

EVALUERING AF ÆNDRINGEN AF FOLKEOPLYSNINGSLOVEN

En kortlægning af kommunernes praktiske implementering af lovændringen
(Indsats mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati
eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder)

Evalueringsrapport / August 2020



Malene Thøgersen & Henriette Bjerrum

EVALUERING AF ÆNDRINGEN AF FOLKEOPLYSNINGSLOVEN

Titel

Evaluering af ændringen af folkeoplysningsloven

Forfatter

Malene Thøgersen & Henriette Bjerrum

Øvrige bidragydere

Signe Carlsen

Rekvirent

Kulturministeriet

Layout

Videncenter for Folkeoplysning

Forsidefoto

Colourbox

Udgave

1. udgave, Aarhus, august 2020

Pris

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

ISBN

978-87-93784-18-5 (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.

Indholdsfortegnelse

Indledning og baggrund	6
Rapportens opbygning og hovedresultater.....	9
Metode og datagrundlag	14
Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner	14
Casestudier i fire udvalgte kommuner	14
Kapitel 1: Afslag og fratagelse af tilskud	16
De fire casekommuner og støtte til øvrige foreninger	20
De fire casekommuner og støtte til folkeoplysende foreninger	22
Har loven haft en forebyggende effekt?	23
Udveksling af oplysninger mellem kommunerne og Skattestyrelsen.....	23
Kapitel 2: Kommunernes tilsynsprocedurer	26
Øget tilsynsaktivitet.....	26
Tre ud af fem kommuner har ændret tilsynsprocedurerne	28
To ud af tre kommuner anvender risikobaseret udvælgelse	30
De fire casekommuner og tilsynsprocedurerne.....	32
Kapitel 3: Offentliggørelseskrav	36
Offentliggørelse af foreningslister	36
To ud af fem bruger andre kommuners foreningslister	39
Offentliggørelse af tilskudsregnskaber	41
De fire casekommuner og implementeringen af offentliggørelseskrav	44
Kapitel 4: Kommunernes vurdering af lovændringen	50
Ni ud af ti oplever udfordringer ved implementeringen.....	50
Vurdering af lovændringen som redskab	52
Lovhjemmel	53
Ressourceforbrug	55
De fire casekommuner og vurderingen af lovgivningen	56
Kapitel 5: Afsluttende tematikker og perspektiver	61
Litteratur	66
Bilagsmateriale	67

Indledning og baggrund

Den 1. januar 2017 trådte en ændring af folkeoplysningsloven i kraft med titlen 'Indsats mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder'.

Lovændringen, som blev vedtaget med et stort flertal i Folketinget¹, omfatter en række stramninger, som samlet set skal sikre, at der ikke ydes offentlige tilskud til foreninger, som modarbejder demokrati eller grundlæggende frihedsrettigheder.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget var baggrunden for loven en omfattende offentlig debat af religiøse forkynderes rolle i det danske samfund og eksempler på situationer, hvor disse forkyndere har opfordret andre til at fravælge grundlæggende rettigheder i det danske samfund og til ikke at følge danske love (2016/1 LSF 13)².

Bemærkningerne til lovforslaget understreger, at en sådan adfærd typisk vil finde sted i forbindelse med gudsdyrkelse eller kirkelige handlinger, men at den også kan finde sted i foreninger – herunder foreninger som får tilskud eller lokaler efter folkeoplysningsloven. Hensigten med lovændringen har været at undgå dette:

"Regeringen ønsker med lovforslaget at sikre, at der ikke ydes støtte efter folkeoplysningsloven til foreninger, der søger at modarbejde eller underminere de grundelementer i vores samfund, som loven netop har til formål at understøtte."

Bemærkninger til lovforslag, fremsat 5. oktober 2016 (2016/1 LSF 13)

Lovændringen omfatter en række ændrede formuleringer og nye paragraffer i folkeoplysningsloven samt i ligningsloven inden for de følgende temaer:

- Justering af formålsparagraffen og skærpelse af tilskudsbetingelserne
- Lovfæstelse af kommunernes tilsynsforpligtelse på området
- Offentliggørelseskrav (foreningslister, tilskudsregnskaber og afslag)
- Lovfæstelse af forbuddet mod tilskud til gudsdyrkelse
- Underretningspligt til Skattestyrelsen ved afslag efter de nye paragraffer
- Hjemmel til at Skattestyrelsen af egen drift kan underrette kommuner om afslag.

Først og fremmest blev lovens formålsbestemmelse skærpet gennem tilføjelsen af, at den frie folkeoplysende virksomhed skal bygge på demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder:

¹ S, V, DF, LA, SF, K og R stemte for lovforslaget. I følge Folketingets hjemmeside var det dog en fejl, at Radikale Venstre stemte for forslaget, da de var imod lovændringen.

