

Kultur og Fritid

Medlemsblad for Fritid&Samfund nr. 1. 2021



Temaer:

- * Giver kravet om at der skal laves en kommunal folkeoplysningspolitik stadig mening?
- * Lokaletilskud til klubhuse
- * Foreninger med aktiviteter i flere kommuner
- * Skal den mellemkommunale refusionsordning afskaffes? - kommentarer

Om indholdet i dette nummer

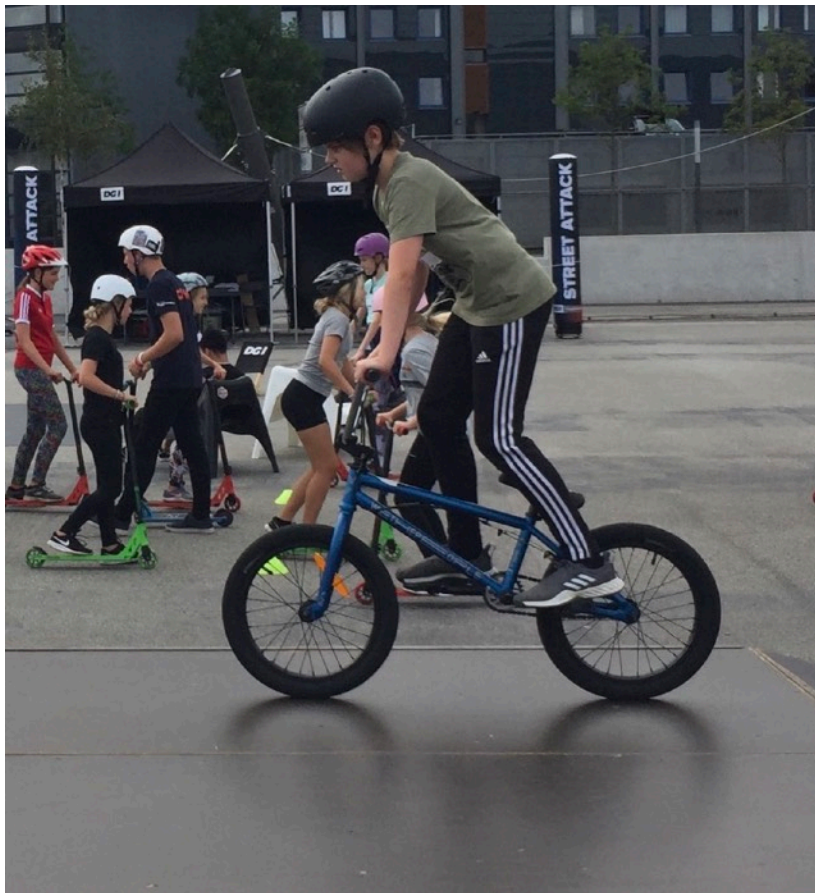
Siden januar 2012 har det været et lovkrav i henhold til folkeoplysningsloven, at kommunerne skal lave en folkeoplysningspolitik, der skal opfylde nogle indholdsmæssige krav. Nu viser en undersøgelse fra Videncenter for Folkeoplysning (VIFO) at mere end hver fjerde kommune, ikke har lavet den. Af den grund gennemgår vi i dette nummer af bladet kravene til en folkeoplysningspolitik og stiller spørgsmålet, om det giver mening at fastholde dette lovkrav.

Der er endvidere kommentarer til sidste nummers hovedtema om afskaffelsen af den mellemkommunale refusionsordning fra to af de landsdækkende oplysningsforbund - FOF og Fora - samt lovtolkninger vedrørende foreninger med aktiviteter i flere kommuner, og om hvordan man kan tolke lokaletilskud til klubhuse.

Bemærk endvidere, at vi i Fritid&Samfund skal bruge et **par ekstra bestyrelsesmedlemmer** grundet en omstrukturering (side 20), samt at **repræsentantskabsmødet 2021** er flyttet til den 31. august.

God læselyst.

