbestyrelsen selv at definere, hvornår der er tale om en tilskudsberettiget social aktivitet. Det anbefales, at den enkelte kommune i dens lokaletilskudsregler definerer, hvad der forstås ved en aktivitet/aktivitetstime.

Der bør tages stilling til følgende:

- \* Er det en aktivitet, når der i cafeteriaet blot er hygge efter en kamp eller lignende?
- \* Er det en aktivitet, når der holdes en stor fest for medlemmerne i cafeteriaet?
- \* Er det en aktivitet at hente rekvisitter i depotet?
- \* Er det en aktivitet at klæde om og gå i bad?

Nedenstående er eksempler på, hvor der kan ydes tilskud til lokaler for medlemmer under 25 år:

- \* Et klublokale, hvor der drøftes taktik og gennemføres kurser for medlemmerne under 25 år. Tilskud kan ydes for de timer, hvor der gennemføres aktivitet/ kurser/taktikmøder m.m.

- \* Et omklædningsrum i forbindelse med, at rummet bruges til f.eks. taktikmøder. Den tid, der bruges til taktikmøde, er tilskudsberettiget.
- \* Et cafeteria i de timer, hvor der gennemføres aktivitet i form af undervisning eller lignende.
- \* Et cafeteria, når der er socialt liv, f.eks. efter en kamp, hvor denne evalueres.

Nedenstående er eksempler på, hvor der efter vores opfattelse ikke kan ydes tilskud til lokaler for medlemmer under 25 år:

- \* Timer i omklædningsrum, hvor der alene er tale om omklædning/bad efter kampe.
- \* Et depotrum, da afhentning af materiale m.m. ikke er at betragte som en aktivitet eller socialt liv.

**Kai Raun**

## Kai Raun:

### Tilskud til rideklubber

Rideklubber kan i lighed med alle andre folkeoplysende foreninger modtage lokale- og aktivitetstilskud. Rideklubber oprettes ofte i forbindelse med en hesteejendom, hvor der i forvejen er etableret en rideskole. En rideskole drives ofte af ejeren på ejendommen og drives kommercielt.

En rideklub skal opfylde formålsparagraffen – folkeoplysningslovens §§ 1 og 14 – hvilket bl.a. indebærer, at medlemskabet af rideklubben kræver en aktiv deltagelse, hvor hvert enkelt medlem er forpligtet overfor fællesskabet. Det betyder derfor også, at der ikke vil kunne godkendes en aktivitet med kun én hest og én rytter, idet der i folkeoplysningsloven er tale om fællesskab mellem mennesker.

Der har været mange debatter om, hvorvidt tilskuddet til rideklubberne blot er en offentlig finansiering af ejendomsudgifterne på en hesteejendom. Det er på den baggrund meget vigtigt, at kommunalbestyrelsen er opmærksom på konstruktionen af rideklubben, og at ejeren af hesteejendommen ikke har direkte eller indirekte indflydelse på bestyrelsesarbejdet i rideklubben. Det vil på den måde give ejeren mulighed for at have indflydelse på størrelsen af lejen på ridehal og rytterstue og dermed tilskuddet til egne ejendomsudgifter.

Lejen af ridehallerne er ofte meget høj, hvorfor det også er vigtigt at forholde sig til, hvorvidt lejen af hallen svarer til det normale niveau for en/et lignende hal/lokale på egnen/i nærområdet. Egnen/nærområdet er ikke kun kommunen, men bør omfatte et større geografisk område som f.eks. Nordsjælland. Der henvises til folkeoplysningslovens § 26 stk. 2.

#### Lokaletilskud til rideklubber

Lokaletilskudsreglerne i §25 – 28 i Lovbekendtgørelse nr. 854 af 11. juli 2011 gælder også for rideklubbernes brug af ridefaciliteter (ridehal og rytterstue). Der gives ikke tilskud til stalde.

Endvidere gælder reglerne i bekendtgørelse nr. 1251 af 12. december 2011 §§ 15 – 17. Der er dog nogle særregler for ridehaller og rytterstuer, som jeg vil gennemgå nedenfor.

#### Ridehal

Jf. § 15 stk. 5 i bekendtgørelse nr. 1251 betragtes en ridehal som en hal i lighed med idrætshaller, svømmehaller, skøjtehaller, tennishaller og squashhaller samt lokaler, der er mindst 800 m<sup>2</sup>.

Når der skal ydes tilskud til ridehaller efter de fastlagte takster for haller og andre lokaler jf. § 16 stk. 1 i bekendtgørelse nr. 1251, betragtes en ridehal dog som et almindeligt lokale, og kommunalbestyrelsen er kun pligtig til at yde tilskud med 65 % af taksten pr. time for almindelige lokaler til ridehaller.

2020 takster for haller:	279,03 pr. time
2020 takster for almindelige lokaler:	139,24 pr. time

I forbindelse med beregningen af tilskuddet bør kommunen/kommunalbestyrelsen tage stilling til, hvornår der i en ridehal er tale om en aktivitet.

Endvidere bør det vurderes, hvornår der er tale om en ridehal? Hvad skal der til for, at det er en ridehal? Hvilket inventar og hvilken belægning skal der være i hallen?

### **Rytterstue**

Jf. § 15 stk. 4 i bekendtgørelse nr. 1251 er der lavet en særlig regel for tilskud til rytterstuer, som indebærer, at der maksimalt ydes tilskud for 1 ¼ time om ugen pr. 5 medlemmer og højst 4 timer om dagen. Et par eksempler:

#### 50 medlemmer:

$50 : 5 \times 1,25 = 12,5$  timer (maks. 4 timer pr. dag  $7 \times 4 = 28$  timer) Maks. tilskud  $12,5$  timer  $\times 139,24 \times 65\%$ .

#### 200 medlemmer:

$200 : 5 \times 1,25 = 50$  timer (maks. 4 timer pr. dag  $7 \times 4 = 28$  timer) Maks. tilskud  $28$  timer  $\times 139,24 \times 65\%$ .

Ved 112 medlemmer vil en rideklub nå grænsen på maks. 4 timer om dagen i 7 dage om ugen ( $112 : 5 \times 1,25 = 28$ ). Det vil sige, at når en rideklub har mere end 112 medlemmer vil lokaletilskuddet maks. kunne beregnes i forhold til 28 timer pr. uge  $\times 139,24 \times 65\%$ .

I forbindelse med beregning af tilskuddet bør kommunen/kommunalbestyrelsen tage stilling til, hvornår en rytterstue kan betragtes som et undervisningslokale? og hvilken indretning rummet skal have? Kan en indrettet boks i stalden godkendes som rytterstue?

### **Stalden**

Der ydes ikke tilskud til stalde.

### **Kai Raun**

## **Søren Gøtzsche:**

### **Tilskud til golfklubber**

Jeg modtager ofte spørgsmål om, hvordan kommunerne forholder sig til golfklubber og tilskud. Er de godkendte som folkeoplysende foreninger? Og yder kommunen tilskud til driften af golfbanen?

Det drejer sig i bund og grund om, hvorvidt klubben opfylder foreningsbegrebet i lovens § 4 stk. 3 om formål og vedtægter, samt kravet om almennyttige aktiviteter efter § 5 stk. 3.

Golf er i udgangspunktet en idræt og omfattet af formålsbestemmelsen i § 14, stk. 2. Det betyder, at foreningen kan modtage aktivitetstilskud til børn og unge, samt at en kommunal golfbane skal stilles vederlagsfrit til rådighed for golfklubben, eller/og klubben kan modtage lokaletilskud til egne eller lejede faciliteter.

Man skal dog også lige være opmærksom på, at kommunen ikke er forpligtet til at yde lokaletilskud til udendørsanlæg. Kommunen er også kun forpligtet til at yde lokaletilskud til den del af driftsudgifterne, der vedrører folkeoplysende aktiviteter for børn og unge under 25 år. Der er således ingen forpligtelse til at yde lokaletilskud til restaurant, administrationslokaler, depot, værksted, bagskabe, shoppen m.v., ligesom andelen af voksenmedlemmer fradrages. Reelt er der således kun tale om relativt beskedne lokaletilskud, som kommunen er forpligtet til at betale. Langt de fleste tilskud, som kommunerne yder til golfklubber, er således et udtryk for en lokal politisk beslutning om at yde et frivilligt tilskud.

