

FOLKEOPLYSNINGEN I KOMMUNERNE

Delrapport 2: Den folkeoplysende voksenundervisning

Delrapport 2 / Marts 2021



Malene Thøgersen



Videncenter
for Folkeoplysning

FOLKEOPLYSNINGEN I KOMMUNERNE

DELRAPPORT 2: DEN FOLKEOPLYSENDE VOKSENUNDERVISNING

Titel

Folkeoplysningen i kommunerne. Delrapport 2: Den folkeoplysende voksenundervisning

Forfatter

Malene Thøgersen

Øvrige bidragydere

Mette Eske, Henriette Bjerrum & Signe Carlsen

Layout

Videncenter for Folkeoplysning

Forsidefoto

Getty Images

Udgave

1. udgave, Aarhus, marts 2021

Pris

Rapporten kan downloades gratis i vidensbanken på www.vifo.dk

ISBN

978-87-93784-42-0 (pdf)

Udgiver

Videncenter for Folkeoplysning
c/o Idrættens Analyseinstitut
Frederiksgade 78B, 2.
DK-8000 Aarhus C
T: +45 3266 1030
E: vifo@vifo.dk
W: www.vifo.dk

Gengivelse af denne rapport er tilladt med tydelig kildehenvisning.

Indhold

1. Introduktion.....	6
1.1. Introduktion til undersøgelsen	6
1.2. Introduktion til delrapport 2	6
2. Omfanget og karakteren af aftenskoleområdet	15
2.1. Antallet af aftenskoler	15
2.2. Aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau.....	17
2.3. Aftenskolernes aktiviteter og tilrettelæggelsesformer	19
3. Tilskud til undervisning på aftenskoleområdet	26
3.1. De anvendte tilskudsbrøker	27
3.2. Udfylder kommunerne tilskudsbrøkerne?.....	30
3.3. Bliver den afsatte tilskudsramme brugt?.....	32
3.4. Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer	34
3.5. Rammer og procedurer for handicaptilskud	35
3.6. Midler til debatskabende aktiviteter	42
3.7. Øvrige former for tilskud	44
3.8. Mellemkommunal refusion	48
3.8. Mønstre i tilskudsniveauet på tværs af kommuner	51
3.9. Lokaler og lokaletilskud på aftenskoleområdet	55
4. Aftenskoleområdet – afsluttende perspektiver	60
4.1. Det økonomiske støtteniveau – mellem knaphed og overflod.....	60
4.2. Lovens rammer og aftenskoleområdets behov	61
5. Litteraturliste	63
6. Supplerende tabeller og figurer	65

1. Introduktion

1.1. Introduktion til undersøgelsen

For anden gang har Videncenter for Folkeoplysning gennemført undersøgelsen 'Folkeoplysningen i kommunerne', som har fokus på økonomi, aktiviteter og kommunale procedurer på folkeoplysningsområdet.

I 2015-16 gennemførte Videncenter for Folkeoplysning for første gang undersøgelsen 'Folkeoplysningen i kommunerne', som havde til formål at give et samlet overblik over omfanget af og rammerne for de folkeoplysende aktiviteter – både på voksenundervisningsområdet og på foreningsområdet rundt omkring i kommunerne. Undersøgelsen tog udgangspunkt i aktiviteter og økonomi i 2014.

Formålet med denne undersøgelse er at give et opdateret overblik over folkeoplysningsområdet i kommunerne på baggrund af resultaterne fra en spørgeskemaundersøgelse sendt ud til alle landets kommuner i 2019. Dataindsamlingen blev afsluttet i foråret 2020. Kommunerne har besvaret spørgeskemaet med udgangspunkt i aktiviteter og økonomi i 2018. Ud over en aktuel status giver undersøgelsen mulighed for at belyse udviklingen siden den sidste undersøgelse blev gennemført.

Som noget nyt er undersøgelsens resultater formidlet i fire delrapporter. Denne del udgør delrapport 2, der har fokus på den folkeoplysende voksenundervisning (aftenskoleområdet).

Ud over denne rapport består den samlede undersøgelse af tre øvrige delrapporter:

- Delrapport 1 opsummerer indholdet og hovedresultaterne for hver af de øvrige delrapporter.
- Delrapport 3 belyser det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.
- Delrapport 4 sætter fokus på de temaer, der går på tværs af de to områder (eksempelvis folkeoplysningspolitikker, § 35 stk. 2- udvalg, udviklingsmidler mv.).

1.2. Introduktion til delrapport 2

Aftenskolerne er samlet set den største aktør i voksenundervisningen under folkeoplysningsloven i Danmark. En landsdækkende undersøgelse fra 2016 viser, at 12 pct. af danskerne inden for det seneste år havde været til aktiviteter i aftenskolen (Danskernes motions- og sportsvaner 2016¹).

¹ Hovedrapporten (Pilgaard & Rask 2016) omfatter ikke en selvstændig analyse af aftenskoledeltagelsen. Tallet stammer derfor fra supplerende analyser på data fra Danskernes motions- og sportsvaner 2016. Spørgsmålsformuleringen var: "Har du været aktiv inden for nogen af følgende områder inden for de seneste 12 måneder? - Aftenskole (kursus/foredragsrække)" De 12 pct. er andelen, der til dette spørgsmål har svaret: "Ja, har deltaget i aktiviteter". Der er gennemført en tilsvarende undersøgelse i 2020, men på grund af coronakrisens påvirkning på deltagermønstrene er det valgt at henvise til 2016-tal.

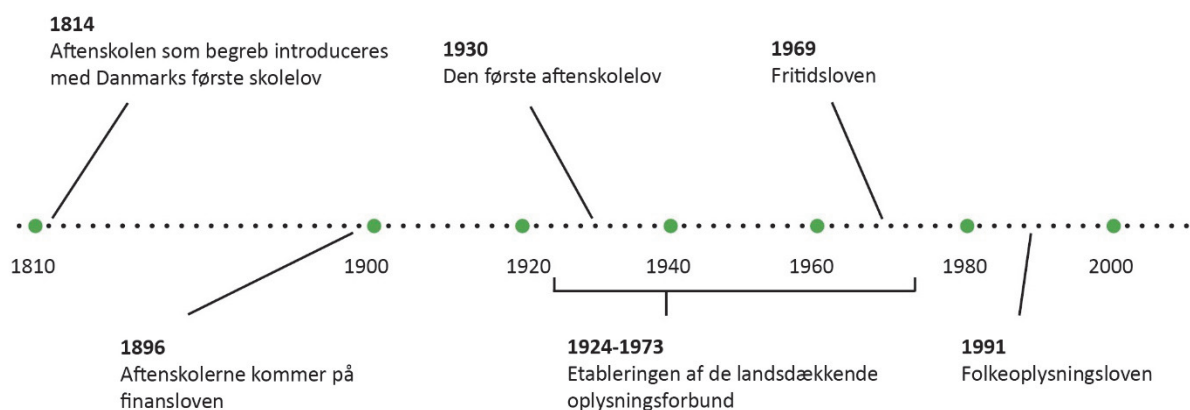
Denne delrapport sætter fokus på aftenskoleområdet og belyser på baggrund af kommunernes svar på spørgeskemaundersøgelsen økonomi, aktiviteter og kommunale procedurer inden for dette område.

Denne første del af rapporten har til formål at sætte undersøgelsens resultater ind i en historisk og samfundsmæssig kontekst. Det gøres gennem en kort historisk introduktion og en karakteristik af, hvordan aftenskoleområdet ser ud i dag. Den sidste del af kapitlet ser på de overordnede tilskudsregler på området samt udviklingen i de samlede kommunale udgifter på området.

1.2.1. Nedslag i aftenskolernes historie

Aftenskolerne har rødder 200 år tilbage i tiden, og de danske aftenskolers rolle og position i dag afspejler en lang historik på området. Figur 1.1 viser nogle centrale nedslag i aftenskolernes historiske udvikling.

Figur 1.1: Udvalgte nedslag i aftenskolernes historie



Bjerrum & Thøgersen 2020, 155

Aftenskolen som begreb blev første gang introduceret i den første nationale skolelov i 1814, som indførte aftenskoleundervisning, hvor fokus var på at udbyde skrivning, regning og 'anden nyttig undervisning' til 'den konfirmerede ungdom'. Hensigten var at give unge mulighed for at fortsætte med undervisning om aftenen efter afslutningen af deres formelle skolegang (Korsgaard 1997, 145).

Udbredelsen af aftenskoleaktiviteter udviklede sig dog kun langsomt, og i 1870'erne blev der gennemført aftenskoleaktiviteter i cirka halvdelen af de danske sogne (Eigaard et al. 1987, 42). Et stigende samfundsmæssigt fokus på uddannelse og oplysning samt aftenskolernes indtog på finansloven i 1896 bidrog dog til øget aktivitet på området. I 1905 var der registreret 1.038 offentlige og 119 private aftenskoler på landsplan (Eigaard et al. 1987, 64).

I 1930 blev der vedtaget en lov for aftenskoleområdet som helhed, som sikrede statslig støtte på området og udvidede mulighederne for flere typer af fag. Samtidig fik de lokale

myndigheder pligt til at støtte økonomisk, hvis lærere og undervisning kunne godkendes (Eigaard et al 1987, 101; Nordentoft & Løvgreen 1998, 169; Korsgaard 2010).

I perioden 1924-1973 blev fem landsdækkende oplysningsforbund etableret – fire af dem med rødder i politiske partier – og politiseringen af området tog for alvor fart. I den samme periode blev aftenskoleaktiviteterne i stigende grad varetaget af lokale foreninger, selvom kommunale aftenskoler stadig spillede en stor rolle.

Udviklingen af velfærdsstaten og den økonomiske vækst op gennem 1950'erne og 1960'erne ændrede aftenskolerens rolle. Fra det oprindelige fokus på grundlæggende færdigheder, kom der nu fokus på læring og meningsfulde aktiviteter i borgernes fritid (Eigaard et al 1987; Eigaard 2002, 71). Det førte til vedtagelsen af 'Fritidsloven' i 1969. Det var den første fælles lov, som omfattede både aftenskoleaktiviteter og foreningsaktiviteter for børn og unge.

Fritidsloven blev set som kulminationen på udbygningen af velfærdsstaten, hvor staten nu også tog ansvar for borgernes fritidsliv (Korsgaard 1997, 334, 404; Eigaard 2002, 76). Frem til 1971 var det gratis at deltage i aftenskolerens tilbud. Derefter blev der indført deltagerbetaling, som siden har været stigende. Med fritidsloven blev der også indført frit emnevalg, hvilket betød, at aftenskolerne kunne undervise i 'emner, hvori voksne i deres fritid måtte ønske undervisning' (§ 37, Fritidsloven, Engberg 1970).

1.2.2. Aftenskoleområdet i dag

Aftenskolerne har udviklet sig i takt med den samfundsmæssige udvikling, hvilket afspejler sig i både organiseringen, finansieringen, fagudbuddet og aftenskolerens målgrupper: Fra kommunale aftenskoler til en organisering som frivillige foreninger; fra fokus på grundlæggende færdigheder til et meget bredt fagudbud; fra at være et gratis tilbud til en relativ høj deltagerbetaling og fra fokus på ungdommens læring til fokus på voksne borgers fritidsliv.

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

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

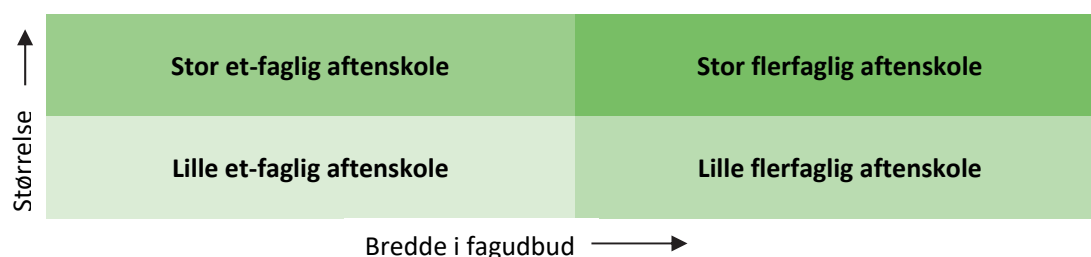
Folkeoplysningsloven § 7

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

Et grundlæggende krav for at modtage støtte er, at undervisningen udbydes af en folkeoplysende forening². Der er dog stor variation i karakteren af de foreninger, der udbyder folkeoplysende voksenundervisning. Aftenskoleområdet omfatter både store oplysningsinstitutioner, der drives professionelt med lønnet ledelse og administration, men også små aftenskoler, der drives uden lønnet ledelse, og som har et mere snævert fagudbud (Norden-toft & Løvgreen 1998; Bjerrum & Thøgersen 2018).

I 'Aftenskolerne – hvordan har de det?', som er en landsdækkende undersøgelse af området, blev aftenskolerne inddelt i fire aftenskoletyper ud fra skolernes størrelse og bredden i fagudbuddet (figur 1.2): Små et-faglige aftenskoler, store et-faglige aftenskoler, små flerfaglige aftenskoler og store flerfaglige aftenskoler (Bjerrum & Thøgersen 2018).

Figur 1.2: Fire typer af aftenskoler



Kilde: Bjerrum & Thøgersen 2018.

De små et-faglige aftenskoler omfatter blandt andet mindre foredragsforeninger, kor og små husflidsforeninger, mens de store et-faglige ligeledes er fagligt specialiserede, men blot er større. Sidstnævnte kan eksempelvis være aftenskoler specialiseret inden for bevægelse, sprog eller musik samt de lidt større husflidsforeninger. De flerfaglige skoler har et bredere fagudbud – og særligt de store flerfaglige har typisk en meget bred vifte af fag. De store flerfaglige aftenskoler står for en meget stor andel af de samlede aktiviteter på aftenskoleområdet, og det er i denne kategori, at de store oplysningsinstitutioner i byerne findes (Bjerrum & Thøgersen 2018).

1.2.3. Den kommunale støtte til aftenskoleundervisning – et overblik

Selvom både det frivillige folkeoplysende foreningsområdet og aftenskoleområdet er foreningsbaseret, er der forskel på kravene til foreningsdannelsen. På foreningsområdet er det et krav, at foreningen har kontingentbetalende medlemmer. Dette krav om medlemmer findes ikke på aftenskoleområdet, men der er krav om deltagerbetaling³. I forhold til den kommunale støtte til undervisningen er der ikke nogen lovbestemt minimumsgrænse for niveauet. Derimod er der et tilskudsloft, som kommunen ikke må overskride afhængigt af, hvilke tilrettelæggelsesformer der anvendes. Nedenfor følger et kort overblik over tilskudsreglerne på området.

² Det har været et krav siden en lovændring, der trådte i kraft i 2000, hvor foreningsbegrebet afløste det tidligere kredsbebegreb (Bemærkninger til lovforslag 1999/1 LSF 189).

³ Kommunalbestyrelsen kan dog – hvor særlige forhold gør sig gældende – beslutte at fravige kravet om deltagerbetaling (§ 7, stk. 5).

1.3.1. Tilskudsreglerne på aftenskoleområdet

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

Tilskuddet til undervisning er karakteriseret ved, at det i udgangspunktet er øremærket til aflønning af ledere og lærere i aftenskolen (§ 8)⁴. Inden for de lovmæssige rammer har aftenskolerne frihed til selv at træffe beslutninger om ansættelser, deltagerbetaling, emner, tilrettelæggelsesformer, deltagerantal og øvrige aktiviteter (§ 9). Aflønningen af lærere og ledere på aftenskoleområdet er reguleret af en lønbekendtgørelse (Folkeoplysningscirkulæret) (se boks 1.1).

Boks 1.1: Regler for løn på aftenskoleområdet

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

Den gældende lønsats (1. april 2020) er på 286,59 kr. pr. undervisningslektion for lærere (322,41 kr. inkl. feriepenge).

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

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

Derudover sonderer folkeoplysningsloven mellem forskellige typer af tilrettelæggelsesformer i aftenskoleundervisningen, hvortil der er knyttet særlige bestemmelser for den kommunale støtte. Tabel 1.1 viser en samlet beskrivelse af de respektive tilrettelæggelsesformer.

⁴ Gennemgående for rapporten er, at der blot henvises til de enkelte paragraffer, når det drejer sig om folkeoplysningsloven. Såfremt der er tale om andre love eller bekendtgørelser henvises til titlen på disse.

Tabel 1.1: Oversigt over tilrettelæggelsesformer i aftenskoleundervisningen

Almen undervisning og studiekredse	Almen undervisning, hvor kommunerne kan støtte med op til 1/3 af udgifterne til lærer- og lederløn.
Handicapundervisning	Undervisning, hvor deltagerne er handicappede i relation til emnet. Kommunerne kan støtte med op til 8/9 af udgifterne til lærer- og lederløn (§ 8, stk.2).
Undervisning på små hold	Undervisning, der forudsætter små hold, omfatter typisk instrumentalhold eller hold i tyndt befolkede områder. Kommunerne kan yde forhøjede tilskud til disse hold. Der er ikke nævnt nogen maksimumsgrænse i loven (§ 8a, 2).
Fleksibelt tilrettelagt undervisning	Aftenskolerne kan anvende op til 40 pct. af deres samlede tilskudsramme (fratrullet de 10 pct. til debatskabende aktiviteter) på fleksibelt tilrettelagt undervisning, som kan afregnes på andre typer af udgifter end lærer- og lederløn (§ 8, stk.4). Undervisningsaktiviteterne skal adskille sig fra den traditionelle aftenskoleundervisning. Den maksimale timesats for fleksibel tilrettæggelse er dog på 406,26 kr. (2020-sats) ⁵ .
Debatskabende aktiviteter	Aftenskolerne er forpligtet til at afsætte 10 pct. af deres samlede tilskudsramme til debatskabende aktiviteter, som kan afregnes på andre udgifter end lærer- og lederløn (§ 8, stk.3). Der er ikke krav om deltagerbetaling ved debatskabende aktiviteter. I aktiviteterne skal der være mulighed for aktiv inddragelse af deltagerne. Såfremt de debatskabende midler ikke anvendes, skal de tilbagebetales til kommunen. Det kan dog aftales, at de overføres til det efterfølgende år.
Foredrag	Aftenskolerne kan få tilskud til foredragsaktiviteter. I modsætning til lærer- og lederløn indgår løn til foredragsholdere ikke i løncirkulæret. Løndannelsen er derfor fri, og kommunerne kan selv vedtage regler for tilskud til foredrag. Ofte modtager aftenskolerne et tilskud pr. foredrag, der svarer til tilskud til seks almene undervisningstimer.

Kilde: Folkeoplysningsloven

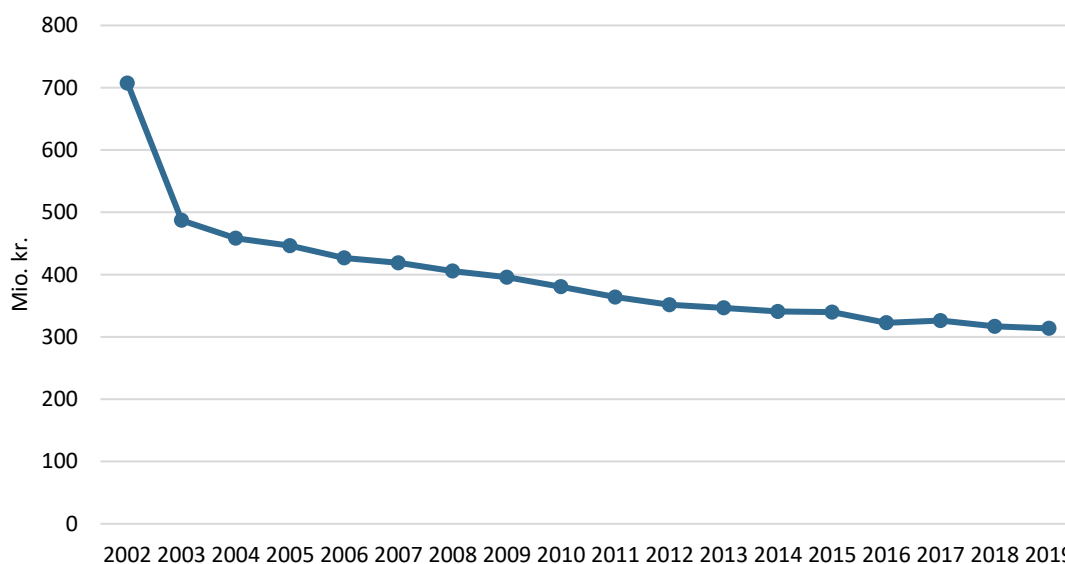
Spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne giver mulighed for en nærmere kortlægning af, hvordan aftenskoleområdet bliver forvaltet rundt omkring i kommunerne, og hvor stor en andel de respektive tilrettelæggelsesformer udgør af aftenskolernes aktiviteter og tilskuddet på området.

⁵ Satser fremgår på www.kl.dk

1.3.2. Omfanget af den kommunale støtte på aftenskoleområdet

Den samlede kommunale støtte til undervisning på aftenskoleområdet udgjorde i 2019 i alt 313 mio. kr. (Statistikbanken, tabel REGK31). Til sammenligning udgjorde aktivitetsstøtten på det folkeoplysende foreningsområde 407 mio. kr. (se delrapport 3). Figur 1.3 viser udviklingen i den kommunale støtte til den folkeoplysende voksenundervisning i perioden 2002-2019⁶.

Figur 1.3: Den kommunale støtte til folkeoplysende voksenundervisning (2002-2019)



Kilde: Konto 3.72 og 3.38.72 i de kommunale regnskaber på www.statistikbanken.dk (hvv. tabel REG31 og REGK31). Alle beløb er korregeret for prisudviklingen via KL's pris- og lønindeks med 2019 som basisår. Figuren omfatter udelukkende tilskud til undervisning og ikke tilskud til lokaler.

Som det fremgår, har den kommunale støtte til undervisning været faldende over de senere år. Størst var faldet umiddelbart efter en lovændring i 2002, hvor kommunernes maksimale tilskud blev sænket fra to tredjedele til én tredjedel af aftenskolernes udgifter til leder- og lærerlønninger, når det gælder almen undervisning og studiekredse, som er den mest udbredte tilrettelæggelsesform.

I perioden 2002-2019 er støtten samlet faldet med knap 56 pct. efter korrigering for prisudviklingen⁷.

Ses der bort fra faldet umiddelbart efter lovændringen, er støttens omfang faldet med knap 21 pct. i de seneste ti år (2009-2019), mens kurven er fladet yderligere ud over de senere år. Kurven er dog fortsat svagt faldende.