Redaktionen



Indholdsfortegnelse

Steffen Hartje og Kai Raun:	4
Giver kravet om, at der skal laves en folkeoplysningspolitik i kommunerne stadigvæk mening?	4
Opfølgning på tema: Skal den mellemkommunale refusionsordning i folkeoplysningsloven afskaffes?	10
Tine Sahlgren: Kommentar fra oplysningsforbundet FOF vedrørende den mellemkommunale støtteordning	11
Bernhard Trier Frederiksen: Kommentar fra oplysningsforbundet Fora vedrørende den mellemkommunale støtteordning	13
Søren Gøtzsche:	15
Foreninger med aktiviteter i flere kommuner	15
Tema: Tolkning af Folkeoplysningsloven Kai Raun: Lokaletilskud til klubhuse	17
Indvarsling til repræsentantskabsmøde	19
Fritid&Samfund skal bruge et par nye bestyrelsesmedlemmer	20

Steffen Hartje og Kai Raun:

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 i følge 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 VIFO¹, 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 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 spørgsmål 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 undersøgelser² viser, at det kan være meget svært overhovedet at finde dem på de kommunale hjemmesider.

¹Videnscenter for Folkeoplysning: Folkeoplysning I Kommunerne Delrapport 4: Tværgående temaer på folkeoplysningsområde marts 2021 v/Malene Thøgersen

² Hartje, Steffen: Undersøgelse af de kommunale folkeoplysningspolitikker, Fritid&Samfunds forlag 2015

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 politikområdet.
- 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 vi gennemgå disse temaer og bedømme, hvilken relevans de har i forhold til den kommunale virkelighed, og i forlængelse heraf 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 undersøgelsen³.

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, selv om 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.

³ Side 10

Med bestemmelsen om, at der skal nedsættes en udviklingspulje, der giver mulighed for, at også 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 konkluderer det, at det kun er lidt over halvdelen af landets kommuner, der yder tilskud til de selvorganiserede grupper via udviklingspuljen 56%⁴. Desuden svarer 13 af de 55 kommuner, der yder tilskud, at de ikke har fået nogen ansøgninger fra de selvorganiserede grupper. Undersøgelsen kan desværre ikke svare på, hvor stort et beløb, der er givet i tilskud til de selvorganiserede af de 42, der har ydet tilskud, men i og med 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 overlappende 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, befolkningens videns niveau 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 samarbejds- og partnerskaber m.m.

⁴ side 28 i rapporten

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. Selv om 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 for nyligt 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 omdiskuteret afgrænsningsområde været forholdet mellem aftenskolerens 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.⁵ I vores optik er det derfor unødvendigt at fastholde at den skal beskrives i en kommunal folkeoplysningspolitik.

⁵ Kilde VIFO undersøgelsen side 16

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 hovedformålet med loven er, at aktørerne skal bidrage til demokratiudviklingen i kommunen.

For os 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 lovens administreres på i kommunen. I de fleste tilfælde sikrer en kontinuerlig brugerinddragelse, at der bliver truffet bedre beslutninger, og 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 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 selv om 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 som 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).

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

Opsamling og perspektivering

Følgende af 3 af de 6 krav kan fjernes, fordi de i praksis næsten ingen betydning har:

- * 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.
- * Kravet om samspil og sammenhæng mellem det støtteberettiget folkeoplysningsvirksomhed og de selvorganiserede grupper, fordi det er meget få af de selvorganiserede grupper, der er interesseret i at blive underlagt folkeoplysningsloven.
- * Kravet om afgrænsning af aktiviteter inden for 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 den kommunale folkeoplysningspolitik. De afgrænsningsproblematikker der opstår hen ad vejen, vil den enkelte kommune alligevel være tvunget til at forholde sig til.

Følgende 3 krav er stadig relevante:

- * 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 have gjort alligevel, som det var tilfældet, før det blev et lovkrav.
- * Samspillet mellem den folkeoplysende virksomhed og øvrige kommunale politikområdet, fordi det er vigtigt, at folkeoplysningsområdet ikke bliver et lille isoleret område, hvis man skal bevare den nødvendige kommunalpolitike opmærksomhed.
- * Omfanget og karakteren af brugerinddragelsen fordi, enkelte kommunerne 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 vores optik er det således muligt at begrænse de krav, der er til indholdet i folkeoplysningspolitikken, til kun at være 3 krav, og man kan 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.