Man skal desuden være sikker på, at der er tale om en reel selvstændig klub. Der er stadig klubber, der ejes af privatpersoner eller firmaer, og hvor klubben i praksis ikke har nogen lokaleudgifter, men hvor driften finansieres af medlemsbidraget til ejeren. Hvis golfklubben – eller andre typer af idrætsforeninger – selv ejer grunden, kan kommunen fritage klubben for grundskyld efter ejendomsskattelovens (§ 8 b).

**Søren Gøtzsche**

## Steffen Hartje:

### Hvad er et forpligtende fællesskab?

Folkeoplysning og fællesskaber er to begreber, der er tæt knyttet til hinanden. Uden et folk og folkelige fællesskaber giver det ikke mening at tale om folkeoplysning. Omvendt behøver fællesskaber af forskellige typer ikke at være hverken demokratiske eller folkeoplysende. Der findes et utal af fællesskaber, der både kan være inkluderende og ekskluderende: sociale fællesskaber, sproglige fællesskaber, grønne fællesskaber, beboerfællesskaber, politiske fællesskaber, frivillige fællesskaber, bandefællesskaber, faglige fællesskaber osv.

Derfor er fællesskaber set ud fra et samfundsperspektiv ikke altid positive. Der eksisterer fællesskaber, der bygger på had til andre, fællesskaber, der er kriminelle, fællesskaber, der er udemokratiske osv. Det til trods, så opfatter vi generelt fællesskaber som noget positivt. Det gør vi fordi, vi er sociale væsener, der kun har overlevet, fordi vi har hjulpet og samarbejdet med hinanden. Hovedparten af os holder af at være sammen med andre mennesker og opsøger gerne andre bl.a. gennem deltagelse i foreningsaktiviteter. Mange holder eksempelvis meget af at gå i biografen, selvom de ofte kan se den samme film hjemme, men når man oplever noget samtidigt med andre, bliver den følelsesmæssige påvirkning meget stærkere, end hvis man oplever det samme alene.

Selv om vi i dag ofte har mere fokus på, hvordan vi adskiller os fra andre, frem for hvordan vi indgår i relationer med andre, har fællesskaber stadig en enorm betydning for os. Eksempelvis viser coronakrisen med al ønskelig tydelighed hvor meget, vi kommer til at savne fællesskaberne, når de ikke mere er der. Det har været et stort problem, at vi siden midten af marts måned 2020 er blevet afskåret fra mange af de fællesskaber, vi normalt er en del af. Vi savner den sociale kontakt og den bekræftelse, der ligger i mødet med andre mennesker. Vi har behov for at være sammen med andre mennesker, fordi det virker stress-sænkende i fællesskab at få vendt de problemer, vi har.

Derfor kan vi slå to ting fast: De mange forskellige demokratiske fællesskaber, vi har her i landet, har stor betydning både for samfundet og for det enkelte individ, samt at den danske folkeoplysningstradition ikke kan forstås uden, at den indtænkes i forhold til de folkelige fællesskaber, der findes både lokalt og på nationalt plan. Derfor er det også helt logisk, at det fremgår af folkeoplysningslovens formålsparagraffer, at den bygger på forpligtende fællesskaber og et aktivt medborgerskab:

“§ 1. Lovens afsnit I skal med respekt for forskellige holdninger sikre offentlige tilskud m.v. til den frie folkeoplysende virksomhed, der bygger på demokrati, grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, fællesskab og de enkelte initiativtageres idégrundlag.”

Og bliver præciseret yderligere i:

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

De folkeoplysende aktiviteter skal derfor tage udgangspunkt i en fællesskabstænkning, der som forudsætning har, at der er tale om fællesskaber, der bygger på demokrati bl.a gennem en foreningsstruktur, og som skal bidrage til at udvikle engagerede medborgere. Men hvordan kan man mere konkret forsøge at definere, hvad der i lovens forstand kan forstås som et “forpligtende fællesskab”.

### **Fire centrale elementer**

- \* Hvis en forening skal bidrage til at udvikle et forpligtende fællesskab på et hold, er der for mig at se fire centrale elementer, man kan forholde sig til:
- \* At udvikle en fællesskabsfølelse på holdet.
- \* At hjælpe med at sikre, at deltagerne er forpligtet overfor hinanden.
- \* At tydeliggøre, at foreningen er demokratisk i sin opbygning, og deltagerne har indflydelse på den måde den og holdet fungerer på.
- \* At bidrage til at skabe tillid til hinanden blandt deltagerne.

Fællesskabsfølelse udvikles ved at appellere til deltagernes iboende fællesskabstrang. Vi har behov for, som de sociale væsener, vi er, at være sammen med andre. Hvis du deler dine bekymringer og problemer med andre, føles de ikke helt så påtrængende. Tilsvarende forstærkes glæden over noget, der er gået godt, hvis oplevelsen deles med andre. Det skyldes, at når vi oplever nogle følelser simultant med andre, bliver vi bekræftet i, at man føler det samme. Forpligtigelsen overfor hinanden kan styrkes ved at skabe fælles oplevelser, hvor deltagerne lærer hinanden bedre at kende og derved begynder at følge med i, hvordan de har det, og om nødvendigt også hjælper hinanden.

Forpligtigelsen overfor hinanden er tæt forbundet med det tredje element i udviklingen af et forpligtende fællesskab: Demokratiforståelsen. Foreningen skal medvirke til at styrke demokratiforståelsen blandt deltagerne således, at alle retter ind i efter de beslutninger, som er truffet på et demokratisk grundlag, også selvom man ikke nødvendigvis er enig i dem.

Det er desuden en foreningsopgave at forklare, hvordan deltagerne har indflydelse på foreningens drift og prioriteringer, således at demokratiforståelsen både gælder det “lille demokrati” (det enkelte hold) og “det store foreningsdemokrati” (foreningens ledelse).

Det er her, de folkeoplysende fællesskaber adskiller sig fra andre typer af fællesskaber, der er mindst lige så forpligtende f.eks. det fællesskab, der eksisterer i rockergrupper og gadebander. Derfor er det også godt, at det ved sidste revision af folkeoplysningsloven blev præciseret, at en forening skal være



demokratisk opbygget for at kunne opnå støtte eller få lokaler/faciliteter stillet til rådighed.

### **Tillid til hinanden udvikles i takt med, at deltagerne/medlemmerne lærer hinanden bedre at kende.**

I et fællesskab skal man kunne stole på hinanden og ville hinanden det godt, og der skal være tillid til, at de vedtagne demokratiske beslutninger føres ud i livet. I Danmark har vi generelt stor tillid til hinanden og til de forskellige samfundsinstitutioner, fordi vi allerede som børn lærer, at vi som udgangspunkt kan stole på andre. Du forventer ikke at blive snydt af andre mennesker, selv om det sker en gang i mellem. En sådan tillid findes ikke i ret mange andre lande, men tillid kan altid udvikles, så der skabes mere af den, eller den kan begrænses, hvis der er for mange, der ikke lever op til at have andres tillid. Det er derfor en vigtig foreningsopgave at bidrage til udvikling af tillid mellem deltagerne enten gennem selve aktiviteten eller efter denne (f.eks. gennem fælles aktiviteter af social karakter).

### **Skema til at analysere graden af fællesskaber i en folkeoplysende forening**

Hvordan man kan bedømme i hvor høj grad, en folkeoplysende foreningen lever op til lovens ånd/intentioner om, at den skal bidrage til at styrke et forpligtende fællesskab og et aktivt medborgerskab? Dette spørgsmål skal nedenstående skema bidrage til at besvare. Skemaet tager udgangspunkt i, hvad der sker udenfor selve hovedaktiviteten på et hold.

#### Trin 1

Skemaets fem trin starter nederst (trin 1) med et tænkt eksempel på, hvordan en aktivitet ikke på nogen måde lever op til lovens intentioner. Trin 1 er kendetegnet ved, at deltagerne kommer og deltager i en aktivitet uden at have personlig kontakt til andre, hverken før, under eller efter aktiviteten, bl.a. fordi der ikke er et rum, hvor deltagerne kan mødes med hinanden. Der kan eksempelvis være tale om en fitnessaktivitet, hvor deltagerne kommer med høretelefon på, træner og straks forlader stedet igen efter træningen.