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

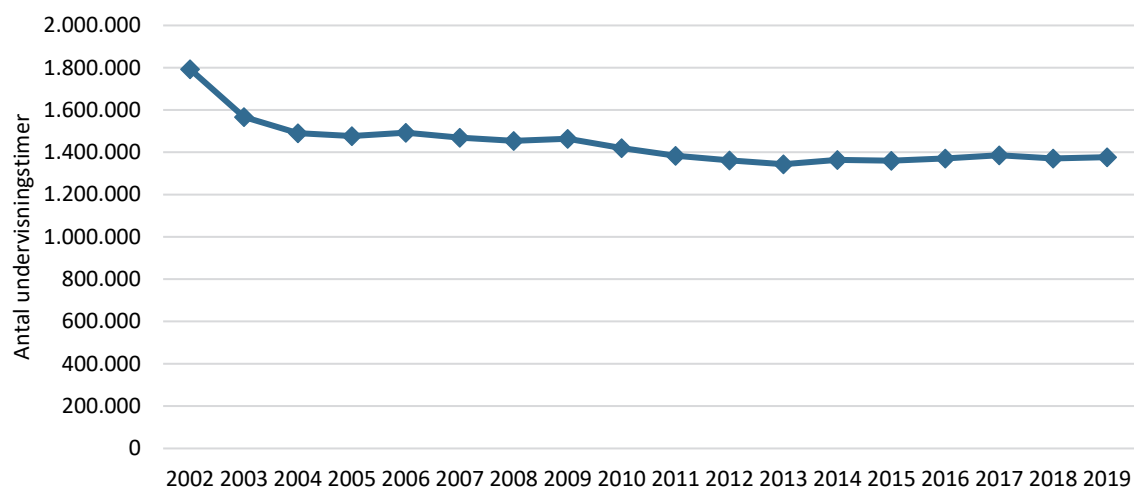
⁷ Faldet er lidt større, når der korrigeres for prisudviklingen via KL's pris- og lønindeks, som er valgt her, end når der korrigeres via forbrugerprisindekset (se f.eks. DFS 2020).

Til forskel fra foreningsområdet (se delrapport 3: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde) fylder lokaletilskuddet ikke meget i det samlede billede på aftenskoleområdet. Det skyldes, at mange aftenskoleaktiviteter foregår i kommunale lokaler – eksempelvis på skoler, i gymnastiksale, på biblioteker mv. Siden forrige undersøgelse er der dog sket en stigning i kommunernes tilskud til lokaler på aftenskoleområdet i de kommunale regnskaber: **I 2019 udgjorde lokaletilskuddet på aftenskoleområdet cirka 95 mio. kr. på landsplan⁸.**

Udviklingen i den kommunale støtte til området bør ses i sammenhæng med udviklingen i aktivitetsniveauet. Der findes ikke opgørelser over udviklingen i den samlede aftenskoleaktivitet over længere tid.

De bedste tal for denne udvikling er Oplysningsforbundenes Fællesråds egne opgørelser over antallet af undervisningstimer⁹. Udviklingen fremgår af figur 1.4. Tallene omfatter dog ikke den samlede aftenskoleaktivitet, men udelukkende antallet af undervisningstimer på de aftenskoler, der er medlem af ét af de fem landsdækkende oplysningsforbund, som dog udgør en meget stor del af den samlede aftenskoleaktivitet (se nedenfor).

Figur 1.4: Undervisningstimer i de fem landsdækkende oplysningsforbund (2002-2019)



Kilde: Tal stillet til rådighed af Oplysningsforbundenes Fællesråd. Tallene omfatter det samlede antal undervisningstimer i perioden 2002-2019 på tværs af tilrettelæggelsesformer.

⁸ Beløbet er beregnet på baggrund af de kommunale regnskaber i Statistikbanken (REGK100). De følgende underkonti indgår i beregningen: 3.38.74, gruppe 1 (Lokaletilskud til folkeoplysende voksenundervisning); 3.38.74, gruppe 92 (Gebyrindtægter vedrørende lokaler til den folkeoplysende voksenundervisning); 9 pct. af det samlede beløb på underkonti 3.38.74, gruppe 999 (Uautoriserede grupperinger), hvilket omtrent svarer til aftenskoleområdet andel af det samlede lokaletilskud på konto 3.38.74. (i 2015 var den tilsvarende andel på 5 pct.). Der ser umiddelbart ud til at være sket en stor stigning i lokaletilskuddet, da det tilsvarende beløb i 2015 var på 54 mio. kr. (2019-priser) Ændringen bør dog tages med det forbehold, at opgørelsesmetoden for regnskaberne kan variere over tid (Statistikdokumentation REG100). I dette tilfælde skyldes det primært store beløbsmæssige forskelle i opgørelsen i de kommunale regnskaber for København Kommune, som ikke afspejler sig i denne undersøgelse.

⁹ En undervisningslektion er på 45 minutter. For hver undervisningslektion ydes betaling for 1,6 arbejdstime.

Faldet i antallet af undervisningstimer har langt fra været så drastisk som faldet i den økonomiske støtte.

Det samlede fald i undervisningstimerne i perioden 2002-2019 er på 23 pct. Som nævnt ovenfor, faldt den kommunale støtte i samme periode med knap 56 pct. Ses der udelukkende på den seneste tiårige periode, er antallet af undervisningstimer i de landsdækkende oplysningsforbund faldet med 6 pct. i perioden 2009-2019. Ses der alene på de seneste fem år, har antallet af undervisningstimer ligget relativt stabilt med mindre udsving op og ned på tværs af de enkelte år.

Ses der på antallet af undervisningstimer i spørgeskemaundersøgelsen, hvor både undervisning i og udenfor de landsdækkende oplysningsforbund indgår, tyder udviklingen ligeledes på en relativ stabilitet siden den forrige undersøgelse. Som det vil fremgå senere, kan det samlede antal undervisningstimer på landsplan estimeres til cirka 1,44 mio. i 2018 (eksklusive foredrag)¹⁰, hvilket ligger meget tæt på det tilsvarende antal i 2014, som var på 1,52 mio. undervisningstimer. Tallene tyder samtidig på, at undervisningstimerne i de landsdækkende oplysningsforbund udgør en meget stor andel af det samlede timetal på landsplan¹¹.

Samlet er der dermed tale om et område, hvor det samlede kommunale tilskud har været faldende over tid. Set over de seneste to årtier har også aktivitetsniveauet været faldende – dog i mindre grad end tilskudsniveaet. Derudover har aktivitetsniveauet været relativt stabilt over den seneste årrække.

Som det vil fremgå senere i analysen, er der store forskelle i både aktivitetsniveauet og tilskudsniveauet på tværs af kommunerne. Men samtidig er sammenhængen mellem tilskudsniveauet og aktivitetsniveauet på aftenskoleområdet en meget kompleks størrelse, og det er ikke nødvendigvis i de kommuner, der har det højeste tilskudsniveau pr. indbygger, at aftenskolerne får det højeste tilskud pr. undervisningstime.

¹⁰ Estimatet på landsplan er beregnet ved at se på, hvor stor en andel af landets samlede indbyggertal de kommuner, der har besvaret spørgsmålet, repræsenterer. I beregningen er det antaget, at antallet af undervisningstimer i undersøgelsen udgør en tilsvarende andel af det samlede antal undervisningstimer på landsplan.

¹¹ Oplysningsforbundenes Fællesråds egne tal viser, at aftenskolerne under de fem landsdækkende oplysningsforbund i 2018 gennemførte 1,37 mio. undervisningstimer.

2. Omfanget og karakteren af aftenskoleområdet

Formålet med dette afsnit er at skabe overblik over omfanget og karakteren af aftenskoleundervisningen i kommunerne på baggrund af kommunernes besvarelser af spørgeskemaet. Der er fokus på de følgende tre temaer:

- Aftenskolernes udbredelse
- Aftenskolernes aktivitetsniveau
- Aftenskolernes aktiviteter og tilrettelæggelsesformer

Aftenskolernes udbredelse belyses ved at se på antallet af aftenskoler med aktivitet i kommunerne. Folkeoplysningsloven støtter aktiviteter netop på baggrund af organiseringsformen: For at være tilskudsberettiget skal der være tale om en folkeoplysende forening med vedtægter, og derfor er det interessant at se, hvor mange af disse der findes, og hvor stor organisatorisk mangfoldighed der er på området.

Antallet af aftenskoler kan dog ikke stå alene, hvis man vil beskrive områdets omfang. Det er lige så væsentligt at se på aftenskolernes aktivitetsniveau gennem antallet af undervisningstimer. Ud over omfanget belyses timernes fordeling på de respektive tilrettelæggelsesformer, som folkeoplysningsloven giver kommunerne mulighed for at støtte. Afslutningsvis ser analysen på aftenskoledeltagernes fordeling på tværs af tilrettelæggelsesformer og undervisningstimernes fordeling på tværs af fagtyper.

2.1. Antallet af aftenskoler

Både Vifos forrige kommuneundersøgelse og undersøgelsen 'Aftenskolerne – hvordan har de det?' efterlader ingen tvivl om, at antallet af aftenskoler er faldet drastisk over tid. I 1996 registrerede det daværende Udviklingscenter for folkeoplysning og voksenundervisning mere end 2.600 aftenskoler i forbindelse med deres landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt landets aftenskoler (Løvgreen et al 1998). Det tilsvarende tal var på 1.080 aftenskoler i Vifos registrering i 2017 (Bjerrum & Thøgersen 2018, 19). Antallet af aftenskoler er dermed mere end halveret i løbet af de seneste 25 år.

En sammenligning af antallet af aftenskoler i Vifos kommuneundersøgelse i 2014 og UNI C's tilsvarende undersøgelse i 2005 (UNI-C 2007) viste desuden, at **faldet især var sket uden for de større bykommuner** (Thøgersen 2017, 25).

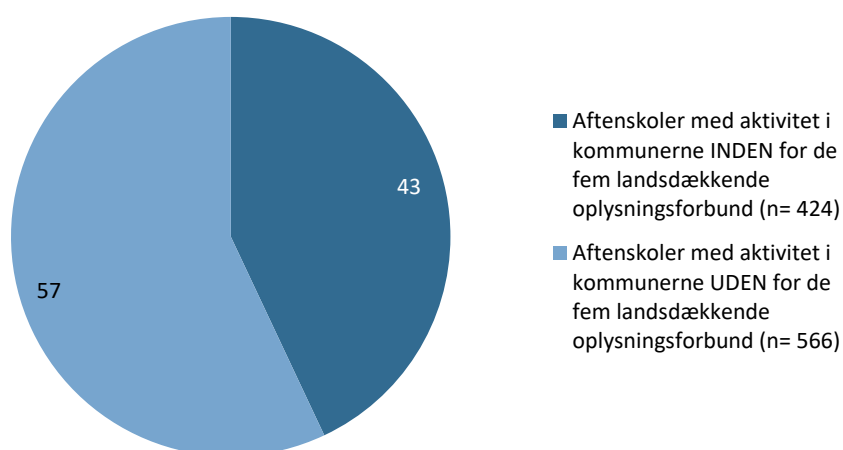
Antallet af aftenskoler, som det belyses i kommuneundersøgelserne, er ikke fuldt sammenligneligt med de landsdækkende kortlægninger, der er gennemført i forbindelse med undersøgelser på aftenskoleniveau. Det skyldes, at hver enkelt kommune er blevet bedt om at angive antallet af tilskudsberettigede aftenskoler med aktivitet i kommunen. Større aftenskoler kan have aktiviteter på tværs af kommunegrænserne og kan dermed tælle med flere gange. Antallet af aftenskoler i denne undersøgelse, skal dermed tages med det forbehold.

Sammenlagt har de 91 deltagende kommuner i nærværende undersøgelse rapporteret lidt over 1.100 aftenskoler med tilskudsberettigede aktiviteter i 2018. Det er cirka 100 færre

aftenskoler end i Vifos forrige kommuneundersøgelse (med svar fra 91 kommuner) (Thøgersen 2017, 23).

Som det fremgår af figur 2.1, er 43 pct. af aftenskolerne med tilskudsberettiget aktivitet i 2018 medlem af ét af de fem landsdækkende forbund (AOF, DOF, FOF, Fora og LOF), mens de resterende 57 pct. er aftenskoler uden for disse. I 2014 var de respektive andele på hhv. 39 og 61 pct. Det tyder på, at der er blevet lidt færre aftenskoler, som står uden for disse forbund¹², hvilket også var tendensen i 2014 (Thøgersen 2017, 25).

Figur 2.1: Fordelingen af aftenskoler i og uden for oplysningsforbundene (pct.)



Figuren viser, hvor stor en andel af aftenskolerne med aktivitet i kommunen i 2018, der er i eller uden for de fem landsdækkende oplysningsforbund. Figuren bygger på svar fra 86 kommuner, da fem af de 91 kommuner ikke havde mulighed for at opdele antallet af aftenskoler på skoler i og uden for oplysningsforbundene (herunder en stor kommune med mange aftenskoler).

Antalsmæssigt er der dog stadig en overvægt af aftenskoler uden for de fem landsdækkende oplysningsforbund, men som nævnt er mange af disse typisk relativt små. Derfor ville fordelingen givetvis se helt anderledes ud, hvis det handlede om aktivitetsniveauet. Det er dog ikke muligt at opdele undervisningstimerne på organisatorisk tilknytning i denne undersøgelse. Men som tidligere nævnt tyder tallene på, at undervisningstimerne i oplysningsforbundene udgør en meget stor andel af det samlede timetal.

Ses der på tværs af undersøgelserne fra 2014 og 2018, har 53 pct. af kommunerne oplevet et fald i antallet af aftenskoler med tilskudsberettiget aktivitet i kommunen. For 27 pct. er antallet uændret, mens en femtedel har fået flere aftenskoler med aktivitet i kommunen (tabel 2.1). Som udviklingen i det samlede antal viser, er der dog tale om relativt små udsving.

¹² I den landsdækkende kortlægning af aftenskoler i 2017 var andelen på 47 pct. inden for de landsdækkende oplysningsforbund og 53 pct. udenfor (Bjerrum & Thøgersen 2018). Forskellen kan skyldes forskellige opgørelsesmetoder.

Tabel 2.1: Udviklingen i antallet af aftenskoler med aktivitet i kommunerne (pct.)

	Andel kommuner	n
Uændret antal	27	24
Stigende antal	20	18
Faldende antal	53	47
I alt	100	89

Tabellen viser udviklingen i antallet af aftenskoler med aktivitet i kommunerne på baggrund af spørgsmålet: 'Skriv antallet af aftenskoler, som har haft aktivitet i kommunen i 2018 (2014)'. Kun de kommuner, der har besvaret spørgsmålet for både 2014 og 2018, indgår i tabellen (n=89 kommuner).

Der er ingen klare mønstre på tværs af kommunetyper i udviklingen over tid. Mindst 50 pct. af kommunerne inden for alle kommunetyper har oplevet et fald.

2.2. Aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau

Når det gælder aftenskolernes aktiviteter, kan omfanget måles ved at se på antallet af undervisningstimer. I spørgeskemaet er kommunerne blevet bedt om at angive antallet af undervisningstimer fordelt på de respektive tilrettelæggelsesformer. I dette afsnit ses der på det samlede antal undervisningstimer, mens fordelingen på tilrettelæggelsesformer belyses efterfølgende.

Samlet set er der gennemført 1.262.432 undervisningstimer (eksklusive foredrag) i de 83 kommuner, der har besvaret dette spørgsmål. Det svarer til, at der på landsplan blev gennemført cirka 1,44 mio. undervisningstimer i aftenskolerne i 2018 (eksklusive foredrag)¹³, hvilket ligger meget tæt på det estimerede antal i 2014, som var på cirka 1,5 mio. undervisningstimer.

Aktivitetsniveauet varierer på tværs af kommuner. Som tabel 2.2 viser, gælder variationen både den relative udbredelse af aftenskoler (antal indbyggere pr. aftenskole) og det relative omfang af undervisningstimer (antal indbyggere pr. undervisningstime).

¹³ Estimatet for antallet af undervisningstimer på landsplan er beregnet ved at se på, hvor stor en andel af landets samlede indbyggertal de kommuner, der har besvaret spørgsmålet, repræsenterer. I beregningen er det antaget, at antallet af undervisningstimer i undersøgelsen udgør en tilsvarende andel af det samlede antal undervisningstimer på landsplan.

Tabel 2.2: Variationen i aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau

	Kommune med færrest indbyggere pr. aftenskole/undervisningstime	Kommune med flest indbyggere pr. aftenskole/undervisningstime	Gennemsnit	n
Antal indbyggere pr. aftenskole	904	14.354	5.086	91
Antal indbyggere pr. undervisningstime	1,5	45,9	8,3	83

Tabellen viser variationen i udbredelsen af aftenskoler (indbyggere pr. aftenskole, n=91 kommuner) og aktivitetsniveauet (indbyggere pr. undervisningstime, n=83 kommuner). På grund af disse måleenheder, skal tabellen læses sådan, at et højt tal indikerer en lav udbredelse af aftenskoler/et lavt aktivitetsniveau.

Antallet af indbyggere pr. aftenskole varierer mellem 904 indbyggere pr. aftenskole i den kommune, der har relativt flest aftenskoler, og 14.354 indbyggere pr. aftenskole i den kommune, der har relativt færrest aftenskoler. Aktivitetsniveauet varierer mellem 1,5 indbyggere pr. undervisningstime og 46 indbyggere pr. undervisningstime. Sidstnævnte afviger dog fra det generelle billede, hvilket også ses på gennemsnittet på 8,3 indbyggere pr. undervisningstime.

Ses der på mønstre på tværs af kommunetyper, er det interessant, at det ikke er de samme kommuner, der har en stor udbredelse af aftenskoler og et højt aktivitetsniveau. Som tabel 2.3 viser, er den relative udbredelse af aftenskoler betydeligt højere i landets yderområder end i de øvrige dele af landet. Omvendt er det relative aktivitetsniveau betydeligt lavere i yder- og landkommuner end i de øvrige kommuner.

Det er det samme mønster, som blev fundet i forrige undersøgelse (Thøgersen 2017, 27). Dog ser det ud til, at der er sket et fald i aktivitetsniveauet i flere af kommunetyperne. Det gælder især i yderkommunerne, hvor antallet af indbyggere pr. undervisningstime nu er oppe på 12 mod 9 indbyggere pr. undervisningstime i 2014, men også i bykommunerne ser aktivitetsniveauet ud til at være faldet. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om gennemsnitstal, og at der naturligvis også er variation inden for de fire kommunetyper, som kan påvirke sammenligningen over tid.

Selvom der er relativt flest aftenskoler i landets yderområder, er aktivitetsniveauet lavere end i andre dele af landet. Det tyder på, at aftenskoleområdet i yderområderne er karakteriseret ved mange små aftenskoler, mens der i mere tætbefolkede områder er relativt færre, men større aftenskoler.

Tabel 2.3: Aftenskolernes udbredelse og aktivitetsniveau – fordelt på kommunetyper

	2014: Gennemsnitligt an- tal indbyggere pr. undervisningstime	2018: Gennemsnitligt an- tal indbyggere pr. undervisningstime	2014: Gennemsnitligt an- tal indbyggere pr. aftenskole	2018: Gennemsnitligt an- tal indbyggere pr. aftenskole
Yderkommune	9	12	3.775	4.041
Landkommune	8	9	3.671	3.894
Mellemkommune	6	7	5.721	6.622
Bykommune	5	7	5.245	5.797
Total	7	8	4.591	5.086

Tabellen viser antal indbyggere pr. undervisningstime (2014: n=77 kommuner, 2018: n=83 kommuner) og antal indbyggere pr. aftenskole (2014: n=91 kommuner, 2018: n=91 kommuner) – fordelt på kommunetyper. Sammenligningen på tværs af år skal tages med det forbehold, at det gennemsnitlige indbyggertal har været stigende i både bykommuner og mellemkommuner.

En mulig forklaring på variationen på tværs af kommunetyper kan være, at karakteren af aftenskoleområdet varierer mellem by og land. Undersøgelsen 'Aftenskolerne – hvordan har de det?' viste, at hovedparten af de store, flerfaglige aftenskoler, som har et meget højt aktivitetsniveau, overvejende har deres aktiviteter i større byer eller storbyer. Omvendt er de små et-faglige aftenskoler, som f.eks. kor, foredragsforeninger og mindre husflidsforeninger, ofte placeret uden for de større byer (Bjerrum & Thøgersen 2018, 22).

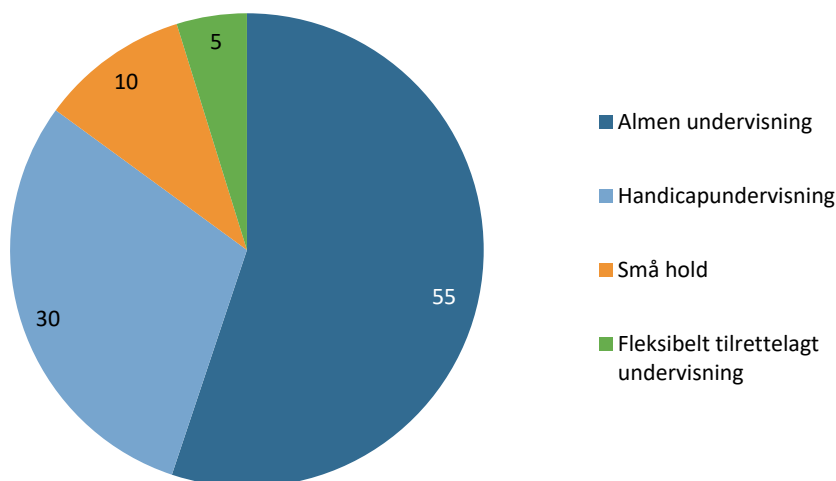
2.3. Aftenskolernes aktiviteter og tilrettelæggelsesformer

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

Figur 2.2 viser, hvordan undervisningstimerne fordeler sig på tværs af de enkelte tilrettelæggelsesformer¹⁴. Som det fremgår nedenfor, er der kun sket mindre forskydninger i undervisningstimernes fordeling siden 2014 (n: 77 kommuner) (Thøgersen 2017, 29).

¹⁴ Foredrag og debatskabende aktiviteter indgår ikke i figuren, da disse ikke bliver opgjort på timebasis. Det varierer desuden på tværs af kommunerne, hvordan foredrag opgøres, og derfor kan der indgå enkelte foredragstimer i kategorien 'almen undervisning'.

Figur 2.2: Undervisningstimer fordelt på tilrettelæggelsesformer (pct.)