Kai Raun er konstitueret formand i Fritid&Samfund

Steffen Hartje er sekretariatsleder

Litteratur

Thøgersen, Malene: Folkeoplysningen i kommunerne

Videncenter for Folkeoplysning 2021

Hartje, Steffen: Undersøgelse af de kommunale folkeoplysningspolitikker,

Fritid&Samfunds forlag 2015

Opfølgning af tema fra sidste nummer af bladet:

Opfølgning på tema: Skal den mellemkommunale refusionsordning i folkeoplysningsloven afskaffes?

I sidste nummer af bladet rejste vi diskussionen om, det var muligt at afskaffe den kommunale refusionsordning på aftenskoleområdet, fordi den er blevet alt for tung og arbejdskrævende at administrere.

Princippet om en mellemkommunal refusionsordning er grundlæggende et retfærdigt princip, fordi den 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 har desværre også en minusside: Den kræver meget 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. Den kan, før den betaler fakturaen, desuden kræve yderligere dokumentation i form af oplysning om det konkrete hold og om aktiviteten, hvad der er en stigende tendens til, at de 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. 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 og bedre 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.

Som opfølgning på forslaget til at afskaffe den nuværende mellemkommunale støtteordning har vi kontaktet to af de landsdækkende oplysningsforbund for at få deres kommentarer til forslaget. Det drejer sig om Tine Sahlgren, der er konstitueret direktør i FOF og Benrhard Trier Frederiksen, sekretariatsleder i Fora.

Tine Sahlgren:

Kommentar fra oplysningsforbundet FOF vedrørende den mellemkommunale støtteordning

Kommunerne har selv nøglen til en løsning.

I seneste nummer af Folk og Fritid lægger Kai M. Raun og Steffen Hartje op til en nytænkning af den mellemkommunale refusion på aftenskoleområdet. Begrundelsen er, at den nuværende refusionsordning er administrativt bøvlet og forslaget er, at den kommunale refusion på aftenskoleområdet i stedet skal erstattes med en økonomiske regulering via bloktilskuddet. Betragtningen er, at det som oftest er den samme pengestrøm, der sendes mellem de samme kommuner.

Jeg er blevet bedt om at komme med en FOF-kommentar til ovennævnte. Og det gør jeg gerne. Jeg er enig i, at der er behov for nytænkning. Den nuværende refusionsordning er administrativt tung for såvel kommuner som aftenskoler. Og den er samtidig forvirrende for aftenskoledeltagerne, fordi de skal oplyse Cpr-nummer, hvis de kommer fra en nabokommune. Mit budskab er imidlertid, at en løsning på bøvlet ikke nødvendigvis kræver en politisk beslutning på nationalt plan – uanset om en sådan løsning så måtte lande på udligning via bloktilskud eller noget helt andet.

Reelt set har kommunerne selv nøglen til at slippe for det unødige administrative besvær. Det kræver blot, at de bliver enige om at indgå en fælles aftale. Det betyder jo samarbejde på tværs af kommuner. Så Kommunernes Landsforening kunne med fordel være driver i en proces, hvor kommunerne og aftenskoleforbundene i fællesskab fandt en mere smidig og mindre bureaukratisk løsning end den nuværende. Tingen er for mig at se rigtig. Corona sætter nye standarder - også på aftenskoleområdet. Onlineundervisning er i fremdrift, og den udvikling vil givet fortsætte.

Men lad os se lidt på lovgrundlaget. Bestemmelsen i loven er en KAN bestemmelse overfor kommunerne, og kommunerne kan derfor frit vælge om de vil gøre brug af ordningen eller ej. Loven åbner således op for, at det er frivilligt om en kommune vil opkræve et beløb for udenbys deltagere, og at kommunerne indbyrdes frivilligt kan indgå aftaler om dette. Det gælder både i forhold til beløbet størrelse, om man ønsker at benytte muligheden ved opkrævning efter den fastsatte takst som er angivet i loven eller helt undlader at opkræve mellem kommunal refusion. Det forholder sig anderledes for aftenskolerne, hvor det er en SKAL bestemmelse. Det betyder, at aftenskolerne SKAL indsende oplysninger om udenbys deltagere, der indeholder cpr. nr., navn, adresse, hold nr. tidspunkt, start og slut, antal timer m.m. Der er en del administrativt arbejde med listerne - især efter indførelse af GDPR-reglerne. Nogle kommuner skriver endda, at de forbeholder sig ret til ikke at give tilskud, hvis der ikke indsendes lister.