#### Trin 2

På trin 2 er der mulighed for, at deltagerne kan mødes, fordi der er rum til formålet (eksempelvis en cafe), men foreningen gør ikke noget aktivt for, at det sker. Den gør heller ikke noget aktivt for at styrke fællesskabsfølelsen på holdet efter aktiviteten, så deltagerne lærer hinanden bedre at kende. Den forsøger heller ikke at inddrage dem i den demokratiske styring af foreningen eller at styrke den gensidige forpligtigelse på holdet ved at skabe fælles oplevelser efter den primære aktivitet.

#### Trin 3, 4 og 5

Først på trin 3 og opefter kan man tale om, at foreningen bidrager til udviklingen af forpligtende fællesskaber og et aktivt medborgerskab.

	<b>Form</b>	<b>Forventning til deltagerne</b>	<b>Fællesskabsværdi</b>
<b>Trin 5</b>	Organiserede fælles sociale aktiviteter efter aktiviteten, hvor deltagerne inddrages i styringen og udviklingen af foreningen.	Det forventes, at deltagerne deltager i sociale aktiviteter og forholder sig til foreningen i den grad, der er behov for det.	Størst værdi.
<b>Trin 4</b>	Organiseret fælles sociale aktiviteter efter aktiviteten.	Det forventes, at deltagerne deltager i sociale aktiviteter organiseret af foreningen efter træningen.	Større værdi
<b>Trin 3</b>	Det forventes, at deltagerne mødes efter aktiviteten.	Deltagerne opfordres til at mødes efter træningen, uden det på anden måde er organiseret.	Har værdi
<b>Trin 2</b>	Mulighed for, at mødes med andre efter aktiviteten.	Der er fysiske rammer (rum), hvor deltagerne kan mødes efter træning (f.eks. en cafe).	Begrænset værdi
<b>Trin 1</b>	Deltagerne mødes kun til selve træningen. Går hjem, så snart den er færdig.	Der er ingen fysiske rammer (rum), hvor deltagerne kan mødes efter træningen.	Stort set ingen

Hvis det skal give mening at tale om forpligtende fællesskaber og et aktivt medborgerskab i relation til folkeoplysningsbegrebet og de intentioner, der er i folkeoplysningslovens målsætninger, skal en forenings aktiviteter gerne være på mindst niveau 3.

Prøv at tjekke, hvilket trin foreningerne i din kommune befinder sig på!

**Steffen Hartje**

## Steffen Hartje:

### Folkeoplysningsudvalget (§35.2-udvalget)

#### Hvorfor skal kommunerne have et folkeoplysningsudvalg?

Det enkelte svar på det spørgsmål er, at det skal man, fordi det er et krav i folkeoplysningsloven, at alle kommuner skal nedsætte et sådant udvalg. Lovkravet er imidlertid ikke den eneste grund til, at det giver mening at nedsætte et udvalg. Et velfungerende folkeoplysningsudvalg kan både styrke foreningernes brugerindflydelse på administrationen af loven og skabe en bedre dialog mellem kommunen og det civile samfund.

Men lad os se på, hvad loven siger om udvalget, og hvilke intentioner der har været med lovgivningen.

Udvalget omtales i følgende paragraffer, der alle omhandler administrationen af loven:

“§ 35.2 Kommunalbestyrelsen skal oprette et udvalg inden for den kommunale forvaltning med repræsentation for den virksomhed, der kan få tilskud efter kapitel 3, hvortil den kan henlægge sine opgaver i henhold til denne lov.”

“§35.1 Kommunalbestyrelsen skal sikre, at den folkeoplysende virksomhed i kommunen inddrages ved det i stk. 2 nævnte udvalg i alle sammenhænge af generel betydning for denne virksomhed, herunder forud for vedtagelsen af: Den i § 34 nævnte politik for den folkeoplysende virksomhed, kommunens budget for den folkeoplysende virksomhed og kommunens regler for tilskud til den folkeoplysende virksomhed.”

Det er således både et lovkrav, at der skal nedsættes et udvalg, og at det skal have repræsentation for de foreninger, der kan få tilskud fra loven eller kan få anvist lokaler efter dens regler. Med repræsentation forstås i denne sammenhæng en bred vifte af de foreningstyper, der indenfor de seneste år har gennemført aktiviteter/undervisning med tilskud eller har fået anvist lokaler i henhold til loven.

#### Hvordan er §35.2-udvalget tænkt?

Det, der mest af alt kendetegner folkeoplysningsloven, der blev indført i 1991, er, at den bygger på en stærk decentralisering i form af kommunalt selvstyre. Hovedparten af lovens indhold skal defineres af den enkelte kommune. Selv det, der forstås ved begrebet folkeoplysning, er en kommunal afgørelse. Et fag eller en aktivitet kan således defineres som værende folkeoplysning i nogle kommuner, og derfor være tilskudsberettiget, mens det i andre kommuner bliver afvist.

Kompetencen til at afgøre, hvad der er en folkeoplysende aktivitet i kommunen, fik det daværende folkeoplysningsudvalg, og det var dermed tiltænkt en central rolle i administrationen af loven. Det var også på det tidspunkt lovbestemt, at kommunerne skulle nedsætte et folkeoplysningsudvalg, men senere blev det en kommunal afgørelse, om de ville have det eller ej.

Lovkravet om igen at gøre folkeoplysningsudvalget obligatorisk - men nu som et §35.2-udvalg stammer fra en lovændring i 2011, hvor der også blev indført et krav om, at kommunerne skal lave en folkeoplysningspolitik. Et af formålene

med denne lovændring er at styrke brugernes (foreningernes, aftenskolernes, daghøjskolernes m.v.) indflydelse på udviklingen og administrationen af loven. Derfor har kommunalbestyrelsen fået pålagt, at den med udgangspunkt i §35.2-udvalget skal sikre brugerindflydelsen på loven. Det har den fået frihed til at gøre på mange forskellige måder, men altså ikke uden at nedsætte et §35.2-udvalg.

### **Ændring i udvalgets status**

Samtidig med at nedsættelsen af udvalget blev et lovkrav, skete der også en ændring i dets status. Før havde det daværende folkeoplysningsudvalg fået tildelt kompetencer af staten gennem folkeoplysningsloven, men efter lovændringen har det fået status af at være en del af den kommunale forvaltning. Det betyder, at de almindelige forvaltningsretlige- og kommunalretlige regler om habilitet, partsrettigheder, tavshedspligt m.v. nu også gælder for §35.2-udvalget. Det er derfor nu også kommunalbestyrelsen, der bestemmer hvilke opgaver og kompetencer, det skal have ud over dem, der er nævnt i §35.1. I den forbindelse skal man være opmærksom på, at ved en sådan delegation af kompetencer til §35.2-udvalget, bevarer kommunalbestyrelsen sin instruktionsbeføjelse og vil når som helst kunne ændre eller helt tilbagekalde dem. Den vil desuden kunne omgøre afgørelser, der er truffet i udvalget på baggrund af delegationen på samme måde som, hvis den selv havde truffet dem.

### **Andre bestemmelser der skal afgøres af kommunalbestyrelsen**

Foruden at bestemme hvilke kompetencer §35.2-udvalget skal have, skal kommunalbestyrelsen også bestemme:

- \* Reglerne for udvalgets virke.
- \* Hvordan udvalget skal sammensættes bortset fra, at det skal have repræsentanter fra en bred repræsentation af foreninger m.v., som har gennemført en folkeoplysende virksomhed med tilskud eller fået anvist lokaler efter loven.
- \* Antal udvalgsmedlemmer.
- \* Ændringer i udvalgets virke.
- \* Valgperiodens længde. Den er fire år i de fleste udvalg, så den følger kommunalvalgene, men det kan være en overvejelse værd, om den skal gøres kortere af hensyn til f.eks. at få flere unge med.
- \* Om der skal være mere end et udvalg.