Figuren viser, hvordan undervisningstimerne fordeler sig på tværs af tilrettelæggelsesformer på baggrund af spørgsmålet: 'Angiv antal undervisningstimer fordelt på de følgende typer af undervisning' (n=82 kommuner, 1.256.235 undervisningstimer). Foredrag indgår ikke i opgørelsen, da de ikke opgøres i timer, men i antallet af foredrag. I forhold til fleksibel tilrettelæggelse er der fire kommuner, som ikke har opgørt disse timer separat. Den andel af undervisningstimerne, der udgøres af denne tilrettelæggelsesform, kan derfor være en lille smule højere, end figuren viser. I to andre kommuner, som ikke har angivet noget ud for fleksibel tilrettelæggelse, er det antaget, at de ikke har undervisning inden for denne kategori, og timetallet for de øvrige tilrettelæggelsesformer er medtaget i beregningen. Derudover har en enkelt kommune angivet, at undervisning på små hold ikke opgøres separat.

Almen undervisning

Kategorien '*almen undervisning*¹⁵' omfatter 55 pct. af det samlede antal undervisningstimer. I 2014 var den tilsvarende andel på 53 pct. (Thøgersen 2017, 29).

Handicapundervisning

Den næststørste kategori er '*handicapundervisning*', der udgør 30 pct. af det samlede antal undervisningstimer. I 2014 var den tilsvarende andel på 33 pct (Thøgersen 2017, 29).

Undersøgelsen viser, at rigtig mange aftenskoler har modtaget tilskud til handicapundervisning. Det gør sig gældende for en tredjedel af det samlede antal aftenskoler i kommunerne i undersøgelsen¹⁶. Endvidere angiver 52 pct. af kommunerne, at de har aftenskoler, som udelukkende har handicaphold (n: 90 kommuner). I 2014 var den tilsvarende andel på 58 pct. (Thøgersen 2017, 30). Ud fra kommunernes svar har cirka 7 pct. af aftenskolerne i undersøgelsen kun handicapundervisning¹⁷.

¹⁵ I spørgeskemaet er formuleringen '*undervisning og studiekredse*', men i daglig tale omtales kategorien typisk som almen undervisning. Betegnelsen '*studiekredse*' stammer fra folkeoplysningslovens formuleringer og skyldes den tidligere lovgivning på området, hvor undervisningen foregik i kredse. Omfanget af deciderede studiekredse inden for den almene undervisning kendes ikke, men må dog antages at være begrænset, da støtten til almen aftenskoleundervisning beregnes ud fra udgifterne til leder- og lærerløninger. I dag kan studiekredse uden underviser foregå under rammerne af fleksible tilrettelæggelsesformer, hvor der kan afregnes på andre udgifter end udgifter til leder- og lærerløn.

¹⁶ Blandt de 89 kommuner, der har angivet antallet af aftenskoler med handicapundervisning, er det samlede antal på 375 aftenskoler.

¹⁷ Ud af de 47 kommuner, der har angivet at have aftenskoler kun med handicapundervisning, har 45 kommuner angivet antallet af disse aftenskoler, som i alt tæller 81 aftenskoler.

Handicapundervisning fylder dermed fortsat meget i det samlede billede – både på almene aftenskoler og på aftenskoler, der har specialiseret sig på området. Senere i analysen vil der blive set nærmere på retningslinjer og procedurer i forhold til handicapundervisningen (se afsnit 3.5.).

Små hold

10 pct. af undervisningstimerne er undervisning, der forudsætter '*små hold*'. Den tilsvarende andel var i 2014 på 11 pct (Thøgersen 2017, 29).

Kommunernes svar viser, at 252 aftenskoler i de 84 kommuner, der har besvaret spørgsmålet, har modtaget tilskud til undervisning på små hold. Denne kategori omfatter typisk instrumentalundervisning, hvor få deltagere på holdet er en forudsætning for undervisningens kvalitet, og hvor kommunerne derfor har mulighed for at yde særlige tilskud. Små hold kan dog også omfatte undervisning i tyndt befolkede områder (§ 8a, stk. 2). Sidstnævnte er en mulighed, som 16 pct. af kommunerne benytter sig af (se afsnit 3.7.2).

Fleksibelt tilrettelagt undervisning

Endelig omfatter kategorien '*fleksibelt tilrettelagt undervisning*' 5 pct. af undervisningstimerne. I 2014 var den tilsvarende andel på 3 pct (Thøgersen 2017, 29). Selvom det stadig er en meget begrænset del af det samlede billede, ser der dermed ud til at være sket en lille stigning i omfanget af fleksibelt tilrettelagt undervisning.

21 kommuner i undersøgelsen (svarende til 25 pct.) har angivet, at én eller flere aftenskoler i kommunen har registreret undervisningstimer som fleksibelt tilrettelagt undervisning. Det er samme antal som i 2014 (Thøgersen 2017, 30). Det er dog kun 16 af disse kommuner, der har angivet antallet af undervisningstimer inden for fleksibel tilrettelæggelse¹⁸.

Ligesom i 2014 står to kommuner – Aarhus og Aalborg Kommuner – for hovedparten (95 pct.) af det samlede antal undervisningstimer inden for fleksibel tilrettelæggelse. Ses der på antallet af aftenskoler med fleksibel tilrettelæggelse, har sammenlagt 39 aftenskoler fået støtte til denne tilrettelæggelsesform (n: 85 kommuner). Samlet kan det konkluderes, at fleksibelt tilrettelagt undervisning stadig ikke er et udbredt fænomen rundt omkring i kommunerne.

En gennemgang af de kommunale tilskudsordninger viser, at de kommuner, der har beskrevet retningslinjerne for støtte til fleksibel tilrettelæggelse, helt overvejende gør det med udgangspunkt i formuleringerne fra bemærkningerne til lovforslaget, folkeoplysningsbekendtgørelsen og fra KL's vejledning om fleksibel tilrettelæggelse, mens der i mindre grad er formuleret lokale fortolkninger af mulighederne for fleksibel tilrettelæggelse (KL 2007).

¹⁸ Det skyldes, at ikke alle kommuner har haft mulighed for at opgøre timetallet, og at nogle som tidligere nævnt ikke gør det specifikt for fleksibel tilrettelæggelse.

2.3.1. Foredrag

Ud over de ovenstående tilrettelæggelsesformer, udbyder mange aftenskoler også foredrag. Foredrag opgøres typisk på antallet af foredrag og ikke på antallet af timer, og derfor indgår de ikke i figur 2.2. Mange kommuner har retningslinjer for foredrag, hvor hvert foredrag typisk tæller for seks undervisningstimer i tilskudsberegningen. Dermed følger mange kommuner en tidligere lovbestemmelse, hvor tilskudsreglerne for foredrag var udspecificeret (Lov nr. 480 af 31/05/2000)¹⁹.

Reglerne for foredrag er ikke uddybet i den gældende folkeoplysningslov. Derfor varierer det på tværs af kommunerne, hvordan foredrag afregnes. Ikke alle kommuner har opgjort foredrag separat. I de 76 kommuner, der har opgivet antallet af foredrag, var der sammenlagt gennemført 16.681 foredrag i 2018. Det er et lidt lavere antal end i 2014, hvor der blev gennemført lidt over 20.000 foredrag (n: 74 kommuner) (Thøgersen 2017, 31).

2.3.1. Deltagernes fordeling på tilrettelæggelsesformer

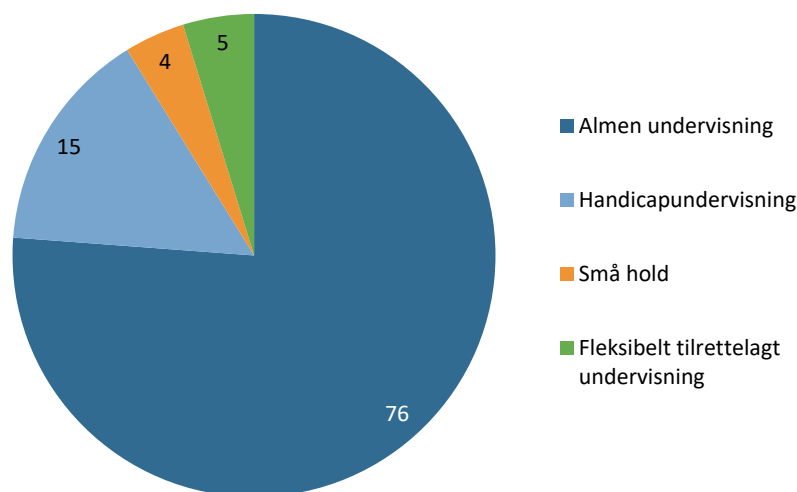
I lyset af de mange forskellige tilrettelæggelsesformer er det interessant at se, hvordan aftenskolernes deltagere fordeler sig mellem dem. Figur 2.3 viser deltagernes fordeling på tilrettelæggelsesformer i de kommuner, som har indberettet deltagerantallet.

Der er fortsat rigtig mange kommuner, som ikke opgør deltagerantallet fordelt på tilrettelæggelsesformer, og derfor er figuren baseret på svarene fra 38 kommuner. De 38 kommuner repræsenterer dog samlet set 51 pct. af befolkningen. Det er vigtigt at understrege, at der ikke er tale om unikke deltagere. Den samme borger kan dermed tælle med flere gange, hvis vedkommende har gået til flere forskellige kurser på et år.

Som det fremgår, omfatter almen undervisning godt og vel tre fjerdedele af det samlede deltagerantal, mens handicapundervisningen fylder 15 pct. og små hold 4 pct. Endelig omfatter fleksibelt tilrettelagt undervisning 5 pct. af deltagerne.

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

Figur 2.3: Deltagernes fordeling på tilrettelæggelsesformer (pct.)



Figuren viser deltagernes fordeling på tilrettelæggelsesformer på baggrund af spørgsmålet: 'Angiv antallet af registrerede deltagere fordelt på de følgende undervisningsformer'. 48 kommuner har eksplicit angivet, at de ikke opgør deltagerantallet fordelt på tilrettelæggelsesformer og er derfor ikke medtaget i figuren. Figuren er derfor baseret på svar fra 38 kommuner, som samlet set repræsenterer 51 pct. af befolkningen. Syv ud af disse 38 kommuner har dog angivet, at deltagerantallet ikke er fuldstændig komplet – herunder har fire nævnt, at de ikke har tallet for fleksibelt tilrettelagt undervisning.

På grund af det lave antal af kommuner, som har besvaret spørgsmålet om deltagerantal fordelt på tilrettelæggelsesformer, er det vanskeligt at sammenligne direkte med resultaterne fra 2014. I de 32 kommuner, der besvarede spørgsmålet sidst, udgjorde andelen af deltagere i både handicapundervisning og undervisning på små hold dog en lidt større andel, end det er tilfældet i denne undersøgelse (Thøgersen 2017, 32).

Analysen viser et klart billede af, at antallet af deltagere fordelt på tilrettelæggelsesformer ser noget anderledes ud end fordelingen af undervisningstimer. Det gælder særligt i forhold til handicapundervisningen, som omfatter 30 pct. af undervisningstimerne, men kun 15 pct. af deltagerne. Forskellen er ikke overraskende, da handicaphold typisk har betydeligt færre deltagere pr. undervisningstime end almene hold. Derudover kan der ved nogle typer af handicapundervisning være tale om forløb med mange undervisningsgange. Også i forhold til små hold er der – som navnet siger – få deltagere pr. undervisningstime.

Det er dog igen vigtigt at understrege, at den ovenstående fordeling er forbundet med en vis usikkerhed, da mange kommuner ikke opgør deltagerantallet. Derfor er datagrundlaget heller ikke er tilstrækkeligt stort til at estimere omfanget af det samlede deltagerantal i aftenskoleregi på landsplan.

2.3.2. Undervisningstimer fordelt på fag

Aftenskolernes fagudbud har udviklet sig over tid, og i de seneste mange år har der været frit emnevalg på området. Der findes ingen samlede landsdækkende opgørelser over udviklingen i aftenskolernes fag over tid, og det er heller ikke en udbredt praksis blandt kommunerne at dokumentere undervisningstimernes fordeling på fag. Undersøgelsen viser dog en tendens til, at flere kommuner end tidligere har fokus på denne dokumentation.

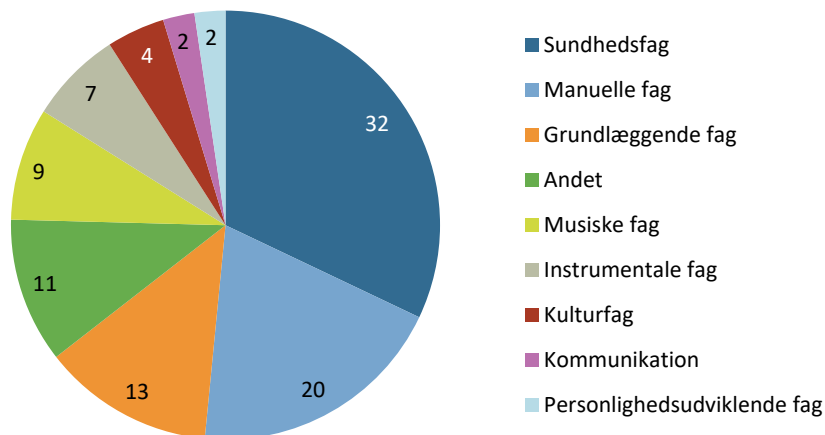
Hvor 19 pct. af de 89 kommuner, der besvarede spørgsmålet i 2014, angav, at de har opgørelser over antallet af undervisningstimer fordelt på forskellige typer af fag (Thøgersen 2017, 33), er andelen nu oppe på 28 pct. (n: 90 kommuner).

Det er dog ikke alle de kommuner, der har opgørelser over fag, som har medsendt disse. Figur 2.4 baserer sig derfor på svar fra 15 kommuner og er derfor ikke nødvendigvis dækkende for fagfordelingen på landsplan. Da det er mest udbredt blandt mellem- og bykommuner at opgøre fagfordelingen, repræsenterer fordelingen i figuren dog alligevel 40 pct. af det samlede antal undervisningstimer på landsplan, og den må derfor antages at give et godt indblik i tendenserne – dog med forbehold for de forskelle i fagudbuddet, der kan være på tværs af land og by (Bjerrum & Thøgersen 2018, 30).

Som figur 2.4 viser, er sundhedsfag, som blandt andet omfatter forskellige former for bevægelsesfag (f.eks. motionsgymnastik, pilates, yoga osv.), den største fagkategori i de kommuner, der har indberettet tallene. Hele 32 pct. af undervisningstimerne tilhører denne faggruppe.

De to andre store faggrupper er manuelle fag (kreative og håndværksmæssige fag) og grundlæggende fag (sprog, dansk, regning mv.), som omfatter hhv. 20 og 13 pct. af undervisningstimerne. Musiske (f.eks. kor, sammenspil, drama) og instrumentale fag (undervisning i ét musikinstrument, stemmetræning mv.) fylder også godt i billedet med hhv. 9 og 7 pct. Fag relateret til musik og det musiske område fylder dermed sammenlagt mere end de grundlæggende fag.

Figur 2.4: Undervisningstimer fordelt på fag (pct.)



Figuren viser undervisningstimer fordelt på fag. Figuren bygger på indberetninger fra 15 ud af de 25 kommuner, der har svaret 'ja' til spørgsmålet: 'Har kommunen opgørelser over antallet af undervisningstimer fordelt på forskellige typer af fag?'. De 15 kommuner har i alt 570.583 undervisningstimer. Kommunernes kategorier er enslydende med undtagelse af Gentofte Kommune, hvor fagene er kategoriseret som følger: Gentofte Kommunes kategori 'motionsgymnastik' og 'bevægelsesfag' er sammenlagt til 'sundhedsfag'. 'Praktisk, musiske evner' og 'musik og teater' er sammenlagt til 'musiske fag', 'sprog' er kategoriseret som 'grundlæggende fag', 'kontor' som 'kommunikationsfag' og 'kunst, litteratur, historie og geografi' og 'samfund' som 'kulturfag'. Derudover har Gentofte Kommune ikke en kategori for manuelle fag og personlighedsudviklende fag.

På grund af det begrænsede antal kommuner, som har medsendt opgørelser over fagfordelingerne, er det vanskeligt at drage direkte sammenligninger til resultaterne fra den forrige undersøgelse, hvor endnu færre kommuner havde disse opgørelser. Der er dog andre undersøgelser, som tyder på, at bevægelsesfag – set over en længere tidsperiode – udgør en større andel af aftenskoleundervisningen i dag end tidligere.

I Undervisningsministeriets tal fra 1996 udgjorde motions- og bevægelsesgymnastik sammenlagt 21 pct. af undervisningen (Undervisningsministeriet 1999). Selvom kategorierne ikke er fuldt sammenlignelige, tyder det på, at bevægelsesfag fylder mere i dag end dengang.

Dette billede er i god overensstemmelse med resultaterne fra 'Aftenskolerne – hvordan har de det?', som viste, at bevægelsesfag er det største fag i 46 pct. af de flerfaglige aftenskoler (Bjerrum & Thøgersen 2018, 33). Bevægelsesfagenes omfang og udvikling er yderligere belyst i et casestudie af 28 aftenskolers udbud af fag over ti år. På de 28 skoler er bevægelsesfagenes andel af det samlede kursusudbud over den tiårige periode steget med 12 procentpoint fra 30 til 42 pct. (Bjerrum 2020, 13).

I et længere tidsperspektiv er det interessant, at bevægelsesfag er et relativt nyt fag i aftenskoleregi, som har udviklet sig kraftigt siden fritidslovens indførelse af frit emnevalg i 1968 og frem til i dag (Kandrup 2013, 87). Faget har således fulgt en generel stigning i danskeres bevægelsesmønstre: I 1975 dyrkede kun 29 procent af danskerne sport og motion i deres fritid, mens den tilsvarende andel i 2016 var på 61 procent (Pilgaard og Rask 2016, 10).

3. Tilskud til undervisning på aftenskoleområdet

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

Størrelsen på støtten til aftenskolerne afgøres af to forhold: De tilskudsbrøker kommunen vedtager inden for de enkelte tilrettelæggelsesformer (og som har lovmæssige maksimumsgrænser). Og størrelsen på den økonomiske ramme, der i kommunen er afsat til at støtte undervisningsaktiviteter i aftenskolerne.

I nogle kommuner er denne økonomiske ramme ikke stor nok til at udfylde de vedtagne tilskudsbrøker. Det betyder, at aftenskolerne i disse kommuner får et lavere tilskud, end de er berettiget til ud fra tilskudsbrøkerne. På den anden side er der også kommuner, som ikke bruger hele den økonomiske ramme, da rammen på området er større end aktivitetsniveauet. Og på grund af maksimumsgrænsen på 1/3 af aftenskolerne udgifter til leder- og lærerløn, kan kommunerne ikke bare hæve tilskudsniveauet for at bruge rammen.

Analysen sætter fokus på de følgende temaer:

- De anvendte tilskudsbrøker
- Udfylder kommunerne tilskudsbrøkerne?
- Bliver den afsatte tilskudsramme brugt?
- Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer
- Rammer og procedurer for handicaptilskud
- Tilskud til debatskabende aktiviteter
- Øvrige former for tilskud
- Mellemkommunal refusion
- Tilskudsniveauet på tværs af kommuner
- Lokaler og lokaletilskud på aftenskoleområdet.

Første belyses det, hvilke tilskudsbrøker kommunerne anvender i fordelingen af tilskud på de respektive tilrettelæggelsesformer. Derefter belyses det, i hvilken grad den kommunale tilskudsramme er stor nok til at udfylde tilskudsbrøkerne i praksis, og hvor mange kommuner der omvendt ikke får brugt hele tilskudsrammen på området.

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

Ud over de overordnede tilrettelæggelsesformer giver loven mulighed for en række særlige og supplerende tilskud. Analysen ser nærmere på kommunernes tilskud til særlige grupper, partnerskaber, tyndt befolkede områder samt indirekte støtte i form af administrativ hjælp til de aftenskoler, der står uden for de landsdækkende oplysningsforbund. Efterfølgende belyses den mellemkommunale refusion, og som afslutning på analysen belyses en række temaer vedrørende lokaler og lokaletilskud på området.

3.1. De anvendte tilskudsbrøker

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

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

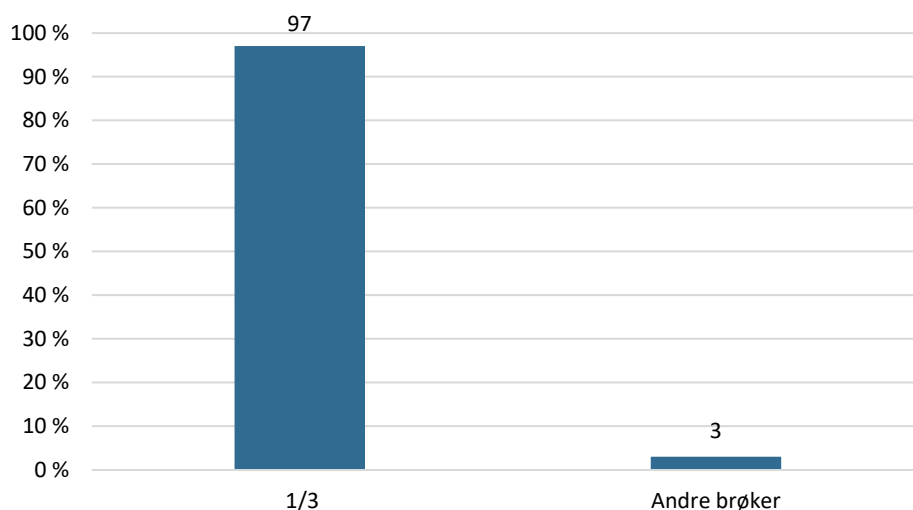
Folkeoplysningsloven § 11

I praksis medfører det, at kommunerne i tilskudsmodellerne angiver, hvilke tilskudsbrøker der anvendes for de enkelte tilrettelæggelsesformer, og hvilke øvrige muligheder for tilskud der er på området. Som det også fremgår i den ovenstående paragraf, er der mulighed for, at kommunerne kan fastsætte en vægtning mellem fag eller emner. Så længe der er tale om objektive kriterier, kan kommunerne dermed tilskudsmæssigt prioritere bestemte typer af fag eller emner højere end andre. Undersøgelsen viser dog, at kun en enkelt kommune har svaret 'ja' til, at de benytter sig af denne mulighed, og det vedrører forskellige tilskudsbrøker inden for handicapundervisningen.