Både den kommune, der opkræver, og den kommune, der modtager opkrævningen, bliver administrativt udfordret, fordi begge skal kontrollere om opkrævningen og oplysningerne er korrekte.

Jeg kan derfor ikke lade være med at tage nedenstående med her, vedr. det hyrdebrev kulturministeren har sendt til alle Borgmestre 8. oktober 2020 vedr. kommunal refusion i forbindelse med Corona nedlukning.

Det bemærkes, at mellemkommunale refusioner kan opkræves i det omfang, at der er afholdt undervisning, herunder både fysisk og digital undervisning.

Det betyder at aftenskolerne for 2020 / 2021, kun skal indberette på gennemførte, men ikke på det planlagte, udskudte og aflyste hold. Men de fleste kommuner har givet tilskud til både afholdte, planlagte, udskudte og aflyste hold. Det vil helt sikkert give en masse mere administration i forbindelse med opkrævningen for 2020 og 2021. Både hos aftenskolerne og i kommunerne.

Mon de kommuner, der normalt opkræver for udenbys deltagere, har været opmærksom på ovenstående passus i hyrdebrevet og hvad det vil få af betydning for dem i manglende mellemkommunal refusion?

For aftenskolerne betyder det administrativt, at de kun skal indsende udenbys deltagere for gennemført aktivitet, men skal aflægge regnskab for såvel gennemført, udskudt, planlagt og aflyst aktivitet. Det vil helt sikkert udfordre aftenskolerne på tid, ressourcer og IT systemer.

En opfordring og et forslag til håndtering af mellemkommunal refusion i fremtiden er derfor, at alle kommuner i fællesskab får afdækket området og pengestrømmene, og på den baggrund indgår frivillige aftaler kommunerne imellem. Det burde være overkommeligt, hvis Raun og Hartje har ret i, at der ofte er tale om de samme kommuner og de samme pengestrømme.

En sådan frivillig aftale kan indgås, som loven er formuleret i dag. Der skal ikke først gennemføres nationale beregninger, inddragelse af ministerier og politikere. Det handler mere om fælles indsats og vilje fra kommunernes side.

Ved indgåelse af en sådan landsdækkende aftale kommunerne imellem vil det være naturligt, at SKAL bestemmelsen omkring aftenskolernes indberetningspligt bortfalder.

Det vil samtidig give administrative besparelser i såvel kommuner som hos aftenskolerne, og kommuner vil alligevel bevare det økonomiske grundlag.

Som det også er nævnt i ”Vifo 2017”, oplever flere af de FOF-foreninger, der har aktivitet i flere kommuner, at deltagerne bevæger sig frit over kommunegrænserne efter det tilbud, der passer dem bedst.

De er glade for at kunne vælge frit mellem tilbuddene. Deltagerne skeler jo ikke til, om tilbuddet ligger i egen kommune eller nabokommunen.

FOF-foreninger oplever ind imellem, at kommuner løfter pegefingern overfor FOF, hvis en kommune skal betale mellemkommunal refusion til en anden kommune, som FOF også dækker. Men hvorfor dog det? Det vil da være meget lidt borgervenligt, hvis en FOF-forening, der dækker flere kommuner, skal afvise deltagere, fordi de har valgt et tilbud i den ”forkerte” kommune.

Så mine åbne spørgsmål til kommunerne og KL er:

- Er kommunerne villige til at indgå en frivillig aftale kommunerne imellem?
 - Hvis ja i hvilken form?
- Hvad så med den mellemkommunale refusion?, hvordan vil den se ud i fremtiden?

FOF mødes gerne med KL og kommunerne om ovenstående spørgsmål og udviklingsmuligheder.