### **Skal man vælge at have mere end et udvalg?**

Der er med udvalgets nye status åbnet for, at den enkelte kommune kan nedsætte mere end et udvalg, men hvad er bedst? At fastholde et enkelt udvalg eller at lave flere?

En af fordelene ved kun at have et udvalg er, at det i højere grad lægger op til, at brugerrepræsentanterne samarbejder på tværs af de områder, de repræsenterer. Det manglende samarbejde på tværs af områderne var den væsentligste årsag til, at de daværende nævn under fritidsloven blev afskaffet og erstattet af kravet

om, at der skulle nedsættes et fælles udvalg - et folkeoplysningsudvalg. En anden fordel er, at det i et samlet udvalg også kan sikres, at de mindre områder i loven får en synlighed og opmærksomhed, de ellers ikke vil få, hvis der nedsættes flere udvalg på baggrund af de store samvirker.

Fordelen ved at have flere udvalg - eksempelvis en model, hvor to samvirker udgør §35.2-udvalgene - er, at medlemmerne af udvalgene kun beskæftiger sig med deres eget område og ikke behøver at bruge tid på at skulle forholde sig til det øvrige foreningsliv.

### **Hvilken model har de fleste kommuner valgt?**

Et stort flertal af kommunerne har valgt kun at have et udvalg. Kun 11 % af kommunerne har nedsat mere end et udvalg ifølge en undersøgelse foretaget af Videncenter for Folkeoplysning (3). Nogle af disse kommuner har en model, hvor foreningssamvirker (Eksempelvis idrætssamvirker, aftenskolesamvirker) har status af at være §35.2-udvalg. Hvis man overvejer at benytte denne model, skal man være opmærksom på, at hvis eksisterende samvirker bliver gjort til §35.2-udvalg, så bliver de derved en del af den kommunale forvaltning.

Uanset hvilken løsning kommunerne vælger for brugerinddragelse og organisering af §35.2-udvalget, skal principperne herfor indskrives i den kommunale folkeoplysningspolitik.

### **Steffen Hartje**

---

<sup>3</sup> Folkeoplysningen i kommunerne. Delrapport 4/marts 2021, Malene Thøgersen

## Steffen Hartje:

### Folkeoplysningspolitik

#### - Giver kravet om, at der skal laves en folkeoplysningspolitik i kommunerne stadigvæk mening?

I 2012 blev det et krav, at alle landets kommuner skal lave en folkeoplysningspolitik med udgangspunkt i de aktiviteter, der bliver afviklet i henhold til folkeoplysningsloven (§ 34). Folkeoplysningspolitikken skal ifølge lovbemærkningerne være en lokal politik, der bliver formuleret ud fra de lokale forhold i kommunen, og som skal give foreninger og borgere indflydelse på og indsigt i hvilke rammer, der gælder for den folkeoplysende virksomhed. Formålet med at indføre dette krav var at sikre dynamik i folkeoplysningsarbejdet og bidrage til at fremme et demokratisk medborgerskab. Den skulle desuden sætte rammer og mål for det folkeoplysende arbejde og sikre sammenhæng mellem folkeoplysningsaktiviteterne og andre politikområder samt styrke samarbejdet mellem folkeoplysningens forskellige aktører. I bemærkningerne til lovforslaget står der, at "folkeoplysningspolitikken skal udvikles løbende og være et dynamisk redskab i forhold til at udvikle og understøtte aktiviteterne på folkeoplysningsområdet. En folkeoplysningspolitik vil kunne fremme demokratisk medborgerskab og samarbejdet mellem folkeoplysningens mange aktører og grupper." Folkeoplysningspolitikken er således tænkt som et redskab, der ud fra de forskellige kommunale behov kan bruges i det daglige arbejde med folkeoplysningsloven, og som følge heraf er dens indhold i nogen grad en kommunal afgørelse, men der er desuden krav om, at der er en række temaer, der skal indgå i den.

Reaktionen på det nye lovkrav var ifølge vores erfaringer meget behersket i kommunerne. Der eksisterer i de fleste kommuner allerede en lang række politikker indenfor områder, der har relation til folkeoplysningsområdet, og langt fra alle var interesseret i, at der nu kom et krav om, der skulle laves endnu en politik, der skulle opfylde bestemte forudsætninger for at leve op til lovens bogstaver. Den lidt nølende holdning til det nye krav kunne bl.a. ses i forhold til, at det tog lang tid, før der var lavet en folkeoplysningspolitik i hovedparten af landets kommuner.

Nu viser en ny undersøgelse foretaget af VIFO (4), at mere end 1/4 af kommunerne (27 %) ikke har en selvstændig folkeoplysningspolitik på trods af lovkravet. Desværre uddyber undersøgelsen ikke nærmere, hvorfor disse kommuner har set bort fra lovkravet, hvad der er lidt mærkeligt set i lyset af, at det er et af de mest interessante resultater af undersøgelsen. Det konstateres blot, at de kommuner, der har valgt ikke at have en selvstændig folkeoplysningspolitik, i stedet har "indlejret den i deres kultur, idræts- eller fritidspolitikker (s.8)." Mere konkret drejer det sig om politikker vedrørende: medborger- og fællesskab, foreningsliv og frivillige, livskvalitet og trivsel, levende

---

<sup>4</sup> Videnscenter for Folkeoplysning: Folkeoplysning I Kommunerne Delrapport 4: Tværgående temaer på folkeoplysningsområde marts 2021 v/Malene Thøgersen

lokalsamfund, faciliteter og fysiske rammer samt sundhed og motion (bilagsmaterialet s. 58).

At så mange kommuner har valgt ikke at have en selvstændig folkeoplysningspolitik, sætter ganske naturligt spørgsmålet ved, om det overhovedet giver mening at fastholde kravet om, at kommunerne skal lave den. Kan det ikke være lige så godt for de foreninger, der er aktører under folkeoplysningsloven, at deres område indgår i større og måske vigtigere politikområder end i en snæver folkeoplysningspolitik? Set i bagsspejlet er det heller ikke meget, vi har hørt folkeoplysningspolitikkerne omtalt i den offentlige debat, og erfaringer fra vores egne undersøgelser (5) viser, at det kan være meget svært overhovedet at finde dem på de kommunale hjemmesider.

De seks temaer, der skal indgå i folkeoplysningspolitikkerne, er følgende:

1. Målsætning for borgernes deltagelse i den folkeoplysende voksenundervisning og det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.
2. Rammerne for den folkeoplysende virksomhed.
3. Samspil og sammenhæng mellem den støtteberettigede folkeoplysningsvirksomhed og selvorganiserede grupper, herunder de økonomiske rammer for det folkeoplysende udviklingsarbejde.
4. Samspil mellem den folkeoplysende virksomhed og de øvrige politikområder.
5. Afgrænsning af aktiviteter indenfor den folkeoplysende virksomhed i forhold til andre tilgrænsende aktiviteter.
6. Omfanget og karakteren af brugerinddragelsen af den folkeoplysende virksomhed i kommunen.

I de følgende afsnit vil jeg gennemgå disse temaer og bedømme, hvilken relevans de har i forhold til den kommunale virkelighed, og i forlængelse heraf vil vi give et bud på, om det er nødvendigt, at der i loven er et krav om, der skal laves en folkeoplysningspolitik.

### **Krav 1: Der skal være en målsætning for borgernes deltagelse i den folkeoplysende voksenundervisning og det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.**

Da der i forvejen er overordnede målsætninger i loven både for loven generelt og for de to hovedområder (de frivillige foreninger og aftenskoleområdet), virker det ikke særligt nødvendigt, at der også er et krav om, at kommunerne desuden skal lave deres egen overordnede målsætninger.

Derfor gentager hovedparten af kommunerne ordlyden i lovens målsætningsformuleringer i deres egen målsætninger jf. VIFO undersøgelsen (6).

---

<sup>5</sup> Hartje, Steffen: Undersøgelse af de kommunale folkeoplysningspolitikker, Fritid&Samfunds forlag 2015

<sup>6</sup> Side 10



Set ud fra en folkeoplysende synsvinkel er det vigtigste element i målsætningsarbejdet at omsætte de overordnede målsætninger til konkrete handleplaner, der kan danne retning for §35.2-udvalgets arbejde, og som løbende kan evalueres ud fra en tidsplan.