Derimod har alle kommunerne klare retningslinjer for, hvor stor en andel af aftenskolenes udgifter til leder- og lærerlønninger de giver til de forskellige tilrettelæggelsesformer, hvilket vil være i fokus i det følgende.

Når det gælder almen undervisning, viser undersøgelsen (figur 3.1), at stort set alle kommuner (97 pct.) anvender maksimumsgrænsen på 1/3 som tilskudsbrøk, mens kun 3 pct. – svarende til tre kommuner – anvender en anden brøk.

Figur 3.1: Anvendte tilskudsbrøker – undervisning og studiekredse (pct.)



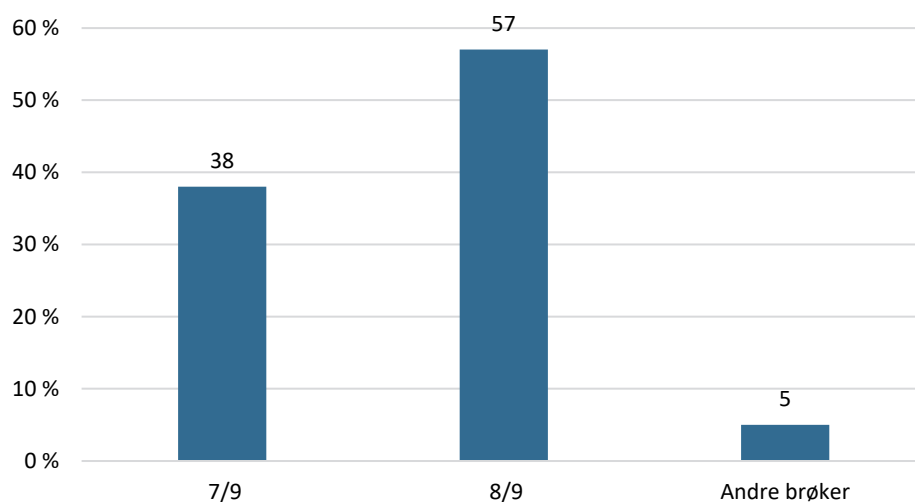
Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilken tilskudsbrøk anvendes ved almindelige undervisning og studiekredse? (Angiv brøk)' (n=97 kommuner). I de tilfælde hvor kommunen ikke har besvaret spørgeskemaet, er oplysningerne fundet i de kommunale tilskudsordninger (7 kommuner). I en enkelt kommune har det ikke været muligt at skaffe oplysningerne.

Billedet er dermed stort set identisk med resultaterne fra den forrige undersøgelse, hvor 98 pct. af kommunerne anvendte 1/3 som tilskudsbrøk til almen undervisning (Thøgersen 2017, 37).

I forhold til handicapundervisning er der lidt større variation blandt kommunerne (figur 3.2). 57 pct. af kommunerne anvender maksimumsgrænsen på 8/9 af aftenskolernes udgifter til leder- og lærerløn, mens 38 pct. anvender 7/9, som var maksimumsgrænsen før en lovændring i 2002, hvor grænsen blev hævet til 8/9²⁰. I den forrige undersøgelse anvendte 61 pct. af kommunerne maksimumsbrøken på 8/9, og der er dermed tale om en svagt fallende andel (n: 96 kommuner) (Thøgersen 2017, 38). Særligt blandt bykommunerne er der en høj andel (56 pct.) af kommunerne, som ikke anvender 8/9 (se tabel 6.1 i bilagsmaterialet).

²⁰ Maksimumsgrænsen på handicapområdet blev nedsat fra 8/9 til 7/9 ved en lovændring i 2002 i forbindelse med nedsættelsen af tilskuddet til almen aftenskoleundervisning fra to tredjedele til en tredjedel af aftenskolernes udgifter til lærer- og lederlønninger. Med lovændringen i 2004 var der dermed tale om at gå tilbage til den tidligere lovmæssige maksimumsgrænse på 8/9. Baggrunden for dette var et ønske om lavere deltagerbetaling for handicappede deltagere (2003/1 LSF 83).

Figur 3.2.: Anvendte tilskudsbrøker – handicapundervisning (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilken tilskudsbrøk anvendes ved undervisning for deltagere med handicap i relation til et konkret emne? (Angiv brøk) (n=97 kommuner). I de tilfælde, hvor kommunen ikke har besvaret spørgeskemaet, er oplysningerne fundet i de kommunale tilskudsordninger (7 kommuner). I en enkelt kommune har det ikke været muligt at skaffe oplysningerne. 'Andre brøker' omfatter både kommuner med flere forskellige tilskudsbrøker og øvrige brøker.

Det er også interessant at se nærmere på de 5 pct. af kommunerne – svarende til fem kommuner – der anvender andre brøker. Hvor to af disse kommuner har en lavere tilskudsbrøk, og én har 7/8, arbejder de to resterende kommuner med to forskellige tilskudsbrøker. Som en af kommunerne uddyber, er der tale om forskellige brøker til forskellige typer af aktiviteter:

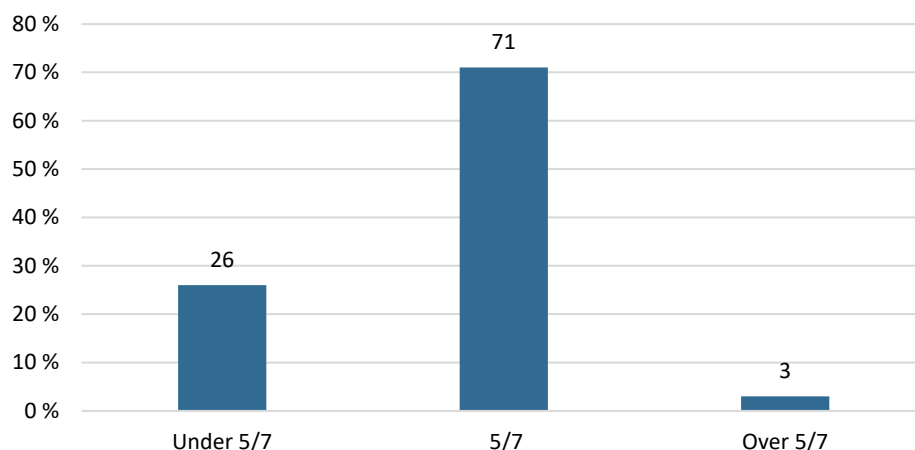
"5/9 til afspænding-/bevægelsesfag og 7/9 til øvrigt handicap."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Enkelte steder eksperimenteres der dermed med forskellige støtteniveauer til forskellige typer af aktiviteter inden for handicapundervisningsområdet.

Når det gælder tilskuddet til små hold, der typisk omfatter instrumentalundervisning, men også tilskud til undervisning i tyndt befolkede områder, fremgår der i dag ikke nogen maksimumsgrænse i folkeoplysningsloven. Undersøgelsen viser dog, at langt de fleste kommuner – 71 pct. – anvender en brøk på 5/7 (figur 3.3). Godt og vel en fjerdedel af kommunerne anvender en lavere brøk, mens 3 pct. anvender en højere. Dette billede er stort set identisk med resultaterne i den forrige undersøgelse, hvor 96 kommuner besvarede spørgsmålet (Thøgersen 2017, 39).

Figur 3.3.: Anvendte tilskudsbrøker – små hold (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilken tilskudsbrøk anvendes ved instrumentalundervisning/små hold? (Angiv brøk)' (n=97 kommuner). I de tilfælde, hvor kommunen ikke har besvaret spørgeskemaet, er oplysningerne fundet i de kommunale tilskudsordninger. I en enkelt kommune har det ikke været muligt at skaffe oplysningerne.

Samlet set viser undersøgelsen, at kommunerne i vid udstrækning læner sig op ad lovens maksimumsgrænser, når det gælder tilskudsbrøker på aftenskoleområdet. Dog har en del kommuner på handicapområdet en brøk, som ligger under lovens maksimumsgrænse, hvilket kan hænge sammen med, at der tidligere har været en grænse på 7/9. Der er en svag tendens til, at lidt færre kommuner anvender lovens maksimumsgrænse på 8/9.

3.2. Udfylder kommunerne tilskudsbrøkerne?

Tilskudsbrøkerne kan ikke stå alene i belysningen af kommunernes tilskud på aftenskoleområdet. I nogle kommuner er tilskudsrammen på området ikke stor nok til, at aftenskolerne i praksis modtager det beløb, der svarer til de vedtagne brøker (se boks 3.1).

Boks 3.1: Den kommunale tilskudsramme og de vedtagne tilskudsbrøker

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

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

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

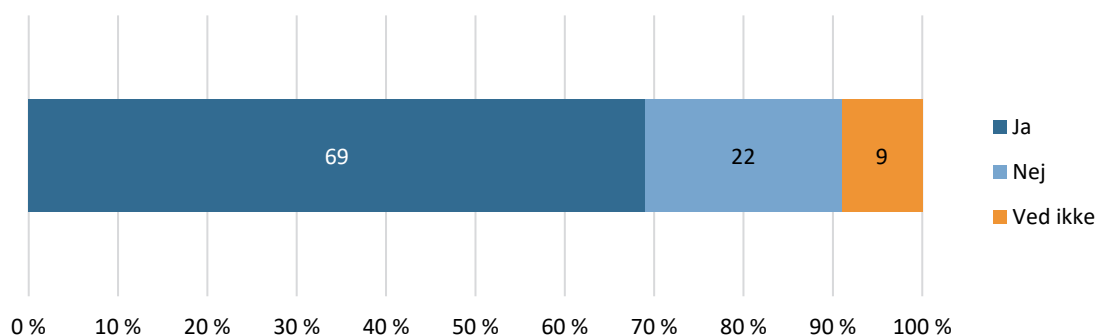
8/9 af aftenskolens udgifter til leder- og lærerlønninger ved handicapundervisning x 0,92.

Derfor er det interessant at se nærmere på, i hvilken udstrækning tilskudsbrøkerne afspejler det reelle tilskudsniveau. Kommunerne er i spørgeskemaet blevet bedt om at angive, hvorvidt de har ydet maksimalt tilskud i forhold til de vedtagne tilskudsbrøker.

Som det fremgår af figur 3.4, angiver 69 pct. af kommunerne, at de yder maksimalt tilskud, mens 22 pct. af kommunerne ikke gør²¹. De resterende kommuner har sat kryds ved 'ved ikke'. I 22 pct. af landets kommuner er tilskudsrammen på aftenskoleområdet dermed ikke stor nok til at udfylde de tilskudsbrøker, kommunen i udgangspunktet arbejder ud fra.

Ved den forrige undersøgelse fra 2014 var den tilsvarende andel på 26 pct (n: 88 kommuner). Andelen der har svaret 'ja' er dog stort set identisk mellem de to undersøgelser, mens flere i dag har svaret 'ved ikke' (Thøgersen 2017, 41).

Figur 3.4: Er der ydet maksimalt tilskud i forhold til de vedtagne brøker? (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der ydet maksimalt tilskud i forhold til de kommunalt vedtagne tilskudsbrøker?'. (n=88 kommuner).

På tværs af kommunetyper ses en klar tendens til, at der især blandt mellem- og bykommuner er en høj andel, som ikke yder maksimalt tilskud i forhold til tilskudsbrøkerne. Det gør sig gældende for 29 pct. af bykommunerne og hele 38 pct. af mellemkommunerne. Derimod er der kun 8 pct. af yderkommunerne, som ikke yder maksimalt tilskud.

²¹ Det er dog vigtigt at se dette billede i lyset af, at der også er forskelle på brøkernes størrelse, som belyst ovenfor – særligt inden for handicapundervisning. Her er der en tendens til, at andelen af kommuner, der udfylder tilskudsbrøkerne, er lavere blandt de kommuner, der har den højeste tilskudsbrøk på 8/9, end i de øvrige kommuner.

Tabel 3.1: Er der ydet maksimalt tilskud? – Fordelt på kommunetyper (pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	n
Yderkommuner	84	8	8	13
Landkommuner	78	11	11	28
Mellemkommuner	56	38	6	16
Bykommuner	61	29	10	31
I alt	69	22	9	88

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der ydet maksimalt tilskud i forhold til de kommunalt vedtagne tilskudsbrøker?' (n= 88 kommuner) – fordelt på kommunetyper.

Blandt de 15 kommuner, der har angivet, hvor stor en andel af de vedtagne tilskudsbrøker de har ydet i tilskud²², er den gennemsnitlige andel på 82 pct., men der er dog stor variation på tværs af kommunerne. En enkelt kommune er nede på 66 pct., mens en tredjedel af kommunerne angiver en andel på 90 pct. eller derover.

3.3. Bliver den afsatte tilskudsramme brugt?

Som det fremgår ovenfor, er der altså en del kommuner, der ikke yder fuldt tilskud i forhold til de vedtagne brøker, selvom hovedparten af kommunerne gør.

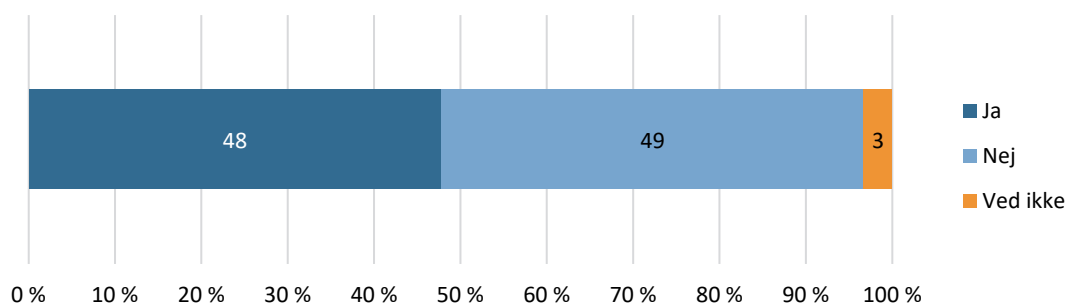
Et andet interessant spørgsmål er imidlertid, om kommunerne bruger hele den ramme, der er afsat til aftenskoleundervisning. Dette spørgsmål er som noget nyt medtaget i spørgeskemaet til kommunerne.

Kommunernes svar på spørgsmålet er interessant: Næsten halvdelen af kommunerne angiver, at de ikke har brugt hele beløbet i den afsatte tilskudsramme på aftenskoleområdet i 2018 (figur 3.5)²³.

²² Ud over de 15 kommuner, der nævner en specifik tilskudsprocent, har en enkelt kommune uddybet, at de fleste skoler opnår fuldt tilskud, men at enkelte store skoler ikke gør (uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen).

²³ Stort set alle de kommuner, der har svaret, at de ikke har anvendt hele tilskudsrammen, har ikke overraskende svaret, at der er ydet maksimalt tilskud i forhold til de maksimalt vedtagne tilskudsbrøker. Der er dog fire kommuner, som har svaret nej på begge spørgsmål. Det kan enten skyldes, at nogle aftenskoler ikke har haft så højt et aktivitetsniveau som forventet, og der derfor er kommet penge retur, eller at kommunen bevidst har prioriteret at have en mindre buffer til uforudsete udgifter.

Figur 3.5: Er hele beløbet i den afsatte tilskudsramme anvendt i 2018? (pct.)

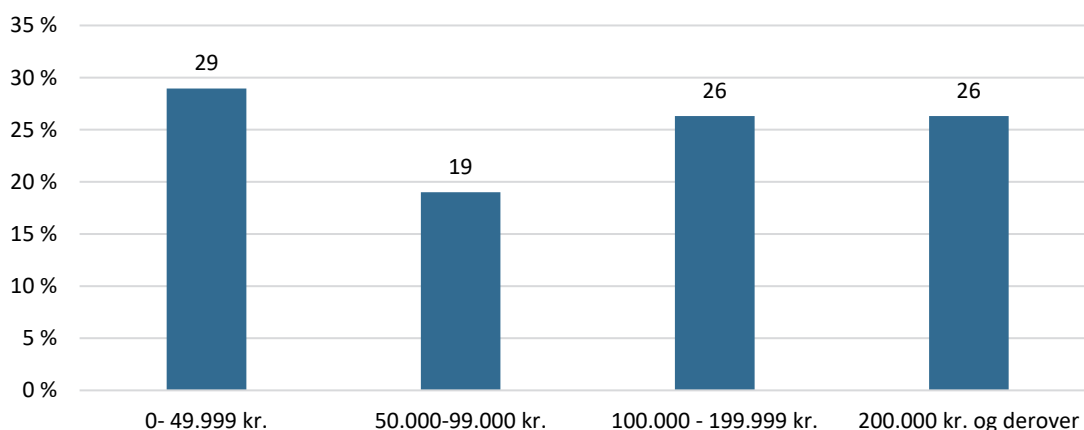


Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Blev hele beløbet i den afsatte tilskudsramme på aftenskoleområdet anvendt i 2018?' (n=90 kommuner).

Andelen, der bruger hele rammen, er lidt større blandt bykommuner end blandt de øvrige kommunetyper (55 pct.), men derudover er der begrænsede mønstre på tværs af kommunetyper (se tabel 6.2 i bilag).

38 ud af de 44 kommuner, der har svaret, at de ikke har anvendt hele rammen, har uddybet størrelsen på det overskydende beløb. Størrelsen på beløbet varierer, og for nogle kommuners vedkommende er der tale om mindre beløb, men for over halvdelen af de 38 kommuner (52 pct.) er der tale om et sekscifret beløb (figur 3.6).

Figur 3.6: Størrelsen på det overskydende beløb (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvis nej, skriv gerne størrelsen på det overskydende beløb.' Figuren bygger på svar fra 38 ud af de 44 kommuner, der svarede 'nej' til spørgsmålet: 'Blev hele beløbet i den afsatte tilskudsramme på aftenskoleområdet anvendt i 2018?'.

Det gennemsnitlige beløb i de 38 kommuner er på lidt over 217.000 kr., og alt i alt er det overskydende beløb på mere end 8 mio. kr.²⁴ Ud af det samlede beløb til folkeoplysende voksenundervisning på 312 mio. kr. i 2018 er det ikke et stort beløb.

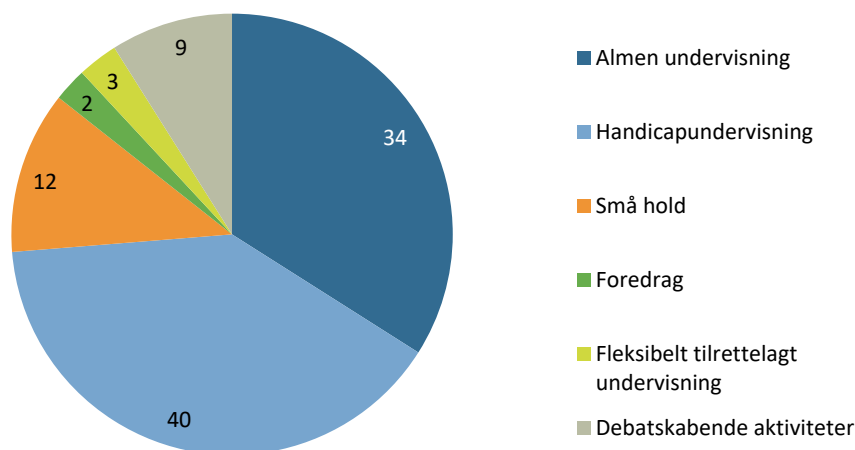
²⁴ En del af disse midler er givetvis ubrugte debatmidler. Omfanget af de tilbagebetalte debatmidler er dog så begrænset (jf. afsnit 3.6), at det langt fra er hele forklaringen på de overskydende beløb på rammen.

Resultaterne kan dog tyde på, at det faldende kommunale tilskud på området over tid ikke nødvendigvis skyldes en bevidst beslutning fra kommunerne om nedskæringer på området. Det kan også skyldes, at der simpelthen ikke er aftenskoleaktiviteter nok i kommunen til, at rammen på området kan blive brugt. På grund af folkeoplysningslovens maksimale brøker inden for de respektive tilrettelæggelsesformer, kan kommunerne ikke bare hæve tilskudsniveauet til aftenskolerne, såfremt der er midler i overskud. Bliver rammen ikke brugt år efter år, er det plausibelt, at det på sigt kan føre til nedjusteringer af rammens omfang.

3.4. Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer

I spørgeskemaet har kommunerne angivet, hvilket beløb de har givet i tilskud til de forskellige tilrettelæggelsesformer i 2018. Figur 3.7 viser tilskuddets samlede fordeling blandt de 65 kommuner, som har angivet separate beløb for hver enkelt tilrettelæggelsesform.

Figur 3.7: Tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer (pct.)



Figuren viser fordelingen af det kommunale tilskud til aftenskoleundervisning på de respektive tilrettelæggelsesformer og bygger på spørgsmålet: 'Angiv kommunens samlede tilskud til undervisning (løn mv.) fordelt på forskellige tilrettelæggelsesformer. Angiv beløb i kroner (Angiv regnskabstal efter eventuelle efterreguleringer)'. 14 kommuner har kun angivet det samlede tilskudsbetrag og indgår derfor ikke. Kun tilskudsbetraget fra de kommuner, som har angivet tilskuddets fordeling på tværs af tilrettelæggelsesformer, indgår i beregningen (n=65 kommuner) ²⁵.

Som det fremgår, går 34 pct. af det samlede tilskud til almen undervisning, mens 40 pct. går til handicapundervisning. Selvom paragraffen om handicaptilskud er en 'kan'-

²⁵ Derudover er der enkelte tilfælde, hvor opgørelsen ikke omfatter alle de tilrettelæggelsesformer, der er i spil. To kommuner har ikke kunnet angive beløb under fleksibel tilrettelæggelse, selvom de har aftenskoler, der bruger fleksibel tilrettelæggelse. En enkelt kommune har angivet, at beløbet til 'fleksibel tilrettelæggelse' er opgjort sammen med 'debatskabende aktiviteter'. Den fleksible tilrettelæggelse udgør dog en meget begrænset andel af beløbet. I forhold til foredrag har op mod en fjerdedel af kommunerne enten eksplicit angivet, at foredrag ikke opgøres separat, men indgår i 'almen undervisning' (samt en enkelt under 'debatskabende aktiviteter'), eller det er antaget, at det indgår der i de tilfælde, hvor der ikke er angivet et separat beløb. Derfor kan det antages, at det reelle tilskud til foredrag er højere end de 2 pct., der fremgår af figuren.

bestemmelse, og kommunerne ikke har pligt til at yde ekstra tilskud til området, fylder handicapområdet dermed stadig en meget stor andel af økonomien på området.