Tine Sahlgren er Konstitueret sekretariatsleder i FOF



Bernhard Trier Frederiksen:

Kommentar fra oplysningsforbundet Fora vedrørende den mellemkommunale støtteordning

I sidste nummer af nyhedsbrevet fremsatte Steffen Hartje og Kai Ravn et forslag om at erstatte den nuværende mellemkommunale refusion med en regulering over bloktilskuddene. Forslagsstillerne ser det løfte, som Kulturminister Joy Mogensens fremsatte på Dansk Folkeoplysnings Samråds årsmøde d. 1. september 2020 om en revision af folkeoplysningsloven, som en anledning til at få fjernet den mellemkommunale refusion i dens nuværende form. Jeg er blevet bedt om at kommentere på om forslaget nu også er en god ide? Og der er mange steder at gribe fat i det spørgsmål.

Det starter altid med borgeren

Det vigtigste at forholde sig til er naturligvis altid: Hvad er i borgernes interesse? Det er uomtvisteligt, at borgerne ved at kunne vælge frit mellem et stort udbud af aktiviteter på tværs af kommunegrænser får det største og mest varierede tilbud. Hvis der er bedre tilbud om læring, dannelse og debat i en nabokommune skal det være muligt for borgeren at deltage dér. Man kan – og skal naturligvis – se på, om der er noget, der kan gøres nemmere og mere smidigt, men både aftenskolerne og kommunerne kommer i anden række i forhold til borgeren. Og borgeren kan vel ret beset være (næsten) ligeglad med, hvordan der findes økonomisk rimelighed mellem kommuner.

Er bloktilskud lykken?

Leger man med på ideen om en regulering over bloktilskuddene, som SH og KR foreslår, så må man konstatere at uanset hvordan reguleringen skrues sammen, vil det være en ny ordning. Jeg sidder med den lettere irriterende holdning, at vi ved, hvad vi har – ikke hvad vi får. Den mellemkommunale refusionsordning er noget, man kender både i kommunerne og i aftenskolerne. Det er en ordning, der fungerer, omend den har sine svagheder og er besværlig.

Vi ved ikke hvordan 'en regulering over bloktilskuddene' kommer til at se ud, hvis den gennemføres. Og det er meget usikkert om bloktilskudsregulering vil være en god måde at sikre borgernes mulighed for at kunne have det største og bedst varierede tilbud om uformel læring i fremtiden. Det forekommer risikabelt at lade udbud på tværs af kommunegrænser afhænge af den vilkårlighed og usikkerhed, der altid følger forhandlinger mellem staten og KL.

Med andre ord: Kan man risikere at borgernes mulighed for at benytte sig af aftenskoleudbud i nabokommuner bliver udvandet, underløbet eller ligefrem ofret på en eller anden politisk dagsorden?

Jeg mener ja – det kan man godt risikere.

Kan man så forestille sig, at en eller anden form for regulering over bloktilskuddene kan tage højde for denne risiko? Muligvis - men det kan man ikke læse af SH og KR's forslag. For at kunne forholde sig til forslaget skal det udbygges med flere detaljer og en rammesætning, som sandsynliggør at usikkerhederne overvindes.

Hvad er muligt ved en revision?

På DFS's årsmøde sagde kulturminister Joy Mogensen, at en kommende revision af folkeoplysningsloven skal handle om to forhold:

Udbud af og tilbud om folkeoplysning er blevet mindre i landdistrikterne til fordel for de mellemstore og store byer.

Fjernundervisning skal fremmes.

De to punkter er glimrende, men måske nok en beskeden ambition for en revision af folkeoplysningsloven. Særligt fordi revision er stærkt tiltrængt på vældig mange andre områder. Den samlede folkeoplysende regelmasse er proppet med begrænsninger, indviklede krav og besværlige kriterier. Set fra både deltagerens, aftenskolernes og kommunernes side ville det være fantastisk med en langt enklere måde at støtte den frie folkelige uformelle læring, men samtidig er

der jo grunde til, at loven er indrettet, som den er. Først og fremmest er der anlagt et omfattende rimelighedshensyn. Og lige i halen af hensynet til rimelighed kommer kontrol af selvsamme rimelighed.

Disse hensyn – rimelighed og kontrol/legitimitet – har med årene resulteret i et omfattende regelsæt, der stiller administrative krav til både aftenskolerne og kommuner. De administrative anstrengelser i både kommuner og aftenskoler står på lange stræk slet ikke mål med de trods alt begrænsede midler, der administreres gennem støtten til folkeoplysning.