Konklusion: Den måde, som dette lovkrav konkret indfries på i kommunerne, giver ikke meget mening, og det bør derfor kunne fjernes og overlades til den enkelte kommune at lave målsætningsformuleringerne, handleplaner, tidsrammer m.v. ud fra dens egne behov.

### **Krav 2: Rammer for den folkeoplysende voksenundervisning og det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde, herunder de fysiske rammer.**

Kommunerne er forpligtet til at sikre de fysiske og økonomiske rammer for det folkeoplysende arbejde og skal indenfor de bestemmelser, der er beskrevet i folkeoplysningsloven, bl.a. beslutte aktivitets- og lokaletilskuddet, udviklingspuljens størrelse, samt hvilke principper de fordeles efter. Desuden kan punktet indeholde specifikke retningslinjer for særligt prioriterede indsatser og puljer og om, hvordan man kan udnytte de kommunale faciliteter bedst muligt.

Konklusion: Det giver god mening, at kommunerne skal forholde sig til dette krav, men det vil de nok have gjort alligevel, selvom loven ikke krævede det. Før det blev et lovkrav, havde alle landets kommuner allerede beskrevet de fysiske og økonomiske rammer for det frivillige folkeoplysende arbejde, så det virker ikke umiddelbart som en nødvendighed at gøre denne beskrivelse til et lovkrav.

### **Krav 3: Samspil og sammenhæng mellem den støtteberettigede folkeoplysningsvirksomhed og selvorganiserede grupper og aktiviteter, herunder for så vidt angår de økonomiske rammer for det folkeoplysende udviklingsarbejde.**

Med bestemmelsen om, at der skal nedsættes en udviklingspulje, der giver mulighed for, at selvorganiserede grupper og projekter med et folkeoplysende sigte også kan få tilskud, skulle det blive muligt at lave et bedre samspil mellem aktørerne indenfor og udenfor loven.

Kommunen bestemmer selv udviklingspuljens størrelse, og hvilke målgrupper man ønsker at nå ved at give tilskud til udviklingsarbejde, samt hvordan dette udviklingsarbejde kan spille sammen med de øvrige aktiviteter.

I VIFOs undersøgelse konkluderes det, at det kun er lidt over halvdelen af landets kommuner, der yder tilskud til de selvorganiserede grupper via udviklingspuljen 56 % (7). Desuden svarer 13 af de 55 kommuner, der yder tilskud, at de ikke har fået nogen ansøgninger fra de selvorganiserede grupper. Undersøgelsen giver ikke svar på, hvor stort et beløb, der er givet i tilskud til de selvorganiserede i de 42 kommuner, der har ydet tilskud- Men i og med, at kommunerne ikke har besvaret dette spørgsmål, er der meget, der tyder på, at der ikke er tale om et større beløb. Det ser derfor ud til, at der ikke er nogen større interesse fra de selvorganiserede grupper i at søge om økonomisk tilskud



til udviklingsarbejde m.v.. De er jo netop selvorganiserede, fordi de ønsker at stå frit fra de administrative krav, der kendetegner tilskud via en lovgivning. Den bedste måde man kan hjælpe dem på, er ved at stille faciliteter til rådighed for dem, som de kan bruge, når de har behov for dem. Desuden giver det heller ingen mening at trække grupper, der klarer sig fint uden offentlige støtte, ind under en lovgivning. Der er andre og bedre måder at bruge de offentlige støttemidler på.

Konklusion: Dette krav kan droppes og overlades til den kommunale selvbestemmelse. Det vil i de fleste tilfælde være mere hensigtsmæssigt at arbejde for at udbygge de faciliteter, der stilles til rådighed for de uorganiserede og selvorganiserede grupper, og som de kan bruge, uden at deres frihed derved begrænses.

#### **Krav 4: Samspil mellem den folkeoplysende virksomhed og øvrige politikområder, herunder muligheder for indgåelse af partnerskaber om løsning af konkrete opgaver.**

I lovbemærkningerne står der bl.a.: ”Under dette emne kan det beskrives, hvordan den folkeoplysende virksomhed i den pågældende kommune skal fungere i samspil med kommunens øvrige politikker som f.eks. kulturpolitik, handicappolitik, sundhedspolitik, integrationspolitik og politik for socialt udsatte. Det er hensigten, at der herved skabes bedre mulighed for, at de forskellige områder kan supplere hinanden frem for at overlape med hinanden”

Spørgsmålet om, hvordan folkeoplysningsområdet kan spille sammen med de øvrige kommunale politikområder, kan være meget vigtigt for, hvordan det udvikler sig på kommunalt plan. Folkeoplysningen har historisk - i den grundtvigianske oplysningstraditions ånd - altid haft en vis autonomi i forhold til en direkte politisk styring. Det kommer bl.a. til udtryk ved det frie undervisnings- og aktivitetsvalg, det frie lærervalg samt den frie etableringsret som folkeoplysningsloven og de tidligere love helt tilbage til 1930 bygger på. Autonomien var særlig stor under den daværende fritidslov fra 1969, der var, hvad man kalder en tilskudslov. Det vil sige en lovgivning, hvor man automatisk har krav på tilskud, hvis en række formelle krav er opfyldt, men autonomien blev begrænset med vedtagelsen af folkeoplysningsloven i 1991, der bygger på kommunal rammestyring af økonomien. Rammestyningen giver kommunalbestyrelsen bedre mulighed for på forskellige måder at begrænse tilskuddets størrelse, og i takt med at der er kommet et større pres på de kommunale udgifter, er det vigtigt for de folkeoplysende foreninger at vise, at de bidrager til løsningen af kommunale opgaver (styrke folkesundhed, højner befolkningens vidensniveau m.m.). Det giver derfor god mening, at målsætninger og handleplaner på folkeoplysningsområdet også flugter med andre af de prioriterede indsatsområder i kommunen, og at foreningslivet får mulighed for at arbejde på tværs af forvaltningsområder gennem nye samarbejdsaftaler og partnerskaber m.m.

Konklusion: Hvis folkeoplysningspolitikken skal have en reel betydning, skal den kunne indgå i et samspil med nogle af de øvrige forvaltningsområder og forholde

sig til nogle af de overordnede politiske prioriteringer i kommunen, ellers ender den med ikke at være meget værd. I denne sammenhæng er det også fornuftigt at afklare forholdet mellem folkeoplysningspolitikken og den kommunale idrætspolitik, som hovedparten af kommunerne har. Lige fra starten har det udvandet betydningen af, at der skal laves en folkeoplysningspolitik, når kommunen samtidig har en idrætspolitik, fordi idrætten i forvejen er det område, der fylder mest under folkeoplysningsloven - både i forhold til det tilskud idrætten får tildelt, og i forhold til den opmærksomhed den får i kommunerne. Selvom det vil være logisk, at idrætspolitikken blev en delmængde af folkeoplysningspolitikken, er det os bekendt ikke sket ret mange steder, og derved reduceres betydningen af folkeoplysningspolitikken betragteligt.

### **Krav 5: Afgrænsning af aktiviteter inden for den folkeoplysende virksomhed i forhold til andre tilgrænsende aktiviteter.**

”Under dette emne kan det angives, hvilke opgaver kommunalbestyrelsen forventer eller ønsker, at de folkeoplysende aktører skal løfte, i forhold til de tilgrænsende aktiviteter, som allerede udbydes af f.eks. kommercielle udbydere, biblioteker og uddannelsesinstitutioner. Det er hensigten, at det skal beskrives, hvordan de forskellige områder kan supplere hinanden frem for at konkurrere med hinanden – f.eks. hvordan man undgår konkurrence mellem et kommercielt fitnesscenter og de aktiviteter, der udbydes på aftenskoler eller i foreninger med kommunalt tilskud.”