Der er dog tale om en lidt mindre andel end i 2014, hvor handicapundervisningens andel af det samlede tilskud lå på 43 pct. (n: 73 kommuner). Den almene undervisnings andel af det samlede tilskud er omvendt steget fra 32 til 34 pct. (Thøgersen 2017, 42).

Undervisning på små hold tegner sig for 12 pct. af det samlede tilskud, mens fleksible tilrettelæggelsesformer blot omfatter 3 pct. af tilskuddet. Begge dele er tilnærmelsesvis de samme andele som i den forrige undersøgelse (Thøgersen 2017, 42).

Det er dermed fortsat en meget begrænset andel af den økonomiske støtte på området, som går til fleksibelt tilrettelagt undervisning. Det er i god overensstemmelse med den begrænsede udbredelse af denne tilrettelæggelsesform både i forhold til antal deltagere og undervisningstimer.

Foredrag tegner sig for 2 pct. af tilskuddet – mod 3 pct. ved den forrige undersøgelse (Thøgersen 2017, 42). Der er dog en vis usikkerhed ved den procentsats, da flere kommuner ikke opgør foredrag separat, men under 'almen undervisning', og den reelle andel er derfor givetvis lidt højere²⁶. Når det gælder foredrag, viser undersøgelsen, at kommunerne helt overvejende giver tilskud svarende til seks almene undervisningstimer pr. foredrag.

Tilskuddet til debatskabende aktiviteter udgør – næsten som i den forrige undersøgelse – 9 pct. af det samlede tilskudsbeløb (Thøgersen 2017, 42).

Samlet tyder resultaterne på, at der kun er sket begrænsede forskydninger i tilskuddets fordeling på tværs af de forskellige tilrettelæggelsesformer siden den forrige undersøgelse.

3.5. Rammer og procedurer for handicaptilskud

Siden den forrige undersøgelse af folkeoplysningen i kommunerne har der på forskellig vis været fokus på handicapundervisningens omfang og de forskellige procedurer og praksisser på området rundt omkring i kommuner og aftenskoler.

Blandt andet har Oplysningsforbundenes Fællesråd udgivet et notat med titlen 'Ethiske overvejelser om voksenundervisning (- og supplerende grundtilskud)' med det formål at skabe et overblik over udfordringerne på handicapområdet og danne grundlag for debat om hensigtsmæssige løsninger (OF 2018).

På den ene side kan handicapundervisningens store omfang på aftenskoleområdet ses som et udtryk for, at det er en af aftenskolernes store styrker at udbyde meningsfulde fritidsaktiviteter til grupper med både fysiske og psykiske udfordringer, hvorved de bidrager til at sikre lige adgang til fritidsaktiviteter.

²⁶ Se foregående fodnote.

På den anden side er der tale om en udgiftstung del af folkeoplysningsområdet med mange dilemmaer og udfordringer. Det gælder blandt andet spørgsmålet om, hvornår der er tale om handicap i relation til emnet og grænsefladerne til andre lovgivninger og forvaltningsområder. Derudover kan et stort omfang af handicapundervisning presse økonomien på området og have økonomiske konsekvenser for den almene aftenskoleundervisning i de kommuner, hvor rammen ikke er stor nok til at udfylde tilskudsbrøkerne.

Dette afsnit ser nærmere på variationen i den andel af tilskuddet, handicapundervisningen udgør på tværs af kommuner, og på de kommunale procedurer i forbindelse med handicapundervisningen.

3.5.1. Stor variation i handicaptilskuddets andel af det samlede tilskud

Handicapundervisningens andel af det samlede tilskud skal ses i lyset af, at tilskudsrammen i 22 pct. af landets kommuner ikke er stor nok til at opfylde de vedtagne tilskudsbrøker (jf. figur 3.4). Når rammen ikke er stor nok, vil et nyt hold for deltagere med handicap – som er betydeligt dyrere tilskudsmæssigt end almene hold – betyde ringere økonomiske vilkår for de øvrige aftenskoler. Det er en af årsagerne til, at handicapundervisningen lokalt kan være et omdiskuteret emne.

Tilskuddet til handicapundervisning udgør 40 pct. af det samlede kommunale tilskud til undervisning på aftenskoleområdet (jf. figur 3.7). Dette overordnede tal dækker over store variationer på tværs af kommuner.

Resultaterne viser, at tre kommuner i undersøgelsen slet ikke har ydet tilskud til handicapundervisning i 2018. Det er i alle tilfælde små kommuner med et begrænset omfang af aftenskoleaktivitet. I den anden ende af skalaen er der kommuner, hvor mere end 60 pct. af det samlede tilskud til aftenskoleundervisning går til handicapundervisning. Det er den samme store variation, som kom til udtryk i 2014 (Thøgersen 2017, 47).

Som tabel 3.2 viser, er der nogen variation på tværs af kommunetyper i den andel, handicaptilskuddet udgør af det samlede tilskud, og mønstrene er de samme som i 2014: Den højeste andel findes blandt mellemkommuner (37 pct.) og bykommuner (34 pct.), mens den laveste andel på 27 pct. findes i landkommunerne. Forskellene på tværs af kommunetyper er dog mindsket en smule siden 2014, hvor andelen var oppe på 42 pct. i mellemkommunerne.

Tabel 3.2: Handicapundervisningens gennemsnitlige andel af samlet tilskud – fordelt på kommunetyper (pct.)

	Gennemsnitlig andel til handicapundervisning	n
Yderkommuner	27	11
Landkommuner	32	20
Mellemkommuner	37	12
Bykommuner	34	22
I alt	33	65

Tabellen viser handicaptilskuddets gennemsnitlige andel af det samlede tilskud til aftenskoleundervisning (n=65 kommuner) – fordelt på kommunetyper. Der er tale om relative andele, som ikke tager højde for tilskudsbeløbets størrelse. Derfor er den gennemsnitlige andel, handicaptilskuddet udgør på tværs af kommuner, ikke den samme andel, som handicaptilskuddet udgør af det totale kommunale tilskudsbeløb.

En mulig forklaring på forskellene på tværs af kommunetyper kan være, at oprettelsen af tilbud for særlige målgrupper ofte kræver et vist befolkningsgrundlag. Det ses også på, at en lidt lavere andel af yderkommunerne end de øvrige kommuner har aftenskoler, som udelukkende udbyder handicapundervisning. Endelig omfatter aftenskoleområdet i byerne typisk større oplysningsinstitutioner, som ofte udbyder mange forskellige typer af hold tilpasset særlige målgrupper.

Mønstret er ikke entydigt, da andelen af tilskuddet til handicapundervisning er højere i mellemkommuner end i bykommuner. Her kan det spille ind, at andelen af kommuner, der anvender lovens maksimumsbrøk på handicapområdet, er noget større i mellemkommunerne (65 pct.) end i bykommunerne (44 pct.).

I modsætning til tidligere er der nu en tendens til, at de kommuner, der ikke yder maksimalt tilskud, gennemsnitligt bruger en højere andel af tilskuddet på handicapundervisning end de øvrige kommuner. Hvor handicapundervisningens andel udgør 32 pct. i de kommuner, der udfylder tilskudsbrøkerne, er den tilsvarende andel på 41 pct. i de kommuner, der ikke yder maksimalt tilskud i forhold til de vedtagne brøker (tabel 6.3 i bilag). Der kan dog være variationer på tværs af de enkelte kommuner, som ikke afspejler sig i gennemsnitstallene²⁷.

3.5.2. Procedurer og holdstørrelser ved handicapundervisning

Muligheden for højere tilskud til handicapundervisning er som nævnt betinget af, at deltageren er handicappet i relation til det emne, der undervises i. Det hænger sammen med en antagelse om, at et handicap først opstår i mødet med omgivelserne²⁸.

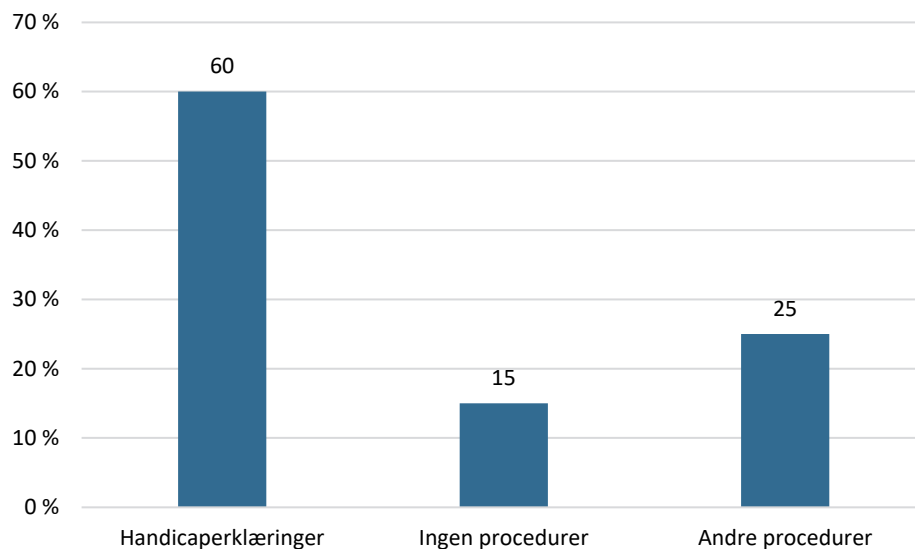
²⁷ Derudover er kommuner, der ikke udfylder tilskudsbrøkerne, underrepræsenteret blandt de kommuner, som har angivet tilskuddets fordeling på tilrettelæggelsesformer, hvorved mønstret skal tages med forbehold.

²⁸ Ifølge FN's handicapkonvention kan et handicap defineres som en fysisk, psykisk eller intellektuel funktionsnedsættelse, som afføder et kompensationsbehov for, at den pågældende kan fungere på lige fod med andre borgere i en tilsvarende livssituation (Det Centrale Handicapråd 2008, 8).

Det er dog samtidig en formulering, som kan tolkes på forskellig vis, og som kan give anledning til diskussioner af, hvornår der er tale om handicap i relation til emnet, samt hvem der afgør, hvornår det er tilfældet (OF 2018). Derfor er det interessant at se nærmere på de kommunale procedurer vedrørende handicapundervisning.

Tidligere har det været lovbestemt, at en deltager kan indgå i beregningerne af handicaptilskuddet, hvis deltageren har underskrevet en skriftlig erklæring om, at vedkommende er handicappet i relation til emnet. Men siden 2002 har det været op til kommunerne selv at vurdere og fastsætte en procedure (Folkeoplysningsloven § 8). I spørgeskemaet er kommunerne blevet bedt om med egne ord at uddybe, hvilke procedurer kommunen har i forhold til godkendelsen af deltagere med handicap i relation til emnet. 78 kommuner har uddybet deres svar, som herefter er kodet i nedenstående kategorier (figur 3.8).

Figur 3.8: Kommunale procedurer ved handicapundervisning (pct.)



Figuren er konstrueret gennem kodninger af kommunernes uddybende besvarelser på spørgsmålet: 'Hvilke procedurer har kommunen i forhold til godkendelsen af deltagere med handicap i relation til emnet?' (n=78 kommuner).

Som det fremgår, har størstedelen af kommunerne videreført en tidligere bestemmelse i folkeoplysningsloven om, at deltagerne skal underskrive en erklæring på, at de har et handicap i relation til det emne, der undervises i. Det gør sig gældende for 60 pct. af kommunerne, hvilket er helt den samme andel, som i den forrige undersøgelse, hvor 83 kommuner besvarede spørgsmålet (Thøgersen 2017, 50). Det tyder dermed ikke på, at der er sket de store ændringer i kommunernes procedurer på området.

Blandt de 60 pct., der benytter handicaperklæringer, uddyber flere den nærmere procedure. Mange nævner således, at det er de enkelte aftenskoler, som står for indhentning af handicaperklæringer, men at kommunen kan indhente erklæringerne – f.eks. ved revision eller stikprøvekontrol:

”Skolen beder deltager underskrive erklæring. Erklæring opbevares af skolen og skal kunne fremvises mod forlangende f.eks. ved revision”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

Flere nævner derudover, at kravet kan fraviges, hvis det er åbenbart, at deltageren har et handicap i relation til emnet, eller hvis der er tale om specialaftenskoler:

”Folkeoplysningsudvalget kan fravige kravet om en erklæring, hvor det er åbenbart, at deltagerne er handicappede i relation til den konkrete undervisning.”

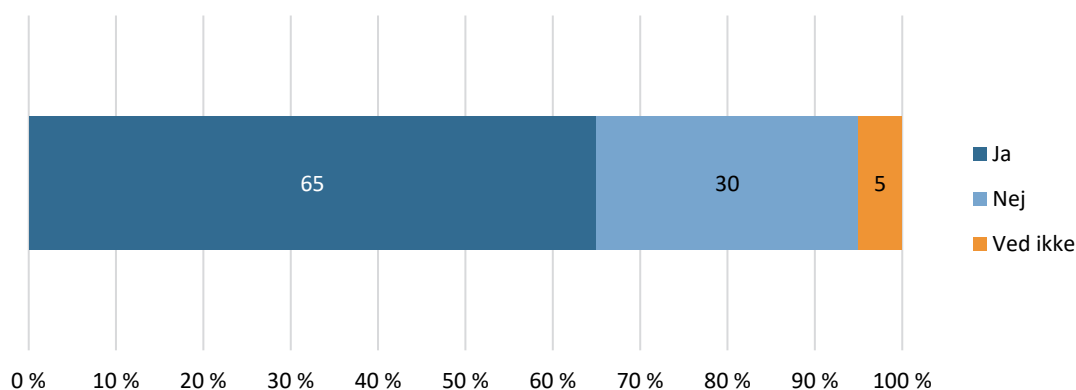
Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Der er også eksempler på nabokommuner, som arbejder sammen om at udarbejde en erklæring, hvilket kan være praktisk, såfremt deltagere pendler på tværs af kommunegrænser.

15 pct. angiver, at de ikke har nogen særlige procedurer, mens de resterende 25 pct. har uddybet andre former for procedurer. Blandt andet henviser nogle kommuner blot til lovens bestemmelser, mens andre skriver, at det er aftenskolens eget ansvar at leve op til lovgivningen, eller at procedurerne er baseret på tillid.

Formålet med det forhøjede tilskud til handicapundervisning er at give mulighed for mindre hold. Derfor er det interessant at se på retningslinjerne for holdstørrelse. De fleste kommuner – 65 pct. – har vedtaget et maksimalt deltagerantal på hold for personer med handicap i relation til emnet, mens 30 pct. ikke har vedtaget en maksimumgrænse (figur 3.9). Dette billede er stort set enslydende med resultaterne fra den forrige undersøgelse, hvor 63 pct. af 83 kommunerne havde vedtaget maksimale holdstørrelser (Thøgersen 2017, 50).

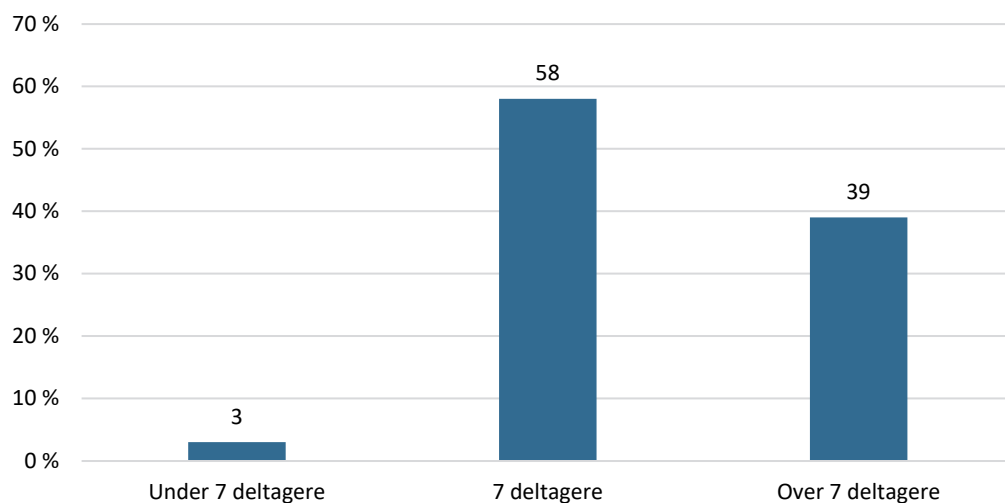
Figur 3.9: Har kommunen vedtaget et maksimalt deltagerantal på handicaphold? (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der fastsat et maksimalt antal af deltagere på handicaphold?' (n=91 kommuner).

Blandt kommuner med en maksimumgrænse ligger grænsen typisk på syv deltagere. Det gør sig gældende for 58 pct. af kommunerne, mens knap 40 pct. har over syv deltagere (helt overvejende otte), mens 3 pct. har en grænse på under syv personer (figur 3.10).

Figur 3.10: Det maksimale deltagerantal på handicaphold (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Skriv det maksimale antal deltagere på handicaphold her'. Kommunernes svar er derefter samlet i de kategorier, der fremgår af figuren. Kun de kommuner, der har svaret, at de har et maksimalt deltagerantal, har fået spørgsmålet (n=59 kommuner).

Sammenlignet med den forrige undersøgelse, har en lidt større andel af kommunerne nu et maksimalt deltagerantal på over syv. I 2014 var denne andel på 28 pct. (n: 57 kommuner) (Thøgersen 2017, 51).

Undersøgelsen 'Aftenskolerne – hvordan har de det' tyder dog på, at deltagerantallet i praksis langt fra altid rammer det maksimale antal: En tredjedel af aftenskolerne angav, at de gennemsnitligt har under seks deltagere på deres handicaphold. I den anden ende af skalaen er der dog 9 pct. af aftenskolerne, som gennemsnitligt har over otte deltagere på disse hold, hvilket tyder på en stor variation (Bjerrum & Thøgersen 2018, 53).

Mens det er en udbredt praksis at have fastsat et maksimalt antal deltagere på handicaphold, har 10 pct. af kommunerne fastsat en minimumsgrænse for deltagerantallet²⁹, hvilket ligeledes er samme mønster som ved den forrige undersøgelse (Thøgersen 2017, 51).

3.5.3. Udbredelsen af muligheden for blandede hold

Et yderligere relevant spørgsmål i forhold til handicapundervisning er, hvorvidt der altid er tale om hold, som kun er for deltagere med handicap, eller om der også er mulighed for supplerende grundtilskud til deltagere med handicap på blandede hold, hvor der både er deltagere med og uden handicap.

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

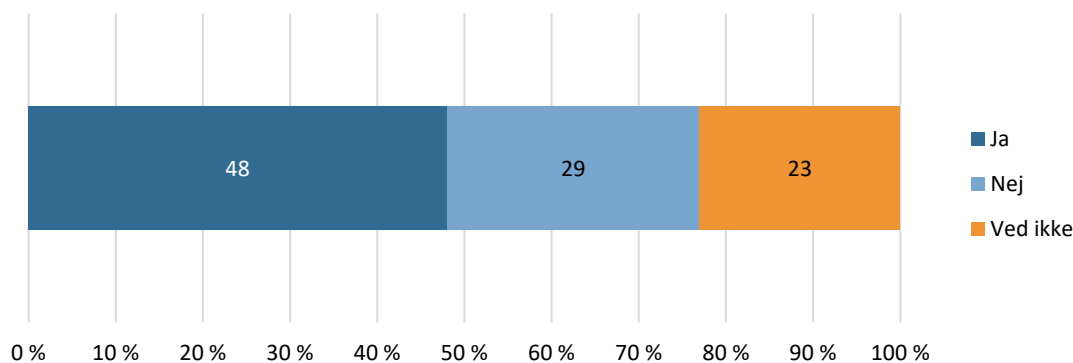
²⁹ Syv kommuner har angivet et minimalt deltagerantal på tre eller derunder, mens to kommuner har et højere antal.

På den anden side kan der være situationer, hvor der kan være fordele ved at integrere deltagere med handicap i den almene undervisning. Det højere tilskud til deltagere med handicap kan så sikre, at undervisningen kan gennemføres på mindre hold end den traditionelle almene undervisning.

Der er ikke nogen præcisering af muligheden for blandede hold i lovgivningen, så også her er der store forskelle på kommunernes praksis. Resultaterne viser, at 48 pct. af kommunerne giver mulighed for tilskud til deltagere med handicap på blandede hold, mens 29 pct. angiver, at muligheden ikke er der (figur 3.11).

Der er dog ganske mange kommuner – 23 pct. – som har svaret, at de ikke ved, om muligheden for tilskud til undervisning på blandede hold er til stede, hvilket kan tyde på, at muligheden enten ikke er der, eller at den ikke bliver brugt særligt ofte.

Figur 3.11: Mulighed for tilskud til blandede hold (pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der mulighed for at få tilskud til deltagere med handicap i relation til emnet på blandede hold (hold hvor der både er deltagere med og uden handicap)?' (n=90 kommuner).

I den forrige undersøgelse angav 53 pct. af 90 kommuner, at de gav tilskud til blandede hold, så der er dermed sket et lille fald (Thøgersen 2017, 51). Dengang var der dog færre kommuner, som svarede 'ved ikke', og forskellen skal derfor tages med forbehold.

Procedurerne for blandede hold varierer ligeledes, men kommunernes uddybende svar viser, at tilskuddet typisk beregnes forholdsmæssigt ud fra antallet af deltagere med og uden handicap som i eksemplerne nedenfor:

"Hvis der på et hold deltager 5 handicappede og 3 ikke-handicappede afregnes leder- og lærerlønnen med 5/8 som handicapundervisning med 8/9 af den tilskudsberettigede udgift og 3/8 som almindelig undervisning med 1/3 af den tilskudsberettigede udgift."

"Ved blandede hold (undervisning af handicappede og ikke-handicappede sammen) kan deltagerantallet på et hold max. være 10 deltagere, hvoraf højest halvdelen er handicappede. Ved blandede hold opgøres lønsumstilskuddet forholdsmæssigt mellem antal ikke-handicappede deltagere og antal deltagere med handicap i relation til et konkret emne."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Som eksemplerne også viser, opererer nogle kommuner derudover med maksimalt ti deltagere på holdene, hvoraf maksimalt fem har et handicap.

Det er ikke muligt at give et samlet billede af, hvor udbredt brugen af blandede hold er, da kun en enkelt kommune har angivet antallet af deltagere på blandede hold. Meget tyder dog på, at blandede hold ikke er et udbredt fænomen: En del kommuner har slet ikke muligheden, og næsten en fjerdedel har svaret, at de ikke ved, om muligheden er der. Endelig nævner nogle kommuner, at muligheden er der, men at den ikke bliver brugt.