For at vende tilbage til ministerens løfte: Hvis fjernelse af den mellemkommunale refusion kommer til at mudre opfyldelsen, så er det klart bedre at fortsætte med den nuværende ordning for mellemkommunal udligning, og lade forslaget om bloktilskud hvile.

Bernhard Trier Frederiksen er Sekretariatsleder i Fora



Tema: Tolkning af Folkeoplysningsloven

Søren Gøtzsche:

Foreninger med aktiviteter i flere kommuner

Der bliver ind i mellem stillet spørgsmål om, hvorvidt en forening kan have aktiviteter i flere kommuner, og hvem der i givet fald så skal yde tilskud til aktiviteter og faciliteter. Aktiviteter i andre kommuner vil typisk være lejre, - spejdere eller træningsophold, - men der er også eksempler på foreninger, hvor faciliteten ligger tæt op af en kommunegrænse, og foreningen rent faktisk henter de fleste af sine medlemmer i nabokommunen, og godkendes som hjemmehørende der.

Når man taler om aktiviteter i andre kommuner, skal man være opmærksom på, at der er forskel på voksenundervisningen jf. kap. 4 og det frivillige foreningsarbejde jf. kap. 5. Der er forskel både på vilkår og tilskudsberegningen, og det er kun det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde, der er beskrevet i denne artikel.

Hvad står der i loven?

I princippet kan en forening kun være hjemmehørende i en enkelt kommune. Det er denne kommune, der selv fastsætter sine tilskudsbetingelser og rammerne for aktiviteterne, og som fører tilsyn med aktiviteterne, yder tilskud og som anviser faciliteter.

Det er imidlertid også muligt for en forening at have aktiviteter i andre kommuner, men den kommune, hvor aktiviteten foregår, er ikke tilskudsmæssigt forpligtet overfor udenbys borgere, på samme måde som den er på aftenskoleområdet. Det er således ikke et krav, at den skal give tilskud, men den har mulighed for at give det.

Det fremgår således af § 43, at medlemmernes deltagelse i aktiviteterne ikke er betinget af bopæl i den kommune, hvor aktiviteten finder sted. Kommunen kan således uden problemer yde tilskud til medlemmer med bopæl i nabokommunen eller andre, hvis den ønsker det. Hvis kommunen beslutter at give et reduceret aktivitetstilskuddet til udenbys medlemmer, skal det ske efter objektive kriterier og gælde alle foreninger. Situationen er en anden, når det drejer sig om lokaletilskud. Det skal ydes på baggrund af deltagernes alderssammensætning, uanset bopæl. Det samme er tilfældet med tilskud til aktiviteter på den lokale spejdergruppes sommerlejr eller idrætsforeningens træningslejr et andet sted i landet. Det skal gives.

Hvornår er en forening hjemmehørende i en kommune?

Det er i denne sammenhæng foreningsbegrebet i § 4, stk. 3 der er afgørende, - ikke de enkelte medlemmers bopæl. I punkt. 6. er det nævnt, at foreningen kan stille krav om, at medlemmerne tilslutter sig foreningens formål, så længe der er tale om objektive kriterier. Det kan være køn, alder, religion eller nationalitet. Kommunalbestyrelsen/ folkeoplysningsudvalget vurderer, hvorvidt foreningen opfylder foreningsbegrebet i § 4, stk. 3, herunder også kravet i 7) om at være hjemmehørende i kommunen.

Hvis klubben opfylder kravene til aktiviteter, åbenhed, demokrati etc., er der intet, der hindrer, at foreningen kan godkendes og få anvist lokaler. Det er efter § 33 kommunen, der træffer afgørelse om alle forhold, og skal sikre, at der ydes tilskud efter objektive kriterier, der giver lige vilkår for tilskud og lokaleanvisning for aktiviteter med samme form og indhold. Det er sagen uvedkommende hvorvidt foreningen er tilknyttet en landsorganisation eller deltager i stævner eller turneringer, er sagen uvedkommende. Det har kommunen ingen indflydelse på, men er alene en sag mellem foreningen og en landsorganisation.