Afgrænsningsproblematikken drejer sig både om, hvordan man kan afgrænse de støtteberettigede folkeoplysende aktiviteter fra de aktiviteter, der ikke er, og om hvordan man sikrer, at de aktiviteter, der får støtte fra loven, ikke er konkurrenceforvridende i forhold til de private tilbud. I forhold til førstnævnte kan det i praksis typisk være en opgave for §35.2-udvalget, der kan vurdere om en aktivitet hører hjemme under loven eller ej. I forhold til afgrænsningen til de private aktiviteter sker den vigtige principielle afgrænsning typisk på et højere niveau end det kommunale - Ankestyrelsen.

Eksempelvis har diskussionen om foreningsfitness kontra fitness i de private fitnesscentre fyldt meget i de seneste år, og det er i en konkret sag blevet slået fast af Ankestyrelsen, at foreningsfitness ikke kan betragtes som konkurrenceforvridende i forhold til de kommercielle fitnesscentre.

En tredje type afgrænsningsproblemer er de interne, der kan være i en kommune i forhold til aktiviteter, der tilsyneladende er de samme, men får forskellige økonomiske tilskud fra kommunen, fordi de tilhører forskellige forvaltninger/lovgivninger m.v.. Her har det mest omdiskuterede afgrænsningsområde været forholdet mellem aftenskolernes tilbud, og de tilbud som bibliotekerne står for. Diskussionen om konkurrenceforvridning mellem biblioteker og aftenskoler drejer sig om, at aftenskolerne mener, at biblioteker i stadig højere grad, slår kurser op, som hører hjemme i aftenskolen og til priser, de ikke kan konkurrere med. Løsningen af denne type afgrænsningsproblemer drejer sig typisk om at sikre den nødvendige dialog mellem partnerne.

Konklusion: Afgrænsningsproblematikken mellem den folkeoplysende virksomhed og de tilgrænsende områder fylder ikke meget i kommunerne. Den manglende interesse for at beskrive afgrænsningspolitikken i

folkeoplysningspolitikkerne ses af, at under halvdelen af kommunerne beskriver punktet i deres folkeoplysningspolitik, selv om det er et lovkrav (8). I vores optik er det derfor unødvendigt at fastholde, at den skal beskrives i en kommunal folkeoplysningspolitik.

### **Krav 6: Omfanget og karakteren af brugerinddragelsen af den folkeoplysende virksomhed i kommunen, jf. § 35 stk.1.**

Kommunerne skal ved hjælp af §35.2-udvalget sikre, at de folkeoplysende foreninger m.v. inddrages i alle sammenhænge af generel betydning for den folkeoplysende virksomhed, herunder forud for vedtagelsen af folkeoplysningspolitikken, kommunens budget for den folkeoplysende virksomhed og i forbindelse med kommunens regler for tilskud til den folkeoplysende virksomhed. Det burde være en selvfølge, at de folkeoplysende foreninger har indflydelse på administrationen og udviklingen af loven. Ikke mindst set i forhold til, at et af hovedformålene med loven er, at aktørerne skal bidrage til demokratiudviklingen i kommunen.

For mig at se er der ingen tvivl om, at det er en fordel at sikre en brugerinddragelse, hvor det lokale foreningsliv inddrages og tager ansvar for den måde loven administreres på i kommunen. I de fleste tilfælde sikrer en kontinuerlig brugerinddragelse, at der bliver truffet bedre beslutninger, og at der opnås en større konsensus om de kommunale retningslinjer. Der er flere måder, man kan organisere brugerinddragelsen på med udgangspunkt i §35.2-udvalget. Der er således ingen begrænsninger i forhold til, at man kan oprette flere udvalg og underudvalg, hvis man ønsker det, blot skal man kunne konstatere, hvem der er medlemmer af det, og hvem de repræsenterer. Det eneste formelle krav til sammensætningen er, at det har "repræsentation for den virksomhed, der kan få tilskud efter kapitel 3" (§ 35 stk. 2) dvs. de foreninger, som allerede får tilskud eller lokaler under loven og de, som ikke får, men lever op til kriterierne for at kunne få tilskud eller få lokaler stillet til rådighed. Sammensætningen af udvalget kan være afgørende for, hvor godt brugerindflydelsen fungerer. Årsagen, til at nogle kommuner kun har givet §35.2-udvalget høringskompetence, skyldes ofte, at det har fungeret dårligt på grund af personsammensætningen, eller fordi udvalgets repræsentanter ikke har haft den nødvendige tætte kontakt til deres bagland. Dette problem kan løses ved at sammensætte udvalget så bredt, at enkelte udvalgsmedlemmer ikke kan blokere for arbejdet. Alternativet til et dårligt fungerende § 35.2-udvalg er ikke at nedlægge det, men at investere energi i at få det til at fungere efter hensigten.

Konklusion: På trods af de indlysende fordele, der er ved at have en velfungerende brugerinddragelse, er der stadig enkelte kommuner, der forsøger aktivt at begrænse den. Eksempelvis ved ikke at oprette et §35.2-udvalg selvom det er et lovkrav at gøre det (VIFO undersøgelsen viser, at 6 % af kommunerne ikke har et §35.2-udvalg), eller ved at begrænse dets indflydelse så meget som muligt, eksempelvis ved kun at gøre det til et høringsorgan (8 % af de kommuner, der har et udvalg, har kun givet det 3 eller færre kompetencer).

---

<sup>8</sup> Kilde VIFO undersøgelsen side 16

Selvom et stort flertal af kommunerne har et aktivt §35.2-udvalg med relevante kompetencer, og selvom kommunerne også på andre måder sikrer en brugerinddragelse, er det derfor logisk, at kommunerne er forpligtet til nedsætte et §35.2-udvalg og samtidig beskrive omfanget og karakteren af brugerinddragelsen på folkeoplysningsområdet.

### **Opsamling og perspektivering**

Følgende tre af de seks krav kan fjernes, fordi de i praksis næsten ingen betydning har:

1. Kravet om, at der skal være en overordnet målsætning for borgernes deltagelse i de folkeoplysende aktiviteter, giver ingen mening i forhold til den måde, de fleste kommuner indfrier det på i dag.
2. Kravet om samspil og sammenhæng mellem den støtteberettigede folkeoplysningsvirksomhed og de selvorganiserede grupper, fordi det er meget få af de selvorganiserede grupper, der er interesserede i at blive underlagt folkeoplysningsloven.
3. Kravet om afgrænsning af aktiviteter indenfor den folkeoplysende virksomhed i forhold til andre tilgrænsende aktiviteter. Konkret fylder indfrielsen af dette krav ikke meget i folkeoplysningspolitikkerne. Under halvdelen af kommunerne beskriver det, og det virker ikke nødvendigt, at det skal indgå i den kommunale folkeoplysningspolitik. De afgrænsningsproblematikker, der opstår hen ad vejen, vil den enkelte kommune alligevel være tvunget til at forholde sig til.

### **Følgende tre krav er stadig relevante:**

1. Rammerne for den folkeoplysende voksenundervisning og det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde, herunder de fysiske rammer, fordi det er en nødvendighed, at kommunerne beskriver såvel de økonomiske- som de fysiske rammer for den folkeoplysende virksomhed. Noget andet er, at det ville de nok have gjort alligevel, som det var tilfældet, før det blev et lovkrav.
2. Samspillet mellem den folkeoplysende virksomhed og de øvrige kommunale politikområder, fordi det er vigtigt, at folkeoplysningsområdet ikke bliver et lille isoleret område, hvis man skal bevare den nødvendige kommunalpolitiske opmærksomhed.
3. Omfanget og karakteren af brugerinddragelsen, fordi enkelte kommuner ikke lever op til, at der skal være en brugerinddragelse på administrationen af loven og på de politiske beslutninger, der vedrører den folkeoplysende virksomhed.

Set ud fra min optik er det således muligt at begrænse de krav, der er til indholdet i folkeoplysningspolitikken, til kun at være tre krav. Og man kan endda helt fjerne kravet om, at der skal laves en folkeoplysningspolitik, hvis omfanget og karakteren af brugerinddragelsen blev indskrevet i §35.2, og samspillet mellem den folkeoplysende virksomhed og de øvrige kommunale politik områder kun blev gjort vejledende. Rammerne for den folkeoplysende virksomhed vil med eller uden et lovkrav alligevel blive beskrevet.