3.6. Midler til debatskabende aktiviteter

Kravet om, at alle aftenskoler afsætter 10 pct. af deres tilskud til debatskabende aktiviteter, blev indført ved en ændring af folkeoplysningsloven i 2000 ud fra et ønske om større fokus på at styrke den demokratiske samtale i aftenskolernes aktiviteter:

”Formålet er at understøtte ønsket om at gøre væsentlige emner, der har interesse for fællesskabet, til samtalestof mellem mennesker. Virksomheden skal henvende sig til et bredt udsnit af befolkningen og skal være debatskabende.”

Bemærkninger til lovforslag 1999/1 LSF 189

Debatskabende aktiviteter kan afregnes på andre udgiftstyper end udgifter til leder- og lærerlønninger, og det er ikke et krav, at der er deltagerbetaling ved aktiviteterne.

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

Kravene til udformningen af debatskabende aktiviteter kan medføre, at det ikke nødvendigvis er lige attraktivt eller relevant for alle typer af aftenskoler at gennemføre sådanne aktiviteter. Selvom der er mulighed for at afvikle aktiviteter i samarbejde med andre aftenskoler eller institutioner, kan både aftenskolernes størrelse og deres konkrete aktiviteter og fagudbud have betydning for, i hvilken udstrækning aftenskolerne får gennemført de debatskabende aktiviteter.

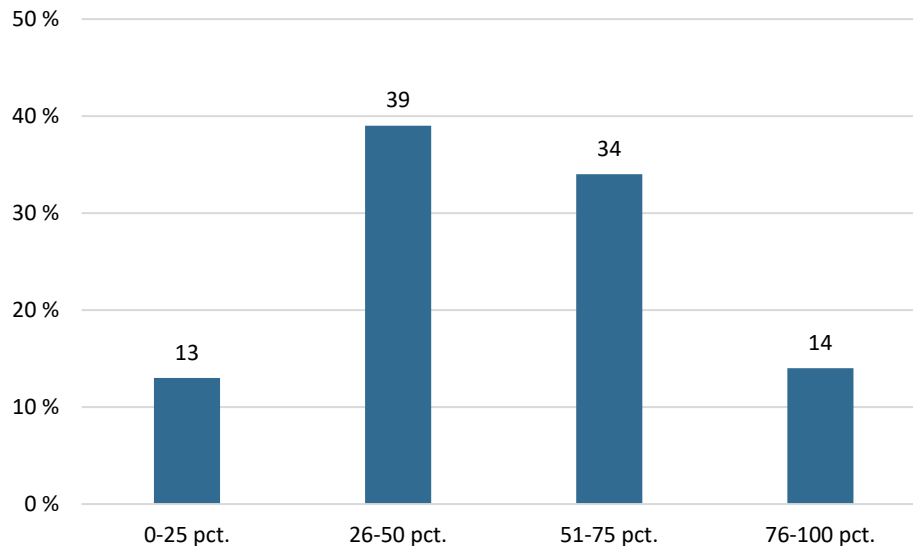
Hvis en aftenskole ikke bruger midlerne, skal de betales tilbage til kommunen, som dog kan beslutte, at mindre ubrugte tilskud kan overføres til næste år (§ 8, stk. 3). Denne mulighed kan især være en fordel for mindre aftenskoler, hvor det afsatte beløb har en begrænset størrelse.

Undersøgelsen viser, at mange aftenskoler ikke får midlerne brugt: I 82 pct. af kommunerne (n: 89 kommuner) betaler nogle aftenskoler midlerne helt eller delvist tilbage.

Hovedparten af disse kommuner har også angivet, hvor mange aftenskoler det drejer sig om. Som figur 3.12 viser, er det i 48 pct. af disse kommuner over halvdelen af

aftenskolerne, der betaler de debatskabende midler helt eller delvist tilbage. Mønstrer er dermed stort set identisk med resultaterne i den forrige undersøgelse, hvor den tilsvarende andel lå på 45 pct. (n: 60 kommuner) (Thøgersen 2017, 52).

Figur 3.12: Tilbagebetaling af debatskabende midler (pct.)



Figuren viser andelen af de respektive kommuners aftenskoler, som tilbagebetaler debatskabende midler helt eller delvist, og bygger på spørgsmålet: 'Er der sket en tilbagebetaling af ikke-forbrugte midler til debatskabende aktiviteter?'. Figuren omfatter kun de kommuner, som har angivet antallet af aftenskoler, der tilbagebetaler midler (n=62 kommuner).

Ud fra denne undersøgelse er det ikke muligt at afgøre, hvilke typer af aftenskoler, der betaler midlerne tilbage. Vifos landsdækkende undersøgelse 'Aftenskolerne – hvordan har de det?' viste dog en klar tendens til, at det især er de små aftenskoler – og i særdeleshed de små et-faglige aftenskoler – som ikke får midlerne brugt (Bjerrum & Thøgersen 2018, 47ff).

Størrelsen på det tilbagebetalte beløb støtter dette billede. Som tabel 3.3 viser, er der fortrinsvis tale om små beløb samlet set. Det er det samme billede som i 2014, hvor der dog var en lidt lavere andel kommuner (33 pct.), som havde et tilbagebetalingsbeløb under 10.000 kr. (n: 60 kommuner) (Thøgersen 2017, 53).

Tabel 3.3: Omfanget af tilbagebetalte debatskabende midler (pct.)

Samlet tilbagebetaling (kr.)	Andel kommuner	n
Under 10.000 kr.	45	28
10.001-20.000 kr.	11	7
20.001-40.000 kr.	23	14
Over 40.000 kr.	21	13
I alt	100	62

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Angiv hvis muligt størrelsen på det samlede tilbagebetalte beløb.' 62 af de 73 kommuner, som har angivet, at aftenskoler har betalt debatmidler tilbage, har uddybet beløbets størrelse.

Resultaterne fra den landsdækkende aftenskoleundersøgelse tyder på, at forklaringerne til den begrænsede brug af debatskabende midler blandt andet skal findes i beløbets begrænsede størrelse, samt at nogle aftenskoler ikke finder debatskabende aktiviteter relevante for deres målgruppe eller faglige profil (Bjerrum & Thøgersen 2018, 49).

Muligheden for, at aftenskolerne kan overføre mindre ubrugte tilskud til debatskabende midler til deres egen debatpulje det efterfølgende år, er i anvendelse i 29 pct. af kommunerne i undersøgelsen. Derudover angiver 21 pct. af kommunerne, at der på samlet kommunalt plan er sket en overførsel af ikke forbrugte tilskud til debatskabende aktiviteter til næste års ramme på aftenskoleområdet (n: 90 kommuner).

Dermed kan en del af de ikke-forbrugte midler benyttes året efter – enten på de enkelte aftenskoler eller på aftenskoleområdet i kommunen som helhed. Disse muligheder er særligt udbredte i yder- og landkommuner (se tabel 6.4 og 6.5 i bilagsmaterialet). I mange kommuner er muligheden for disse overførsler dog ikke til stede.

En særlig problemstilling i forhold til debatskabende aktiviteter er de skoler, der udelukkende har handicaphold. Her kan 10 pct. af det samlede tilskud være et stort beløb på grund af det forhøjede tilskud til handicapundervisning. Resultater fra den landsdækkende aftenskoleundersøgelse tyder dog ikke på, at disse skoler i højere grad end øvrige skoler betaler midlerne tilbage (Bjerrum & Thøgersen 2018, 48).

3.7. Øvrige former for tilskud

Ud over de tilskudsformer, der er belyst ovenfor, giver folkeoplysningsloven mulighed for en række øvrige former for tilskud og støtte på aftenskoleområdet. Det gælder tilskud til nedsættelse af deltagerbetalingen for særlige målgrupper, til tyndt befolkede områder og til partnerskaber. Dette afsnit ser nærmere på udbredelsen af disse former for tilskud. Endelig belyses også udbredelsen af administrativ hjælp til aftenskoler, som ikke er medlem af de landsdækkende oplysningsforbund.

3.7.1. Tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling

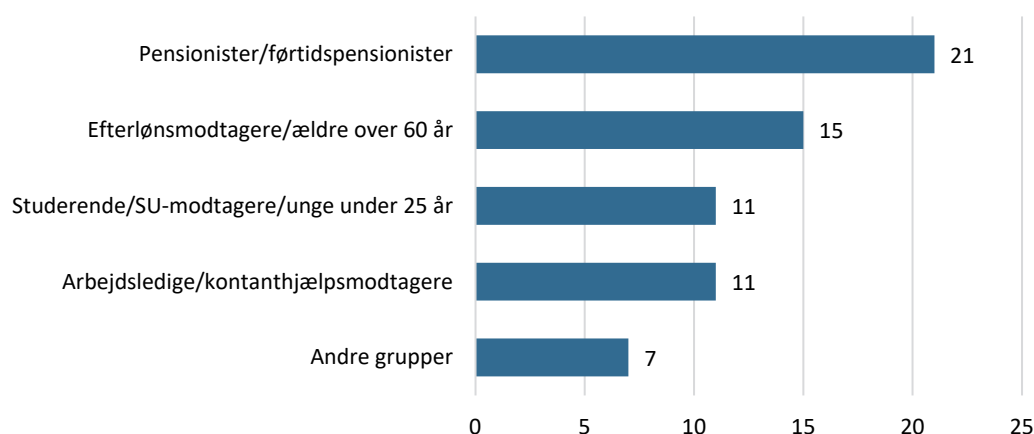
Ifølge folkeoplysningsloven har kommunerne mulighed for at yde tilskud til nedsættelse af deltagerbetalingen for særlige grupper (§ 8a). 34 pct. af kommunerne angiver i

spørgeskemaet, at de benytter sig af den mulighed (n: 89 kommuner). Ved den forrige undersøgelse var den tilsvarende andel på 39 pct. (n: 89 kommuner), og der er dermed sket et lille fald (Thøgersen 2017, 54).

Andelen, der yder tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling, er størst i bykommuner, hvor andelen er på 45 pct., og lavest i mellemkommuner (18 pct.). Der er dermed ingen entydige mønstre på tværs af land og by (se tabel 6.6 i bilag).

Mange kommuner har uddybet, hvilke særlige grupper de yder tilskud til. Som det fremgår af figur 3.13, er det først og fremmest pensionister og efterlønsmodtagere/ældre over 60 år, som får nedsat deltagerbetaling. Betydeligt færre – men dog 11 kommuner – yder tilskud til studerende og unge. Det nedenstående billede er stort set identisk med fordelingen ved den forrige undersøgelse i 2014 (n: 32 kommuner) (Thøgersen 2017, 55), og det er dermed især ældre borgere, der prioriteres, når det gælder særlige tilskud. Ud over at lidt færre kommuner ser ud til at yde tilskud til særlige grupper, er der dermed ikke sket de store forskydninger.

Figur 3.13: Hvilke særlige grupper ydes der tilskud til? (Antal kommuner)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilke grupper ydes der tilskud til?'. Alle 30 kommuner, der har svaret 'ja' til spørgsmålet: 'Gives der tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling til særlige grupper? (Ud over handicappede i relation til et konkret emne)', har uddybet, hvilke særlige grupper de yder tilskud til. Seks af disse har dog skrevet små hold, instrumentalundervisning eller lignende. Disse svar er ikke talt med her, da disse tilskud er belyst i andre spørgsmål. Figuren er dermed baseret på uddybende svar fra 24 kommuner, hvoraf mange har angivet flere forskellige typer af særlige målgrupper.

De uddybende svar og tilskudsordningerne viser, at der er variation i både tilskudsniveauet, og måden tilskuddet til nedsat deltagerbetaling beregnes på. I nogle kommuner er der tale om et fast beløb pr. undervisningstime, mens andre kommuner refunderer en vis andel af kursusrisen. I mange kommuner er der dog tale om betydelige beløb: Over halvdelen af de kommuner, der har uddybet beløbet, bruger over 100.000 kr. på nedsat deltagerbetaling. I de fem kommuner, der bruger mest – og som også er større bykommuner – er der tale om millionbeløb. Nedsættelsen af deltagerbetaling ser således ud til at have relativ høj prioritet i nogle kommuner.

3.7.2. Tilskud til tyndt befolkede områder

Samme paragraf i loven, som giver mulighed for tilskud til særlige grupper, giver mulighed for særlige tilskud til små hold.

Omfanget af undervisningstimer på små hold er belyst tidligere i rapporten, men de overordnede tal giver ikke mulighed for at se, hvor stor en del af undervisningen på 'små hold', der omfatter hhv. instrumentalundervisning og undervisning i tyndt befolkede områder.

Derfor er der i spørgeskemaet spurgt eksplicit ind til, hvorvidt kommunerne giver særlige tilskud til undervisning i tyndt befolkede områder. Undersøgelsen viser, at 16 pct. af kommunerne benytter sig af muligheden for særlige tilskud til undervisning i tyndt befolkede områder (n: 90 kommuner). Ved den forrige undersøgelse var andelen på 10 pct (n: 89 kommuner) (Thøgersen 2017, 56), og dermed ser der ud til at være sket en stigning i brugen af denne mulighed.

På tværs af kommunetyper er det ikke overraskende, at det især er yderkommunerne, der benytter sig af muligheden: 43 pct. af yderkommunerne i undersøgelsen giver supplerende tilskud til små øsamfund eller tilsvarende tyndt befolkede områder. Der er dog også kommuner inden for alle de øvrige kommunetyper, som yder denne type af supplerende tilskud.

Der er dermed både tale om kommuner med en generel lav befolkningstæthed og kommuner, der omfatter tyndt befolkede områder eller mindre øsamfund, men hvor det ikke karakteriserer hele kommunen. Det er op til kommunerne selv at definere, hvilke geografiske områder der giver mulighed for særlige tilskud.

Selvom der i dag er flere kommuner end tidligere, som støtter aftenskoleaktiviteter i tyndt befolkede områder, kan det fortsat være relevant at være opmærksom på aftenskolernes udfordringer og behov i landets tyndt befolkede områder. Ikke mindst i lyset af tendenser til en stigende grad af centralisering, når det gælder aftenskoleaktiviteter generelt (Bjerrum & Thøgersen 2018).

Ses der på det konkrete beløb, der gives i supplerende tilskud, er der stor variation. For over halvdelen af de 12 kommuner, der har angivet beløbet, drejer det sig om beløb under 10.000 kr., mens de resterende beløb ligger mellem 30.000 og 240.000 kr.

3.7.3. Tilskud til partnerskaber

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

Selvom partnerskaber i dag er omtalt i rigtig mange kommuners folkeoplysningspolitikker (se delrapport 4: Tværgående temaer på folkeoplysningsområdet), viser resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, at kommunernes brug af muligheden for tilskud til partnerskaber på aftenskoleområdet er yderst begrænset.

Kun 7 pct. af kommunerne har angivet, at de yder denne form for tilskud (n: 90 kommuner).

Det er et fald sammenlignet med den forrige undersøgelse, hvor andelen var på 12 pct. (n: 89 kommuner) (Thøgersen 2017, 56). Derudover er andelen også betydeligt lavere end ved kommunernes svar på det tilsvarende spørgsmål på foreningsområdet, hvor 23 pct. af kommunerne angiver at give særlige tilskud til indgåelse af partnerskaber (se delrapport 3: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde). Tre ud af de seks kommuner, der giver særlige tilskud til partnerskaber på aftenskoleområdet, er bykommuner.

Partnerskaber kan dog være støtte af midler uden for folkeoplysningsområdet, og derfor betyder den lave andel ikke nødvendigvis, at der ikke eksisterer partnerskaber på området. Men ses der snævert på den mulighed, der blev skrevet ind i folkeoplysningsloven i 2011, må det konkluderes, at den kun i meget begrænset grad bliver benyttet, og at nogle af de kommuner, der tidligere har benyttet muligheden, ikke gør det længere.

Den begrænsede brug kan tyde på et behov for at afdække eventuelle barrierer på området og at se på erfaringerne fra de kommuner og aftenskoler, der har succes med partnerskaber – også selvom partnerskaberne formelt set er etableret uden for folkeoplysningslovens rammer.

3.7.4. Indirekte støtte: Administrativ hjælp

Ifølge folkeoplysningsloven er kommunerne forpligtet til at varetage administrationen i forbindelse med leder- og lærerlønninger for de aftenskoler, som ønsker det, og som ikke er medlem af ét af de fem landsdækkende oplysningsforbund (§ 12).

Undersøgelsen viser, at der i 72 pct. af kommunerne er aftenskoler, der benytter sig af muligheden for denne indirekte form for støtte (n: 89 kommuner). Denne andel er betydeligt lavere, end det var tilfældet i den forrige undersøgelse, hvor 87 pct. angav, at de stod for administrationen for en eller flere aftenskoler (n: 89 kommuner) (Thøgersen 2017, 57).

Denne udvikling kan hænge sammen med, at der som tidligere nævnt har været et fald i antallet af aftenskoler uden for de landsdækkende oplysningsforbund siden den forrige undersøgelse (jf. afsnit 2.1.).

I de deltagende kommuner er der sammenlagt 320 aftenskoler, hvor kommunen står for administrationen³⁰. Det svarer til 57 pct. af samtlige aftenskoler uden for de landsdækkende oplysningsforbund, som er registreret i undersøgelsen.

³⁰ To af de kommuner, som har angivet, at der er aftenskoler, som har benyttet sig af muligheden for at få varetaget administrative opgaver, har dog ikke angivet antallet af aftenskoler. Antallet er derfor baseret på 62 ud af de 64 kommuner, som varetager administrative opgaver (n=89).

Muligheden for administrativ hjælp i forbindelse med udbetaling af leder- og lærerløn mv. bliver dermed stadig i vid udstrækning benyttet af aftenskolerne uden for de landsdækkende oplysningsforbund. Der ser dermed ud til at være et behov for denne type af støtte blandt aftenskoler med begrænset administrativ kapacitet.

3.8. Mellemkommunal refusion

På aftenskoleområdet kan de enkelte kommuner opkræve betaling for de kursister, som deltager i aftenskoleaktiviteter i kommunen, men som bor i andre kommuner (§ 43). Denne såkaldte mellemkommunale refusion kan ses som et udtryk for, i hvilken udstrækning kursisterne pendler over kommunegrænser for at deltage i aftenskoleundervisning.

Muligheden for mellemkommunal refusion findes ikke på samme måde på foreningsområdet. Her har de enkelte kommuner dog mulighed for at beslutte, at der kun gives tilskud til kommunens egne borgere. Dette er uddybet i delrapport 3: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.

Folkeoplysningsbekendtgørelsen uddyber reglerne for de mellemkommunale betalinger. Ifølge bekendtgørelsen kan kommunerne kræve godtgørelse fra kursisternes hjemkommuner for udgifter til grundtilskud i forbindelse med aftenskoleundervisningen. Kommunerne kan indbyrdes aftale godtgørelsens størrelse. Hvis det ikke er gjort, angiver bekendtgørelsen et konkret beløb pr. undervisningstime. Det er også muligt at aftale indbyrdes, at der ikke betales mellemkommunal refusion (Folkeoplysningsbekendtgørelsen § 20). Det kan være aktuelt i tilfælde, hvor indtægter og udgifter er nogenlunde lige store på tværs af kommunerne, og hvor en sådan aftale vil være en administrativ besparelse.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne viser dog, at langt de fleste kommuner opererer med mellemkommunale betalinger.

Har en kommune negativ balance i den mellemkommunale refusion (< 1), er det et udtryk for, at flere kursister pendler ud af kommunen end ind i kommunen. Modsat er positiv balance (> 1) et udtryk for, at pendlingen ind er større end pendlingen ud. Det er dog ikke udelukkende antallet af kursister, der pendler ud og ind af kommunen, som har betydning for størrelsen på den mellemkommunale refusion. Det handler også om karakteren af den undervisning, de deltager i, da den mellemkommunale refusion er betydeligt højere ved handicapundervisning end ved almen undervisning.

Som det fremgår af tabel 3.4, har flere kommuner en negativ balance på den mellemkommunale refusion end en positiv balance.

Tabel 3.4: Balancen i den mellemkommunale refusion (pct.)

	Andel kommuner	n
Negativ balance (<1)	64	53
Positiv balance (>1)	36	30
I alt	100	83

Tabellen viser andelen af kommuner, som har hhv. positiv og negativ balance i forhold til den mellemkommunale refusion på af-tenskeområdet (n=83 kommuner).

Samme tendens gjorde sig gældende ved den forrige undersøgelse, hvor 68 pct. af kommunerne havde en negativ balance (n: 78 kommuner) (Thøgersen 2017, 58).

Ses der på balancen i den mellemkommunale refusion fordelt på forskellige kommunetyper, tyder undersøgelsen på, at der foregår en bevægelse fra land mod by (tabel 3.5), da den gennemsnitlige balance i bykommunerne er mere positiv end i de øvrige kommuner. Ses der på yderkommunerne, er gennemsnittet umiddelbart højt, men det høje tal skyldes et meget højt tal i én enkelt kommune. Ses der bort fra denne kommune, er tallet for yderkommunerne nede på 0,74 (se tallene i parentes)³¹.