Distrikforeninger

Der er også en mulighed for at yde tilskud til foreninger med aktiviteter i flere kommuner ved at bruge muligheden for at danne distriktsforeninger jf. § 45. Bestemmelsen er en videreførelse af en bestemmelse i Fritidsloven, der pålagde amterne at yde tilskud til amtsforeninger.

Før kommunalreformen i 1970, var der 1098 kommuner i 25 amter. Derfor blev der etableret

mange foreninger, der dækkede flere kommuner. Det blev ændret til 275 kommuner og 14 amter, og ved Strukturreformen i 2007 blev antallet af kommuner reduceret til 98 i 5 regioner.

Bestemmelsen i § 45 er primært brugt som paraplyforeninger og forudsætter, at alle kommunerne indgår en administrationsaftale. Generelt beregnes et lokaletilskud og et eventuel aktivitetstilskud efter lovens minimumskrav. Der fastsættes en administrationskommune, som varetager beregning og udbetaling af tilskud til aktiviteter (kan bestemmes), og faciliteter til lokalforeningerne. Administrationskommunen kan så efterfølgende få godtgjort udgifterne af den kommune, hvor lokalforeningen er hjemmehørende. Ordningen kan bruges af alle foreninger med lokalafdelinger, men omfatter i praksis kun DGI's landdels foreninger.

**Søren Gøtzsche er bestyrelsesmedlem i Fritid&Samfund
og konsulent i Furesø Kommune**



Tema: Tolkning af Folkeoplysningsloven

Kai Raun:

Lokaletilskud til klubhuse

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 aktivitetstimetal.

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 en kommunalt lokalet til rådighed, skal der ikke ydes lokaletilskud. Men det lokale der anvendes, skal være beliggende i lokalområdet og skal kunne rumme socialt liv ud over aktiviteten. Det er på den baggrund vores fortolkning at egne og lejede lokaler, der anvendes til socialt liv/aktivitet også er tilskudsberettiget.

I bemærkningerne til lovens § 25 fremgår det endvidere, at det påhviler foreningen at dokumentere udgifterne og aktivitetstimetallet i de lokaler, som 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. 3 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 er konstitueret formand for Fritid&Samfund



Tema: Nyt fra foreningen

Indvarsling til repræsentantskabsmøde

Fritid&Samfunds repræsentantskabsmødet afholdes tirsdag den 31. august 2021
Sted: Kolding kommunes uddannelsescenter, Ågade 27, 6000 Kolding
Tidspunkt: 10-14.

Dagsorden i henhold til vedtægterne

Yderligere oplysninger om dagens program udsendes senere.



Tema: Nyt fra foreningen

Fritid&Samfund skal bruge et par nye bestyrelsesmedlemmer

Foreningen er i gang med en større omstrukturering og skal som følge heraf bruge to nye bestyrelsesmedlemmer.

Gennem bestyrelsesarbejdet får du mulighed for at deltage i udviklingen af folkeoplysnings- og fritidsområdet på landsplan, og kan samtidig udvikle dit netværk inden for dette område.

Hvis du kunne tænke dig at være en del af dette vigtige arbejde og dermed ønsker at stille op til bestyrelsesvalget på repræsentantskabsmødet den 31/8-2021, er du velkommen til at kontakte sekretariatet for yderligere oplysninger. Det er også muligt at kontakte den nuværende formand, Kai Raun, kairaun45@gmail.com eller tlf: 25 77 19 54, som har været med i FS i 23 år.



Kultur&Fritid

Kultur & fritid/Tidsskriftet Folkeoplysning udgives af:

Landsforeningen Fritid & Samfund, Jagtvej 12, Skåde, 8270 Højbjerg

Redaktion Steffen Hartje (ansv.)

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

ISSN 1903-7317

Fritid&Samfunds bestyrelse

Kai Middleton Raun, konstitueret formand

Kurt Smidt

Søren Gøtzsche

Vivian Glasdam Sørensen

Jan Steffensen

Sekretariatsleder: Steffen Hartje

Medlemsbladene kan hentes fra vores website af vores medlemmer!

www.fritid-samfund.dk