**Steffen Hartje**



Fritid&Samfund

*Litteratur*

Thøgersen, Malene: Folkeoplysningen i kommunerne, Videncenter for Folkeoplysning 2021

Hartje, Steffen: Undersøgelse af de kommunale folkeoplysningspolitikker, Fritid&Samfunds forlag 2015

## Steffen Hartje og Kai Raun: Den mellemkommunale refusionsordning

### -Skal den afskaffes?

I forbindelse med en kommende revision af folkeoplysningsloven er der en række kommuner, der ønsker, at refusionsordningen på aftenskoleområdet bliver afskaffet, fordi den er blevet alt for tung og arbejdskrævende at administrere.

#### Hvad står der i loven?

Den vigtigste paragraf i denne sammenhæng er §43 stk. 2. Her står, at: "Kommunalbestyrelsen kan kræve godtgørelse for udgifter i forbindelse med undervisning, studiekredse og aktiviteter tilrettelagt som fleksible tilrettelæggelsesformer efter kapitel 4 fra deltagerens hjemstedskommune. Hjemstedskommunen er den kommune, hvor den pågældende er tilmeldt folkeregistret ved begyndelsen af undervisningen, studiekredsen og aktiviteten tilrettelagt som fleksibel tilrettelæggelsesform."

Kommunerne er således forpligtiget til at betale for egne borgeres deltagelse i aftenskoleundervisningen i andre kommuner med et beløb pr. undervisningstime, der er fastsat i Lovbekendtgørelsen. Der er dog mulighed for, at kommunerne indbyrdes kan beslutte, at de ikke betaler mellemkommunal refusion til hinanden, eller hvis de gør det, hvor stor godtgørelsen skal være. En undersøgelse foretaget af VIFO i 2017 (9) viser dog, at hovedparten af kommunerne ikke har aftaler med andre kommuner, og således bruger den mellemkommunale refusionsordning.

#### Et retfærdigt princip

Princippet om en mellemkommunal refusionsordning er grundlæggende et retfærdigt princip, fordi det sikrer, at de kommuner, der får deltagere fra andre kommuner på deres aftenskoler, bliver kompenseret for den ekstra udgift. Ordningen kan også bidrage til at motivere en kommune til i højere grad økonomisk at støtte de aftenskoler, der er hjemmehørende i kommunen, for gennem et øget aktivitetsniveau at sikre, at borgerne primært deltager i den aftenskoleundervisning, der foregår i kommunen fremfor at sende penge til nabokommunerne.

Refusionsordningen er derfor retfærdig, men den har desværre også en minusside: Den kræver mere administration både for kommuner og for aftenskoler, og med indførelse af persondataforordningen (GDPR) i 2018 er ordningen blevet endnu mere administrativt krævende.

Den kræver i dag, at aftenskolerne indberetter udenbys deltagere med CPR-nr, hvorefter den kommune, aftenskolen er hjemmehørende i, skal fakturere de udenbys deltagere til den kommune, som deltageren har bopæl i. Hjemstedskommunen skal, når den modtager fakturaen, kontrollere, at den pågældende deltager bor i kommunen og herefter overføre beløbet til den kommune, hvor aktiviteten er foregået. Kommunen kan, før den betaler fakturaen, desuden kræve yderligere dokumentation i form af oplysning om det

---

<sup>9</sup> Folkeoplysningen i Kommunerne, ved Malene Thøgersen

konkrete hold og om aktiviteten, hvad der er en stigende tendens til, at kommuner gør - især i forbindelse med handicapundervisningen (undervisningen på små hold), hvor regningerne ofte er størst.

Der er derfor behov for at overveje, om den nuværende refusionsordning er blevet uhensigtsmæssig på trods af de gode intentioner, og om den kan erstattes af en mindre bureaukratisk model.

### **Hvilke kommuner betaler til den mellemkommunale refusionsordning?**

Den før omtalte undersøgelse fra VIFO viser, at det primært er de små og mindre kommuner, der betaler til refusionsordningen, og at det er landets større kommuner, der modtager penge fra den. Eksempelvis er Odense den eneste kommune på Fyn, der modtager penge fra ordninger. De øvrige kommuner betaler til den. På landsplan fik 32 % kommuner penge fra refusionsordningen, og 68 % måtte betale til den. Hvis man afskaffer ordningen uden at sætte noget i stedet, vil det primært gå ud over de kommuner, der har den største aftenskoleaktivitet - landets seks største kommuner -, mens de kommuner, der ikke prioriterer området særligt højt, vil få en økonomisk fordel. Set ud fra aftenskolenes optik, kan det være en dårlig løsning, fordi den formodentlig vil føre til, at området får et lavere økonomisk tilskud. På den anden side vil de få frigjort resurser fra et ofte besværligt administrativt arbejde.

En anden løsningsmulighed vil være at afskaffe ordningen og i stedet en gang for alle regulere det økonomiske mellemværende over bloktilskuddene. Det vil være en model, der kan være acceptabel for de fleste kommuner, fordi pengestrømmen mellem kommunerne er forholdsvis konstant. En sådan løsning vil kunne afskaffe den mellemkommunale støtteordning uden at straffe de kommuner, der prioriterer aftenskoleområdet højest.

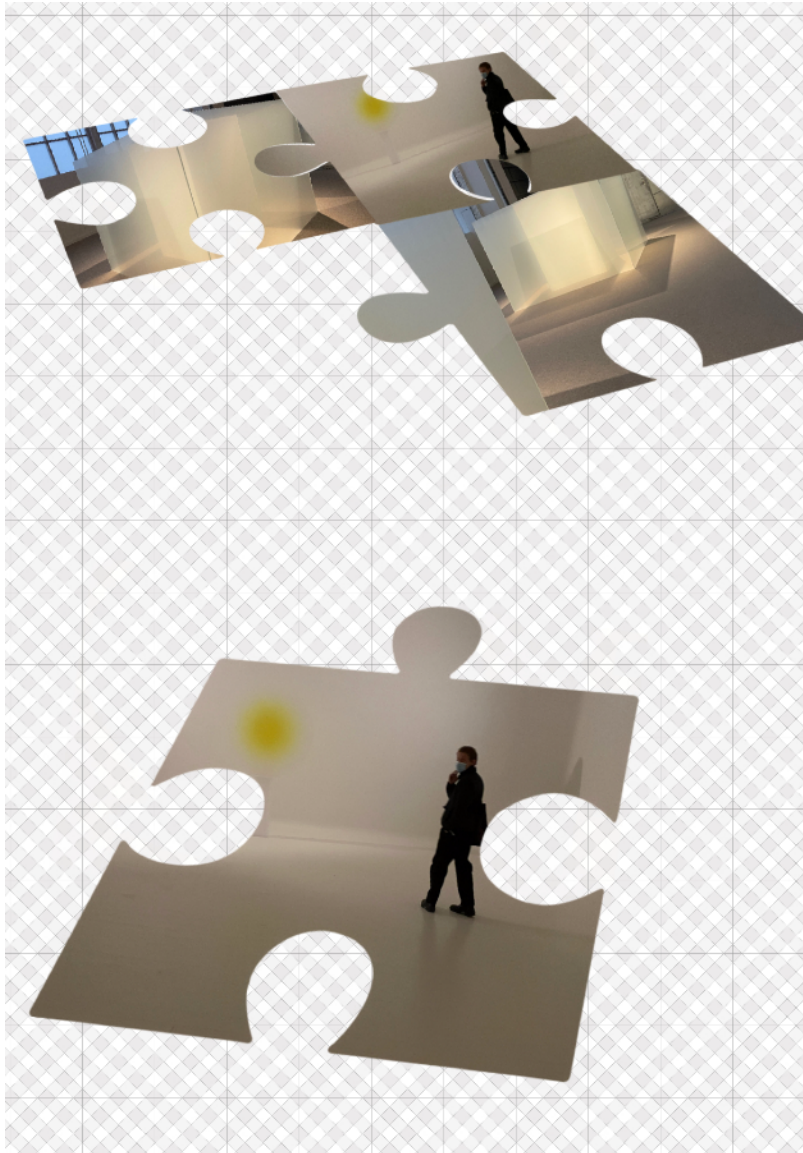
**Steffen Hartje/  
Kai Raun**



## Forslag til ændringer af loven

Den sidste artikel er lidt anderledes end de øvrige, fordi den er en direkte opfordring til at ændre loven mere end en fortolkning.