Tabel 3.5: Mellemkommunal refusion – gennemsnitlig balance fordelt på kommunetyper

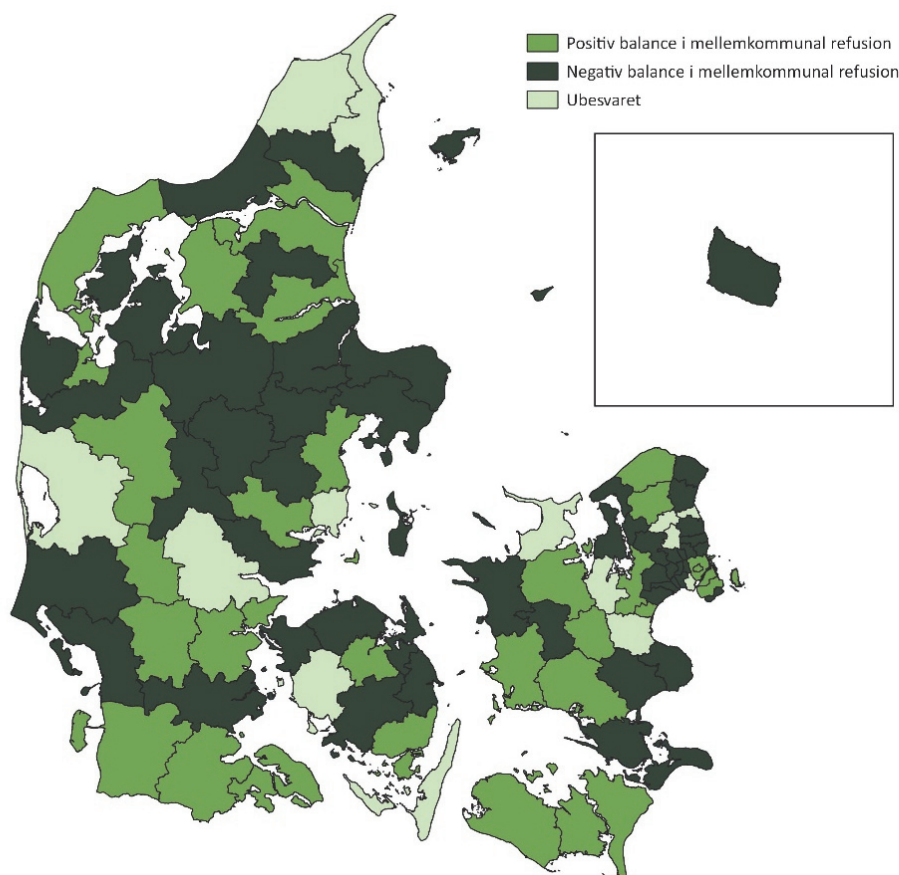
	Gennemsnitlig balance (indtægt/udgift til refusion)	n
Yderkommune	1,21 (0,74)	13 (12)
Landkommune	0,71	26
Mellemkommune	1,14	15
Bykommune	1,5	29
I alt	1,15	83 (82)

Tabellen viser kommunernes gennemsnitlige balance i den mellemkommunale refusion, som er beregnet ved at dividere indtægterne med udgifterne. I én af yderkommunerne er balancen i den mellemkommunale refusion helt oppe på 6,89, hvilket har stor betydning for gennemsnittet. Hvis der ses bort fra denne kommune, er tallene angivet i parentes. En enkelt bykommune har angivet, at det betalte beløb for 2018 er større end normalt, hvorved balancen er lidt mindre positiv i denne kommune end normalt. En anden bykommune har angivet, at det angivne tal er behæftet med en vis usikkerhed, hvorved de skal tages med forbehold. Balancen i de pågældende kommuner peger dog i den samme retning som i den forrige undersøgelse.

De geografiske mønstre er også tydelige, når balancen i den mellemkommunale refusion betragtes på et kort (figur 3.14), hvor mange større bykommuner har en positiv balance, mens de omkringliggende kommuner har en negativ balance.

³¹ Når der set bort fra denne ene kommune, går mønstret i samme retning som i resultaterne i den forrige undersøgelse (Thøgersen 2017, 59).

Figur 3.14: Balancen i den mellemkommunale refusion



Kortet viser, hvilke kommuner der har en hhv. positiv og negativ balance i den mellemkommunale refusion, mens der ikke er taget højde for beløbenes omfang.

Denne tendens er tydelig på Fyn, hvor Odense Kommune har overskud på den mellemkommunale refusion, mens mange af de omkringliggende kommuner har en negativ balance. Lignende tendenser ses omkring Aalborg, Aarhus og København. Graden af ind- og udpendling kan både være påvirket af kommunens geografiske karakteristika samt afstanden til tilbuddene i og udenfor kommunen. Undersøgelsens resultater i forhold til den mellemkommunale refusion afspejler fint de øvrige tendenser til, at aftenskolernes aktivitetsniveau er højere i bykommunerne end i de øvrige kommuner, hvilket kan tiltrække deltagere fra de øvrige kommuner. Andre undersøgelser tyder derudover på, at det særligt er fagligt specialiserede tilbud, der kan tiltrække deltagere over større afstande (Thøgersen & Bjerrum 2018, 63, Bjerrum & Thøgersen 2016, 76f). Karakteren af undervisningsudbuddet kan dermed også have betydning for, i hvilken grad kursisterne pendler på tværs af kommunegrænserne.

3.8. Mønstre i tilskudsniveauet på tværs af kommuner

Niveauet i det kommunale tilskud på aftenskoleområdet kan belyses på forskellige måder alt efter, om der ses isoleret på tilskuddet i kroner og ører, eller om tilskuddet belyses i sammenhæng med aktivitetsniveauet.

På kommuneniveau kan tilskuddet pr. indbygger give et helt andet billede, end hvis man ser på tilskuddet pr. undervisningstime. For at give et så nuanceret billede som muligt ser dette afsnit derfor nærmere på begge dele.

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

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

Tilskudsniveauet skal derudover ses i sammenhæng med de vedtagne tilskudsbrøker samt aftenskoleaktiviteternes fordeling på tværs af de forskellige tilrettelæggelsesformer.

3.8.1. Tilskud til aftenskoleundervisning pr. indbygger

Der er store variationer på tværs af kommuner, når det gælder tilskuddet til aftenskoleundervisning pr. indbygger. Beløbet er på knap 4 kr. pr. indbygger i den kommune, hvor tilskuddet er lavest, og 152 kr. pr. indbygger i den kommune, hvor tilskuddet er højest. Det gennemsnitlige beløb pr. indbygger er på 39 kr., hvilket er stort set det samme som ved den forrige undersøgelse, hvor gennemsnittet lå på 40 kr. blandt de 82 kommuner, der besvarede spørgsmålet (Thøgersen 2017, 43). Beløbene er beregnet ud fra kommunernes samlede tilskud til støtteberettiget undervisning, som de har angivet i spørgeskemaet³².

På tværs af kommuner ses en klar tendens til, at støtten pr. indbygger er højest i bykommunerne og lavest i yderkommunerne (tabel 3.6). Det gennemsnitlige beløb pr. indbygger i bykommunerne er næsten tre gange så højt som i yderkommuner og dobbelt så højt som i landkommunerne. Samme mønster, men med lidt mindre variation, ses, hvis den samme beregning foretages på baggrund af tallene i de kommunale regnskaber (se tabel 6.7 i bilagsmaterialet). Gennemsnitsbeløbene dækker dog over forskelle mellem kommunerne inden for de respektive kommunetyper.

³² Benyttes i stedet aftenskoletilskuddet pr. indbygger fra de kommunale regnskaber, er variationen lige så stor. Det gennemsnitlige tilskud pr. indbygger på baggrund af konto 3.38.72 i de kommunale regnskaber er dog 4 kr. højere (43 kr.). Forskellen kan afspejle, at der i de kommunale regnskaber også indgår de tilskudsformer, som ikke er knyttet direkte til undervisningen fordelt på de respektive tilrettelæggelsesformer, som er det, kommunerne har indberettet i spørgeskemaet.

Tabel 3.6: Tilskud til aftenskoleundervisning pr. indbygger – fordelt på kommunetyper

	Gennemsnitligt beløb pr. indbygger (kr.)	n
Yderkommune	21	12
Landkommune	30	24
Mellemkommune	41	15
Bykommune	62	26
I alt	42	77

Tabellen viser det gennemsnitlige aftenskoletilskud pr. indbygger i 2018 (n=77 kommuner) – fordelt på kommunetyper.

3.8.2. Tilskud til aftenskoleundervisning pr. undervisningstime

Ses der i stedet på tilskuddet til aftenskoleundervisning pr. undervisningstime, er variationen mindre, og mønstret på tværs af kommunetyper er mindre klart.

Samlet set varierer tilskuddet pr. undervisningstime fra 103 kr. i den kommune, hvor niveauet er lavest, til 364 kr. i den kommune, hvor niveauet er højest. Tallet er beregnet ud fra kommunernes samlede tilskud til undervisning (for alle tilrettelæggelsesformer) divideret med antallet af undervisningstimer³³. Tabel 3.7 viser det gennemsnitlige tilskud pr. undervisningstime (på tværs af tilrettelæggelsesformer) for de respektive kommunetyper.

Tabel 3.7: Støtte pr. undervisningstime – fordelt på kommunetype

	Gennemsnitligt beløb pr. undervisningstime (kr.)	n
Yderkommune	219	12
Landkommune	177	22
Mellemkommune	235	14
Bykommune	210	24
I alt	206	72

Tabellen viser den gennemsnitlige støtte pr. undervisningstime – fordelt på kommunetyper. En enkelt kommune indgår ikke i beregningen på grund af et uforholdsmæssigt lavt timetal sammenholdt med tilskudsbeløbet (n=72 kommuner). Beregningen er baseret på det samlede tilskudsbeløb til undervisning (alle tilrettelæggelsesformer) divideret med det samlede antal undervisningstimer (eksklusive foredrag).

Som det fremgår, yder mellemkommuner gennemsnitligt det højeste beløb pr. undervisningstime, efterfulgt af yderkommunerne. Billedet er dermed helt anderledes, end når der ses på tilskuddet pr. indbygger. Og den begrænsede variation er derudover en følge af, at tilskuddet til leder- og lærerløn følger bestemte takster, samtidig med at de fleste kommuner læner sig op ad lovens maksimumsgrænser, når det gælder tilskudsbrøkernes størrelse.

³³ Beregningen er foretaget med udgangspunkt i svar fra 72 kommuner, som har angivet både antallet af undervisningstimer og det samlede tilskud. En enkelt kommune er frasorteret på grund af et uforholdsmæssigt lavt antal undervisningstimer sammenlignet med tilskudsbeløbet, hvilket – som kommunen selv har angivet – kan skyldes at timetallet er indsamlet direkte fra aftenskolernes egne indberetninger.

Det er derudover vigtigt at være opmærksom på, at tilskuddet pr. undervisningstime i praksis varierer kraftigt alt efter, om der er tale om almenundervisning eller handicapundervisning. Det ovenstående billede er derfor en kraftig forenkling, som ikke tager højde for dette.

Netop handicapundervisningen kan være en mulig forklaring på, at mellemkommunerne ligger højest. Som tidligere belyst, er den gennemsnitlige andel af tilskuddet, der går til handicapundervisning, højere i disse kommuner end i de øvrige kommuner.

Ses der i stedet på støtten pr. almen undervisningstime er mønstret på tværs af kommunetyper dog nogenlunde det samme, og mellemkommunerne har fortsat det højeste gennemsnit (se tabel 6.8 i bilagsmaterialet).

3.8.3. Sammenhængen mellem tilskud og aktivitetsniveau

Det ovenstående afsnit viser, at mange forhold skal tages med i overvejelserne, når omfanget af og variationen i kommunernes tilskud til undervisning på aftenskoleområdet skal belyses.

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

En analyse af sammenhængen mellem tilskuddet til aftenskoleundervisning pr. indbygger og antallet af indbyggere pr. undervisningstime, bekræfter denne forventning: Jo højere tilskud pr. indbygger, jo højere aktivitetsniveau (jo færre indbyggere pr. undervisningstime)³⁴. Ses der i stedet på sammenhængen mellem tilskudsniveauet pr. undervisningstime og aktivitetsniveauet i kommunen, er der ingen mønstre at finde³⁵.

Der er dermed en tæt sammenhæng mellem tilskudsniveauet på samlet kommunalt niveau og aktivitetsniveauet på aftenskoleområdet. Omvendt er der ikke nogen klare sammenhænge mellem det gennemsnitlige tilskud pr. undervisningstime og aktivitetsniveauet i kommunen.

I lyset af det generelle fald i det kommunale tilskud til aftenskoleundervisning over tid, er det interessant at se nærmere på sammenhænge mellem aktivitetsniveauet og andre aspekter af kommunernes tilskud til aftenskoleundervisningen.

Ud fra det øjebliksbillede, som denne undersøgelse giver, er det ikke muligt at belyse, i hvilken udstrækning det generelle fald i det kommunale tilskud over de seneste år har ført

³⁴ Pearsonkorrelation på -0,349 (sammenhængen er signifikant på 0,01-niveau).

³⁵ Pearsonkorrelation på -0,071 (sammenhængen er ikke signifikant).

til mindre aktivitet – eller om kommunernes samlede tilskud i stedet er faldet på grund af et faldende aktivitetsniveau i aftenskolerne. Men analysen kan belyse den aktuelle situation ved at se på sammenhænge mellem, hvorvidt kommunen yder maksimalt tilskud ud fra de vedtagne tilskudsbrøker og aftenskolernes aktivitetsniveau.

Som tabel 3.8 viser, er der et betydeligt højere aktivitetsniveau (4,5 indbyggere pr. undervisningstime) i de kommuner, der ikke yder maksimalt tilskud i forhold til de vedtagne tilskudsbrøker, end i de kommuner, hvor aftenskolerne modtager hele det beløb, tilskudsbrøkerne foreskriver³⁶.

Tabel 3.8: Aktivitetsniveau – fordelt på hvorvidt der ydes maksimalt tilskud eller ej

	Gennemsnitligt antal indbyggere pr. undervisningstime	n
Ja – der yders maksimalt tilskud	9,3	56
Nej – der ydes ikke maksimalt tilskud	4,5	17
Ved ikke	10,6	7
Total	8,4	80

Tabellen viser aftenskolernes gennemsnitlige aktivitetsniveau, fordelt på hvorvidt kommunerne yder maksimalt tilskud eller ej (n=80 kommuner).

Det kan tyde på, at manglende opfyldelse af tilskudsbrøkerne kan skyldes et pres på rammen som følge af et højt aktivitetsniveau snarere end en nedprioritering af aftenskoleområdet. Analysen af sammenhængen mellem aktivitetsniveauet, og hvorvidt kommunerne har brugt hele den afsatte tilskudsramme på aftenskoleområdet, peger i en lignende retning: Aktivitetsniveauet er lavere i de kommuner, der har midler til overs på rammen, end i de kommuner, der har brugt hele beløbet (tabel 3.9).

Tabel 3.9: Aktivitetsniveau – fordelt på hele rammen blev brugt eller ej

	Gennemsnitligt antal indbyggere pr. undervisningstime	n
Ja – hele tilskudsrammen bliver brugt	7,5	40
Nej – hele tilskudsrammen bliver ikke brugt	9,5	39
Ved ikke	5,5	3
Total	8,4	82

Tabellen viser aftenskolernes gennemsnitlige aktivitetsniveau, fordelt på hvorvidt kommunerne har brugt hele tilskudsrammen på området eller ej (n=82 kommuner).

De ovenstående tendenser tyder på, at der i høj grad er behov for nuancer i diskussionen af tilskudsniveauet på aftenskoleområdet på tværs af kommuner. Et lavt tilskud pr.

³⁶ Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at forskelle i tilskudsbrøkernes størrelse også kan have betydning. Det gælder særligt i forhold til tilskud til handicapundervisning, hvor variationen i brøkernes størrelse på tværs af kommuner er størst.

indbygger skyldes ikke nødvendigvis manglende vilje hos kommunen til at prioritere området. Det kan også skyldes, at udbuddet af aftenskoleaktiviteter er lavt, og at kommunen derfor ikke kan bruge hele den afsatte ramme. Omvendt betyder et højt tilskud pr. indbygger ikke pr. automatik gode vilkår for den enkelte aftenskole. Tværtimod ser det ud til, at der i nogle af disse kommuner er et så højt aktivitetsniveau, at det presser rammen, så tilskudsbrøkerne ikke kan opfyldes.

3.9. Lokaler og lokaletilskud på aftenskoleområdet

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

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

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

I undersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at angive deres samlede udgifter til lokaletilskud. Det er dog langt fra alle kommuner, der har udgifter til lokaletilskud. 15 pct. af kommunerne har angivet 0 kr. i spørgeskemaet (n: 85 kommuner). Det må antages, at aftenskolevirksomheden i disse kommuner udelukkende foregår i kommunale lokaler.

Kommunerne har også angivet, hvor mange aftenskoler der modtager tilskud til egne og lejede lokaler. Sammenholdes det med det samlede antal aftenskoler i kommunen, kan der ses på, hvor stor en andel af aftenskolerne der modtager lokaletilskud.

Som tabel 3.10 viser, er der gennemsnitligt på kommunalt plan 33 pct. af aftenskolerne, der modtager lokaletilskud. Det er fuldstændig den samme andel som i 2014-undersøgelsen, hvor 87 kommuner besvarede spørgsmålet (Thøgersen 2017, 62)). Der er dog store forskelle på tværs af de enkelte kommuner. På tværs af kommunetyper er tendensen, at andelen af aftenskoler, som modtager lokaletilskud, er betydeligt lavere i bykommunerne end i yderkommunerne. Også dette mønster er i overensstemmelse med resultaterne fra den forrige undersøgelse – bortset fra at forskellene på tværs af yder- og bykommuner er reduceret en lille smule. Det er dog vigtigt at understrege, at der er relativ stor variation inden for de enkelte kommunetyper.

Tabel 3.10: Aftenskoler som får lokaletilskud – fordelt på kommunetyper (pct.)

	Gennemsnitlig andel af aftenskolerne, der får lokaletilskud (pct.)	n
Yderkommune	40	13
Landkommune	35	26
Mellemkommune	33	16
Bykommune	28	30
I alt	33	85

Tallene i tabellen er beregnet ved at se på forholdet mellem antallet af aftenskoler med aktivitet i kommunen og antallet af aftenskoler, som modtager lokaletilskud (n=85 kommuner).

Tabellen viser dermed, at der relativt set er flere aftenskoler i yderområderne med egne eller lejede lokaler end i byerne. En medvirkende forklaring på det mønster kan være, at der i større byer ofte er mange forskellige typer af kommunale lokaler til rådighed, og at behovet for egne lokaler dermed er mindre.

Det betyder dog ikke, at udgifterne til lokaletilskud er større i yderområderne end i byerne. Tværtimod vil der i byerne ofte være store aftenskoler og oplysningsinstitutioner med egne og lejede lokaler, som fylder godt i lokaletilskudsbudgettet. Ifølge Vifos landsdækkende aftenskoleundersøgelse er andelen af aftenskoler med egne lokaler særlig høj blandt de store flerfaglige aftenskoler, hvoraf størstedelen overvejende har deres aktiviteter i de større byer (Bjerrum & Thøgersen 2018, 89). Omvendt vil de aftenskoler, som har egne lokaler i yderområderne, typisk være mindre skoler.

I denne undersøgelse kommer dette mønster konkret til udtryk ved, at det gennemsnitlige beløb til lokaletilskud pr. indbygger er højere i bykommunerne (6 kr. pr. indbygger) end i de øvrige kommuner (se tabel 6.9 i bilagsmaterialet), og i særdeleshed højere end i yderkommunerne (2 kr. pr. indbygger). Gennemsnitsbeløbene dækker dog over stor variation inden for de respektive kommunetyper.

I forhold til den anvendte procentsats viser en gennemgang af kommunernes tilskudsordninger på aftenskoleområdet, at to tredjedele af kommunerne anvender lovens minimumsgrænse på 75 pct.³⁷, mens kun få kommuner nævner en højere procentsats. De resterende kommuner nævner ikke en specifik procentsats i tilskudsordningen. Nogle af disse nævner andre beregningsmetoder, mens andre understreger, at der kun i særlige tilfælde ydes lokaletilskud, mens hovedreglen er brug af kommunale lokaler.

³⁷ 63 ud af de 94 kommuner, hvor der er fundet information om lokaler/lokaletilskud i de kommunale tilskudsordninger.

3.9.1. Brugen af gebyrer

Tilskudsprocenten skal ses i sammenhæng med brugen af gebyrer. Ifølge lovgivningen kan der kun opkræves gebyrer på kommunale lokaler, såfremt gebyret benyttes til supplerende lokaletilskud (over de 75 pct.) på området³⁸.

Undersøgelsen viser, at 28 pct. af kommunerne opkræver gebyr ved brug af anviste lokaler på aftenskoleområdet (n: 88 kommuner), hvilket ikke adskiller sig væsentlig fra den tilsvarende andel på 24 pct. i den forrige undersøgelse (n: 90 kommuner) (Thøgersen 2017, 61).

Der finder dermed en vis omfordeling sted mellem de aftenskoler, der benytter kommunale lokaler, og de aftenskoler der modtager tilskud til egne og lejede lokaler. På tværs af kommunetyper viser undersøgelsen, at relativt flere yder- og landkommuner end mellem- og bykommuner opkræver gebyrer for kommunale lokaler (se tabel 6.10 i bilagsmaterialet). Der kan dog være forskel på, hvilke gebyrmodeller der anvendes. Eksempelvis nævner flere kommuner, at der kun er gebyr ved bestemte typer af lokaler, eller at beløbet varierer på tværs af lokaletyper.

Brugen af gebyrer er samlet set væsentligt mindre udbredt på aftenskoleområdet end på foreningsområdet, hvor 45 pct. af kommunerne opkræver gebyrer (se delrapport 3: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde). En medvirkende forklaring på denne forskel kan være, at den lovpligtige lokaletilskudsprocent er på 75 pct. på aftenskoleområdet mod 65 pct. på foreningsområdet. Det kan betyde, at færre kommuner giver mere end lovens minimumsgrænse tilskrives på aftenskoleområdet, og at færre dermed har mulighed for at opkræve gebyrer.

Det kan dog også spille ind, at der på foreningsområdet anvendes mange forskellige typer af lokaler og faciliteter som f.eks. idrætshaller og udendørsbaner, som kan være mere omkostningstunge end mange af de undervisningslokaler, aftenskolerne anvender. Det er også årsagen til, at lokaletilskuddet generelt har et betydeligt mindre omfang på aftenskoleområdet end på foreningsområdet (jf. delrapport 3: Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde)³⁹.

3.9.2. Ændringer i kommunernes praksis

Samlet set tyder analysen på, at der er sket begrænsede ændringer i kommunernes procedurer vedrørende lokaletilskud på aftenskoleområdet sammenlignet med den forrige undersøgelse. Der kan dog være ændringer i kommunernes praksis, som ikke kommer til

³⁸ Da ikke alle kommuner nævner den specifikke lokaletilskudsprocent i deres tilskudsordning, er det ikke muligt at koble satsen med, hvorvidt kommunerne opkræver gebyrer. Der er dog en del af de kommuner, som i deres lokaletilskudsordning angiver en tilskudsprocent på 75 pct., som samtidig i spørgeskemaet har angivet, at de opkræver gebyrer. En mulig forklaring kan være, at nogle kommuner ser på sammenhængen mellem gebyrer og tilskud på hele folkeoplysningsområdet og ikke opdelt på hhv. aftenskoleområdet og foreningsområdet. Derudover er lokaleområdet generelt et komplekst område, hvor der kan være mange forskellige typer af ordninger rundt omkring i kommunerne.

³⁹ Ifølge de kommunale regnskaber udgjorde lokaletilskuddet til aftenskoleområdet i 2019 cirka 9 pct. af det samlede lokaletilskud på folkeoplysningsområdet (Statistikbanken, REG100).

udtryk i de overordnede tal. Derfor er der i spørgeskemaet stillet et supplerende spørgsmål om, hvorvidt der i løbet af de seneste fem år er foretaget større ændringer i kommunens praksis vedrørende lokaletilskud og lokaletildeling på området.

10 pct. af kommunerne har svaret, at de har foretaget ændringer, og de uddybende svar viser, at ændringerne omfatter mange forskellige ting.

Et par kommuner nævner, at der er arbejdet på at få flere aftenskoler ind i kommunale lokaler i stedet for at yde lokaletilskud. I det ene eksempel er der særligt fokus på lokaler til yoga:

"Der er lavet en indsats for at få aftenskolerne ind i kommunale lokaler i stedet for at yde tilskud til private/lejede lokaler."

"Fra 2019 kan aftenskoler benytte selvejende idrætshaller på lige vilkår med idrætsområdet. Der ydes ikke tilskud til leje af private lokaler til yoga – henvises til idrætshaller eller andre kommunale lokaler."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

En enkelt kommune nævner at lokaletilskuddet er sat ned, én kommune har sat et loft på, mens en anden har ændret tilskudsberegningen, så det nu opgøres på baggrund af aktivitetstimer:

"Nedsættelse af tilskuddet."

"Tilsagn kan max udgøre 500 kr. pr. m²."

"Tilskud beregnes nu på baggrund af aktivitetstimer."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Samlet tyder de uddybende svar ikke på, at det er bestemte typer af ændringer, som går igen på tværs af kommuner. De kan dog alle ses som et udtryk for fokus på tilskudsniveauet og tilskudsfordelingen.

3.9.3. Oplevede udfordringer på området

Som et andet nyt spørgsmål i undersøgelsen er kommunerne blevet spurgt, om de oplever nogen større udfordringer relateret til lokaler og lokaletilskud på aftenskoleområdet. Resultaterne viser, at 30 pct. af kommunerne har svaret bekræftende på, at de oplever udfordringer.

På tværs af kommunetyper oplever stort set ingen yderkommuner udfordringer i forhold til lokaler og lokaletilskud på aftenskoleområdet. Det kan hænge sammen med, at aktivitetsniveauet er lavere i disse kommuner end i de øvrige kommunetyper.

De uddybende svar viser, at udfordringerne især kredser om problematikker vedrørende lokalemangel. Udfordringer med at finde lokaler i dagtimerne nævnes af fem kommuner, og lige så mange nævner udfordringer med tilstrækkelige faciliteter til undervisning i varmtvandsbassin – og prisen for disse:

"Tidspunktet for afvikling af voksenundervisning er rykket frem. Vanskeligt at finde skolelokaler. Flere aftenskoler vælger at benytte lokaler ved fysioterapeuter."

"Skolerne ønsker i stigende grad lokaler til bevægelsesaktiviteter i dagtimerne."

"Det er svært at få kommunale lokaler i dagtimerne."

"Mangel på nok vandtid i varmtvandsbassiner giver udfordringer med fordeling af timer."

"Nogle foreninger har svært ved at forstå, at de skal betale for f.eks. varmtvandsbassin."

"Der mangler timer i varmtvandsbassiner og i mindre grad i lokaler med keramikovne."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Derudover tyder en del af de uddybende svar på, at nogle kommuner oplever en tendens til, at flere aftenskoler gerne vil have tilskud til private lokaler, fordi de kommunale lokaler ikke opleves som egnede. Det gælder ikke mindst i forhold til yoga og andre typer af aktiviteter, som kræver særlige faciliteter og redskaber:

"Nye hold/aktiviteter som kræver særlige forhold – f.eks. keramikovn eller varme til Hot Yoga osv."

"Foreningerne ønsker ofte private lokaler fremfor kommunale lokaler. Kommunen støtter dog ikke, hvis det er muligt at anvise kommunale lokaler."

"Udfordring i forhold til lokaler til yoga, hvor der er en tendens til, at undervisere gerne vil benytte egne lokaler mod betaling."

"Der søges om mere i tilskud hos private aktører, da de kommunale faciliteter ikke opfylder kravene."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

De øvrige uddybende kommentarer går primært på generel lokalemangel og pres på lokaletilskudspuljen:

"Vi kan reelt ikke give lokaletilskud til alle de timer, aftenskolerne har i egne lokaler."

"Ofte større ønsker om lokaler end vi kan imødekomme."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

4. Aftenskoleområdet – afsluttende perspektiver

Som afrunding på analysen af aftenskoleområdet sætter dette kapitel fokus på temaer/perspektiver, der går på tværs af nogle af de mere specifikke analyser ovenfor. Det er valgt at sætte fokus på de følgende to temaer:

- Det økonomiske støtteniveau – mellem knaphed og overflod
- Sammenhængen mellem lovgivningsmæssige rammer og behov

4.1. Det økonomiske støtteniveau – mellem knaphed og overflod

Som det blev beskrevet i det indledende afsnit, har den samlede kommunale støtte til den folkeoplysende voksenundervisning været faldende over de seneste årtier. Ud over faldet i sig selv, har der været stor fokus på de store forskelle, der er i støtteniveauet på tværs af landets kommuner (DFS 2020), som denne undersøgelse også bekræfter.

Analysen i denne rapport tyder dog samtidig på, at der er behov for at nuancere debatten om forskellene i kommunernes tilskudsniveau på området. Ikke mindst er der stor forskel på, om man ser på støtten pr. indbygger, eller om man ser på, hvorvidt aftenskolerne faktisk får det fulde tilskud, de er berettiget til ud fra de vedtagne tilskudsbrøker.

Et snævert fokus på støtten pr. indbygger kan betyde, at man overser, at aftenskoler i de kommuner, der har et højt støtteniveau pr. indbygger, ikke nødvendigvis får et tilskud, der svarer til de vedtagne tilskudsbrøker – simpelthen fordi det samlede aktivitetsniveau er så højt, at det medfører et pres på rammen.

Så selvom en kommune på overordnet plan har et højt støtteniveau, betyder det ikke nødvendigvis gode økonomiske vilkår for den enkelte aftenskole. Det kan potentielt være en særlig udfordring for mindre aftenskoler og kan bidrage yderligere til de omtalte centraliseringstendenser med færre og større aftenskoler.

Derudover kan der også være risiko for at overse det faktum, at et lavt støtteniveau på området ikke nødvendigvis er et resultat af en manglende kommunal prioritering af området. Som undersøgelsen har vist, bliver den afsatte ramme ikke brugt i halvdelen af landets kommuner. Størrelsen på det overskydende beløb varierer. Nogle steder er der tale om småbeløb, mens der andre steder er tale om betydelige beløb. I halvdelen af de kommuner, der ikke får rammen brugt, er der som minimum tale om et sekscifret beløb.

Dette resultat tyder på, at et lavt støtteniveau pr. indbygger kan skyldes udfordringer med at få tilstrækkeligt mange aftenskoleaktiviteter op at stå, og dermed ikke nødvendigvis er et bevidst valg om nedskæringer på området. Hvis rammen ikke bliver brugt år efter år, kan det på sigt føre til nedjusteringer af rammens omfang. Hvor stor betydning det har haft for udviklingen på landsplan, er dog ikke muligt at afgøre her.

På baggrund af de ovenstående resultater kan der argumenteres for, at det fremfor et snævert fokus på støtteniveauet på tværs af kommuner, kan være behov for en mere nuanceret

diskussion af, hvordan rammer og behov kan møde hinanden på bedre vis, hvordan eventuelle overskydende midler kan sættes i spil, og hvordan det kan håndteres mest smidigt i den administrative praksis. Det hænger tæt sammen med det næste tema, som handler om brugen af lovens muligheder i sammenhæng med aktivitetsudviklingen på området.

4.2. Lovens rammer og aftenskoleområdets behov

Over de senere år er der løbende blevet tilføjet nye paragraffer og nye muligheder i folkeoplysningsloven – ikke mindst når det gælder den folkeoplysende voksenundervisning.

Det gælder både i forhold til reglen om debatskabende aktiviteter, muligheden for fleksibel tilrettelæggelse og muligheden for tilskud til partnerskaber, som alle – som det også fremgår af lovbemærkningerne til ændringerne – kan ses som forsøg på at imødekomme et oplevet behov for aktivitetsudvikling, nytænkning og større samfundsmæssigt engagement.

Men undersøgelsen viser, at der stadig er rigtig mange aftenskoler, som ikke får de debatskabende midler brugt. Fleksibelt tilrettelagt undervisning udgør en meget lille – men dog en svagt stigende – andel af det samlede antal undervisningstimer. Og færre kommuner end i den forrige undersøgelse giver tilskud til partnerskaber om løsningen af særlige opgaver, så andelen nu er helt nede på 7 pct.

På trods af den svage stigning i den fleksible tilrettelæggelse tyder udviklingen dermed ikke på, at der blot skal mere tid til, før aftenskolerne får indarbejdet brugen af de nye muligheder i deres praksis.

Spørgsmålet er derfor samlet set, om de eksisterende muligheder i lovgivningen er tilstrækkelige til at sikre muligheden for fornyelse og udvikling. Er det med andre ord rammerne, der ikke slår til, eller er det aftenskolerne, som ikke griber mulighederne?

I hvert fald tyder undersøgelsen 'Aftenskolerne – hvordan har de det?' på, at mange aftenskoler ikke finder muligheden for fleksibel tilrettelæggelse attraktiv, ligesom mange ikke finder, at debatskabende aktiviteter er relevante for deres målgruppe (Bjerrum & Thøgersen 2018, 49).

En interessant overvejelse er derudover, at alle de lovændringer, der er blevet gennemført på aftenskoleområdet, hver gang har været en tilføjelse til det eksisterende: Nye paragraffer, nye procentsatser og yderligere tilføjelser til formålsparagrafferne – mens der i mindre grad sker forenklinger. Sammenlignet med foreningsområdet er der tale om et komplekst regelsæt, som måske ikke i sig selv inspirerer til innovation og udvikling. Aftenskoleundersøgelsen viste derudover, at det særligt er de mindre flerfaglige aftenskoler, som oplever udfordringer med faldende deltagerantal og økonomiske vilkår.

I forlængelse deraf er et relateret spørgsmål, hvordan det ser ud med balancen mellem midler til udvikling og midler til drift. Hvis aftenskolerne overvejende har fokus på den daglige drift og de klassiske undervisningsaktiviteter, kan både lovens nyere muligheder

og udviklingsmidlerne have trange kår. Som det fremgår i delrapport 4 (Tværgående temaer på folkeoplysningsområdet) viser, bliver udviklingsmidlerne på folkeoplysningsområdet ikke brugt fuldt ud i over halvdelen af landets kommuner, og det ser ikke umiddelbart ud til, at aftenskolerne er hyppige modtagere af midlerne.

En sidste særlig problemstilling, som også denne gang kommer til udtryk i undersøgelsens resultater, er aftenskolernes aktivitetsniveau i landets yderområder, hvor der også denne gang er et klart billede af et stort skel i aktivitetsniveauet på tværs af land og by. På trods af relativt flere aftenskoler i yderområderne, er aktivitetsniveauet betydeligt større i bykommunerne, når der ses på aktivitetsniveauet i forhold til indbyggertallet. Spørgsmålet om, hvorvidt aftenskoleaktiviteter i stigende grad er ved at blive et byfænomen, er derfor stadig relevant at stille, ligesom det er relevant at diskutere, hvordan man kan fremme udviklingen af aftenskoleaktiviteter i de mindre lokalsamfund.

Noget kan dog tyde på, at kommunerne i stigende grad er blevet opmærksomme på udfordringen. Undersøgelsen viser, at et stigende antal kommuner har sat fokus på problemstillingen ved at give forhøjet tilskud til aftenskoleaktiviteter i tyndt befolkede områder. Hvor andelen var på 10 pct. i den forrige undersøgelse, er det nu 16 pct. af kommunerne, som benytter sig af muligheden for særlige tilskud til undervisning i tyndt befolkede områder. Det kan derfor være relevant at se på, hvilke erfaringer disse kommuner gør sig i forhold til aktivitetsniveauet i yderområderne. Er det forhøjede tilskud løsningen i sig selv? Eller skal der også andre tiltag til?

5. Litteraturliste

Bjerrum, Henriette & Thøgersen, Malene (2016): *Mental sundhed og øget trivsel*. København: Videncenter for Folkeoplysning.

Bjerrum, Henriette & Thøgersen, Malene (2018): *Aftenskolerne – hvordan har de det?* Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning

Bjerrum, Henriette & Thøgersen, Malene (2020): 'Aftenskolerne i Danmark – et indblik', I Abrahamsson, Kenneth, Eriksson, Lisbeth, Myrstener, Mats, Svensson, Lena & Persson, Tore (red.) (2020): *Folkbildning & Forskning. Årsbok 2020*. Stockholm: Föreningen För Folkbildningsforskning

Bjerrum, Henriette (2020): *Udviklingsspor i aftenskolernes fagudbud*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning.

Dansk Folkeoplysnings Samråd (2020): Notat om aftenskolernes økonomiske situation – kommunal støtte. Notat: https://www.dfs.dk/media/qhpf4zly/notat_aftenskolernes-oe-ekonomiske-situation_2020.pdf

Eigaard, Søren; Haue, Harry & Larsen, Helge (1987): *Aftenskolernes historie. Folkeoplysning i 200 år*. Dansk Folkeoplysnings Samråd.

Eigaard, Søren (2002): 'Verdens bedste fritidslov. Sammenhængen mellem velfærd og folkeoplysning. Et dansk eksempel.' I Eigaard, Søren (red.) (2002): *Velfærd og folkeoplysning*. Odense: Odense Universitetsforlag.

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

Kandrup, Poul Erik (2013) (red.): *Uden tvivl, med stort besvær. En historie om DOF 1973-2013*. Dansk Oplysningsforbund.

Korsgaard, Ove (1997): *Kampen om lyset: dansk folkeoplysning gennem 500 år*. Aarhus: Gyldendal.

Korsgaard, Ove (2010): *Demokrati og medborgerskab i aftenskolen. Notat om Folkeoplysning, demokrati og Medborgerskab*. LOF

Kommunernes Landsforening (2007): Vejledning om mulighederne for fleksibel tilrettelæggelse. Notat: <https://www.kl.dk/me-dia/18059/fleksible-tilrettelaeggelsesformer.pdf>

Løvgreen, Peter, Nordentoft, Agnethe & Winther, Mette (1998): *Aftenskolernes Hvem – Hvad – Hvor – om aftenskolernes aktører, aktiviteter og rammer*. Udviklingscentret for folkeoplysning og voksenundervisning, København.

Nordentoft, Agnethe & Løvgreen, Peter (1998): *Aftenskolernes rolle i fremtidens voksenuddannelse*. København: Udviklingscenteret for folkeoplysning og voksenundervisning.

Oplysningsforbundenes Fællesråd (2018): *Etiske overvejelser om voksenundervisning (- og supplerende grundtilskud)*. Oplysningsforbundenes Fællesråd, AOF Danmark, Dansk Oplysnings Forbund, Folkeligt Oplysnings Forbund, Fora og LOFs landsorganisation

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

Undervisningsministeriet (1999): *Folkeoplysningen i tal*. København: Undervisningsministeriet.

UNI-C (2007): *750.000 personer deltog i folkeoplysende voksenundervisning i 2005*. Notat. UNI-C Statistik og Analyse.

LOVSTOF

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

BEK nr. 1251 af 12/12/2011: Bekendtgørelse om støtte til folkeoplysende voksenundervisning og frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde.

Lov nr. 480 af 31/05/2000 (Nummerering som "vedtaget lovforslag": 1999/1 LSV 189. Nummerering som "Lovforslag som fremsat": 1999/1 LSF 189): Lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og Folkeuniversitetet (2000).

BEK nr. 353 af 15/05/2003 ("Bekendtgørelse"): Bekendtgørelse om løn- og andre ansættelsesvilkår for ledere og lærere ved undervisning mv. efter lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning (2003)

Lov nr. 1227 af 27/12/2003 (Nummerering som "lovforslag som fremsat": 2003/1 LSF 83): Lov om ændring af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven) (Ændrede tilskudsbestemmelser for handicapundervisning).

STATISTISK MATERIALE

Danmarks Statistik: Statistikbanken, www.statistikbanken.dk. Fra Statistikbanken er anvendt to tabeller baseret på de kommunale regnskaber: REG31 (Kommunale regnskaber (1000 kr.) efter område, funktion, dranst og art) (afsluttet), REGK31 (Kommunale regnskaber (1000 kr.) efter område, funktion, dranst og art), REGK100 (Kommunernes regnskaber (1000 kr.) på gruppering uden tekst efter område, funktion, dranst, ejerforhold, gruppering, art og prisenhed).

6. Supplerende tabeller og figurer

Tabel 6.1: Anvendt tilskudsbrøk til handicapundervisning – fordelt på kommunetyper (pct.)

	8/9	Andre brøker	n
Yderkommune	56	44	16
Landkommune	67	33	30
Mellemkommune	65	35	17
Bykommune	44	56	34
Total	57	43	97

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvilken tilskudsbrøk anvendes ved undervisning for deltagere med handicap i relation til et konkret emne?' (Angiv brøk) (n=97 kommuner) – fordelt på kommunetyper.

Tabel 6.2: Blev tilskudsrammen brugt i 2018 – fordelt på kommunetyper

	Ja	Nej	Ved ikke	Total	Antal
Yderkommuner	50	50	0	100	14
Landkommuner	43	50	7	100	28
Mellemkommuner	41	53	6	100	17
Bykommuner	55	45	0	100	31
Total	48	49	3	100	90

Kommunetype fra Landdistriktsredegørelsen 2011. Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Blev hele beløbet i den afsatte tilskudsramme på aftenskoleområdet anvendt i 2018?'. Angivet i andele og antal. n=90.

Tabel 6.3: Handicaptilskuddets andel af samlet tilskud – fordelt på om der er ydet maksimalt tilskud

Er der ydet maksimalt tilskud i forhold til de vedtagne tilskudsbrøker?	Gennemsnitlig andel til handicapundervisning	n
Ja	32	47
Nej	41	12
Ved ikke	22	5
I alt	33	64

Der er tale om relative andele, som ikke tager højde for tilskudsbeløbets størrelse. Derfor er den gennemsnitlige andel, handicaptilskuddet udgør på tværs af kommuner, ikke den samme andel, som handicaptilskuddet udgør af det totale kommunale tilskudsbeløb.

Tabel 6.4: Mulighed for at overføre debatpulje til næste år – fordelt på kommunetyper

	Ja	Nej	Ved ikke	Total	Antal
Yderkommuner	38	64	0	100	14
Landkommuner	39	54	7	100	28
Mellemkommuner	18	82	0	100	17
Bykommuner	23	71	7	100	31
Total	29	67	4	100	90

Kommunetype fra Landdistriktsredegørelsen 2011. Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Har aftenskolerne mulighed for at overføre mindre, ikke-forbrugte tilskud til DEBATSKABENDE AKTIVITETER til deres egen debatpulje i det efterfølgende år?', angivet i andele og antal. n=90.

Tabel 6.5: Mulighed for overførsel af debatmidler til næste års kommunale ramme – fordelt på kommunetyper

	Ja	Nej	Ved ikke	Total	n
Yderkommuner	38	64	0	100	14
Landkommuner	25	71	4	100	28
Mellemkommuner	12	88	0	100	17
Bykommuner	16	81	3	100	31
Total	21	77	2	100	90

Kommunetype fra Landdistriktsredegørelsen 2011. Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Er der på samlet kommunalt plan sket en overførsel af ikke forbrugte tilskud til DEBATSKABENDE AKTIVITETER til næste års ramme på aftenskoleområdet?', angivet i andele og antal. n=90.

Tabel 6.6: Tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling – fordelt på kommunetyper

	Ja	Nej	Ved ikke	Total	n
Yderkommuner	29	71	0	100	14
Landkommuner	32	64	44	100	28
Mellemkommuner	19	81	0	100	16
Bykommuner	45	52	3	100	31
Total	34	64	2	100	89

Kommunetype fra Landdistriktsredegørelsen 2011. Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Gives der tilskud til nedsættelse af deltagerbetaling til særlige grupper (ud over handicappede i relation til emnet)?', opgjort i andele og antal. n=89.

Tabel 6.7: Tilskud til aftenskoler pr. indbygger fordelt på kommunetype

	Gennemsnit	Antal	Standardafvigelse
Yderkommuner	20,65	16	10,32
Landkommuner	30,18	30	11,77
Mellemkommuner	40,87	17	22,14
Bykommuner	62,49	35	29,83
Total	42,01	98	26,85

Kommunale regnskaber 2018, konto 3.38.72, Statistikbanken (REG31).

Tabel 6.8: Støtte pr. almen undervisningstime – fordelt på kommunetype.

	Gennemsnitligt beløb i kr.	n
Yderkommune	139	11
Landkommune	113	18
Mellemkommune	177	11
Bykommune	137	20
I alt	137	60

Tabellen viser, hvor stor støtten er pr. undervisningstime i almen undervisning efter kommunetype. Støtte pr. undervisningstime skal forstås som den samlede støtte til aftenskoler i almen undervisning divideret med samlet antal timer i almen undervisning. n=60 kommuner. Det lavere n skyldes, at ikke alle kommuner har angivet undervisningstimernes fordeling på tilrettelæggelsesformer men udelukkende det samlede antal undervisningstimer. Beløbet kan være påvirket af, at tilskuddet til foredrag i nogle kommuner indgår i kategorien 'almen undervisning'. Ved den forrige undersøgelse var det gennemsnitlige beløb på tværs af kommuner på 136 kr.

Tabel 6.9: Lokaltilskud til aftenskoler – beløb pr. indbygger fordelt på kommunetyper

	Gennemsnit i kr.	Antal	Standardafvigelse
Yderkommuner	1,95	13	1,79
Landkommuner	4,49	25	4,18
Mellemkommuner	3,9	17	5,1
Bykommuner	6,13	30	7,77
Total	4,56	85	5,77

n=85 kommuner.

Tabel 6.10: Opkræver kommunen gebyr ved brug af anviste lokaler? Fordelt på kommunetyper

	Ja	Nej	Total	n
Yderkommuner	36	64	100	14
Landkommuner	41	59	100	27
Mellemkommuner	12	88	100	17
Bykommuner	23	77	100	30
Total	28	72	100	88

Kommunetype fra Landdistriktsredegørelsen 2011. Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Opkræver kommunen gebyr ved brug af anviste lokaler? (§ 22, stk. 4)', opgjort i andele og antal. n=88 kommuner.



Videncenter

for Folkeoplysning