Redaktionen





## **Steffen Hartje og Kai Raun:** **Lovændringerne fra 2018 giver unødvendigt bureaukrati**

Den sidste ændring af folkeoplysningsloven skete i 2018, hvor der blev indført følgende stramninger:

- \* At foreninger, hvis formål og adfærd modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, ikke kan få tilskud eller anvist lokaler eller stillet lokaler til rådighed.
- \* At kommunerne, ud fra en risikobaseret tilgang baseret på stikprøver, skal vurdere, om der er behov for et nærmere tilsyn med foreninger, hvor der kan være risiko for overtrædelse af lovens bestemmelser.
- \* At kommunerne skal offentliggøre lister over hvilke foreninger, der henholdsvis bliver tildelt støtte og foreninger, der har fået afslag på støtte efter loven.
- \* Foreningslister skal offentliggøres.
- \* Tilskudsregnskaber skal offentliggøres.
- \* Underretning af Skattestyrelsen ved afslag.

Stramningerne skulle forhindre antidemokratiske foreninger i at få tilskud fra loven eller få stillet lokaler til rådighed, men det er nu blevet dokumenteret, at de ikke lever op til formålet. Stramningerne har ikke givet kommunerne bedre redskaber til at imødegå antidemokratiske foreninger, men har kun haft som konsekvens, at kommunerne og det frivillige foreningsliv har fået mere administrativt arbejde.

De smukke ord om, at politikerne vil gøre det nemt at være en frivillig forening, som det ofte bliver udtrykt på Christiansborg, har således ingen effekt haft i denne sammenhæng. Desuden tyder alt på, at den daværende regering i høj grad har overvurderet, hvor stort problemet det er med, at antidemokratiske foreninger får støtte fra folkeoplysningsloven. En evalueringen af lovændringerne lavet af Henriette Bjerrum og Malene Thøgersen fra Videnscenter for Folkeoplysning (VIFO) viser, at der er tale om meget få foreninger - de kan tælles på én hånd, der ikke lever op til de demokratiske målsætninger. Ingen af de 92 kommuner, der har svaret på undersøgelsen, har frataget foreninger deres tilskud, og kun én enkelt kommune har givet afslag til en forening, der ønskede at bruge et kommunalt lokale.

Lovstramningerne har heller ikke betydet, at der er foreninger, der er holdt op med at ansøge om tilskud eller om lån af lokaler. Så det er ikke sådan, at de har afholdt foreninger med et antidemokratisk formål fra at søge om støtte fra loven. Hvis den daværende regering havde givet sig bedre tid til at undersøge problemets omfang i stedet for at handle hurtigt på baggrund af nogle fjernsynsudsendelser, ville lovændringerne ganske givet have kommet til at se andreledes ud, hvis der overhovedet var fremkommet et lovændringsforslag.

Næsten 3/4 af kommunerne mener i følge undersøgelsen, at ændringerne “slet ikke” eller i “mindre grad” har forbedret kommunernes mulighed for, at der gives støtte til antidemokratiske foreninger (10). Selv om undersøgelsens forfattere er meget diplomatiske i deres formuleringer af undersøgelsens resultater, er der for mig at se ingen tvivl om, at den viser, at lovændringerne aldrig burde være gennemført i den form, de har. De har desuden haft den negative effekt, at kommunerne og foreningslivet har fået forøget deres administrative arbejde for at kunne efterleve de nye krav. Et stort flertal af kommunerne har oplevet ressourcemæssige og administrative udfordringer (kun 10 % af kommunerne har ikke oplevet udfordringer). Desuden har mange kommuner haft problemer med at tolke ændringerne og de nye offentlighedskrav, der er en del af stramningerne.

Den letteste af de nye administrative opgaver har været at offentliggøre lister over hvilke foreninger, der får tilskud og anvist lokaler: 85 % af kommunerne har offentliggjort dem på kommunale hjemmesider og foreningsportaler. I modsætning hertil er der ikke nogen større forståelse i kommunerne for, hvorfor tilskudsregnskaberne skal offentliggøres? Kommunerne havde i forvejen adgang til dem. Hvis de gerne vil se dem, kunne de rekvirere dem fra foreningerne.:10 Det er desuden ikke en let administrative opgave at finde en måde at offentlige disse regnskaber på, fordi tilskudsregnskabet ofte er en del af et større regnskab, der ikke er underlagt det nye offentlighedskrav.

At det har været svært for kommunerne at implementere kravet om, at foreningernes tilskudsregnskaber skal offentliggøres, viser undersøgelsen med al tydelighed: 30 % af kommunerne havde tre år efter lovændringernes ikrafttræden stadig ikke offentliggjort regnskaberne (11). Samtidig hersker der en del uklarhed i forhold til, hvilke oplysninger der helt specifik er omfattet af de nye lovkrav om offentliggørelse herunder sammenhængen mellem offentliggørelsen og GDPR-reglerne.

Det er også svært at forstå, hvorfor, kommunerne skal offentliggøre navnene på de foreninger, der får afslag i forhold til at få tilskud, eller for at få et lokale stillet til rådighed. Det giver ingen mening. Hvis en forening har fået afslag, så burde der ikke ske mere i den sag.

Justeringen af formålsparagraffen (§1 og §4a ) så det tydeliggøres, at antidemokratiske foreninger hverken skal kunne få tilskud eller anvist kommunale lokaler, er der imod en relevant ændring, fordi den tydeliggør, at loven bygger på demokrati og skal bidrage til demokratiudvikling.

### **Skærpet tilsynspligt**

Evalueringen viser, at kravet om en skærpet tilsynspligt (§33 stil 5, og §44a stk. 2) har betydet, at der er blevet udført flere tilsyn efter lovændringernes i krafttræden end tidligere. Andelen af kommuner, der fører tilsyn via dialog med foreningerne, er steget fra 20 til 30 %, mens andelen, der fører tilskud via besøg,

---

<sup>10</sup> Side 12 i rapporten.

<sup>11</sup> side 11 i rapporten

er steget fra 38 til 52 % (12) Undersøgelsen viser endvidere, at den meste benyttede tilsynsform stadig er gennemgang af foreningernes regnskaber. Der er vores erfaringer i Fritid&Samfund, at foreningslivet ikke har noget imod at få tilsyn via en dialog med kommunen, fordi det kan forhindre dem i at lave fejl, der senere kan koste dem dyrt, samt at kommunale tilsyn er at foretrække frem for mere administrativt dokumentationsarbejde. Derfor opfatter vi denne ændring som positiv, men om den på længere sigt gør en forskel, kan vi have vores tvivl om.

### **Konklusion**

VIFOs evaluering af de sidste lovændringer bekræfter, hvad vi i Fritid&Samfund også har oplevet ... Lovændringerne er forføjlet og ikke gennemarbejdet på den måde, lovændringer normalt bliver på folkeoplysningsområdet. Det eneste positive resultat af dem, er tilføjelserne til folkeoplysningslovens formålsparagraffer. Dem bør vi bevare, mens følgende paragraffer bør slettes:

§29 Stk. 3 Kommunalbestyrelsen offentliggør de regnskaber, som foreningen aflægger efter stk. 1.

§35a Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal offentliggøre en fortegnelse over foreninger, der har fået afslag på at få tilskud eller på at få anvist lokaler (§35.2).

**Kai Raun/  
Steffen Hartje**



Fritid&Samfund

## Om forfatterne

**Søren Gøtzsche:**

Konstitueret formand for Fritid&Samfund og konsulent i Furesø Kommune.

**Kai Raun:**

Tidligere formand for Fritid&Samfund og konsulent i Allerød Kommune.

**Steffen Hartje:**

Centerleder VPC-Aarhus. Tidligere sekretariatschef i Fritid&Samfund.



Fritid&Samfund

Kultur&fritid/ Tidsskriftet Folkeoplysning udgives af:

Landsforeningen Fritid&Samfund

Redaktion Steffen Hartje (ansv.)

ISSN 1903-7317

Medlemsbladene kan hentes fra vores website af vores medlemmer!

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