² Lovforslaget var en udløber af en bred politisk aftale, der blev indgået i maj 2016, og som – ud over skærperne på folkeoplysningsområdet – også omfattede initiativer på andre områder (Aftalepapir 31.5.2016).

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

Folkeoplysningsloven § 1, Vifos kursivering

Derudover blev der tilføjet to nye paragraffer, som uddyber hensigten med lovændringen og strammer tilskudsbetingelserne:

”Foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan ikke ydes tilskud eller anvises lokaler efter denne lov.”

Folkeoplysningsloven, § 4a

En tilsvarende paragraf – § 44a – understreger, at der heller ikke kan ydes tilskud til denne type af foreninger gennem andre lovgivninger:

”Kommunalbestyrelsen kan heller ikke på andet grundlag end efter denne lov yde tilskud eller udlåne eller udleje lokaler til foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, jf. § 4a.”

Folkeoplysningsloven § 44a

Folkeoplysningsloven indeholder dermed nu bestemmelser, der vedrører tilskud efter andre lovgivninger. Det gælder eksempelvis kommunalfuldmagtsreglerne, der ofte benyttes som grundlag for tilskud og lokaler til foreninger uden for folkeoplysningsområdet.

Endelig uddyber § 33, stk. 4, at der ikke kan ydes støtte ’til aktiviteter, som har karakter af gudsdyrkelse eller kirkelige handlinger’ – en formulering som tidligere var i folkeoplysningsbekendtgørelsen, men som nu er lovfæstet.

Ud over de ovenstående skærpende formåls- og tilskudsbestemmelser medførte lovændringen en række nye krav til kommunernes administrative praksis. Disse krav omfatter:

- En skærpelse af tilsynspligten (§ 33, stk. 5 og § 44a, stk. 2)
- Krav om offentliggørelse af foreningslister og afslag på tilskud og lokaler (§ 35a)
- Krav om offentliggørelse af foreningers tilskudsregnskaber (§ 29, stk. 3)
- En forpligtelse til at underrette Skattestyrelsen, hvis der er truffet afgørelse om fratrækelse af tilskud eller afslag på tilskud efter lovens nye bestemmelser (§ 4a og § 44a).

Lovændringen omfatter samtidig en ændring i ligningsloven, som giver skattemyndighederne mulighed for at videregive oplysninger til de relevante kommuner om afslag på godkendelse efter § 8a og § 12, stk. 3 i ligningsloven.

I forbindelse med vedtagelsen blev det indskrevet i lovens bemærkninger, at lovændringen skulle evalueres efter to år. Det er denne evaluering, Videncenter for Folkeoplysning nu

har gennemført for Kulturministeriet. Ifølge Kulturministeriets kommissorium er det overordnede formål med evalueringen at undersøge, hvordan de nye bestemmelser er blevet implementeret i kommunerne, og hvilken effekt de nye regler har haft i de to år, lovændringen har været gældende (2017 og 2018) (Kulturministeriet 2019).

Gennem en landsdækkende kortlægning af kommunernes praksis på området samt uddybende casestudier i fire kommuner er formålet at tilvejebringe et vidensgrundlag, der giver mulighed for en vurdering af lovændringens effekter, og som kan danne baggrund for en videre diskussion af de lovmæssige rammer på området.

Evalueringsens fokus er afgrænset til at belyse den kommunale praksis og erfaringerne med at implementere lovændringen på forvaltningsniveau. Undersøgelsesdesignet er derfor koncentreret om det kommunale niveau, mens foreningernes perspektiv ikke belyses.

Rapportens opbygning og hovedresultater

Evalueringsrapporten består af fem kapitler. Nedenfor følger en kort beskrivelse af de respektive kapitler og rapportens hovedresultater.

Kapitel 1: Afslag og fratagelse af tilskud

Kapitel 1 sætter fokus på kommunernes brug af lovændringen i forhold til afslag og fratagelse af tilskud til foreninger på baggrund af § 4a og § 44a.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser en stærkt begrænset brug af paragraferne. Ingen kommuner i undersøgelsen har fratrækt tilskud, mens én kommune i et enkelt tilfælde i 2018 har givet afslag til en forenings leje af et kommunalt lokale efter § 44a³. Ingen kommuner vurderer, at der er foreninger, som er holdt op med at ansøge om støtte eller lokaler som følge af lovændringen. Mange kommuner skriver i de uddybende svar, at de ikke har haft udfordringer med antidemokratiske foreninger.

Casestudierne i de fire kommuner uddyber kommunernes erfaringer med de nye paragrafer og deres betydning for praksis på området. Ud over den nævnte kommune har ingen af de øvrige casekommuner haft sager eller tvivlstilfælde i forbindelse med § 4a og § 44a.

På tværs af casekommunerne er det særligt § 44a, som har givet anledning til ændrede procedurer i form af skærpet opmærksomhed på, hvem der bruger lokaler til hvilke formål. Flere af kommunerne har udarbejdet en instruks for at sikre, at kendskabet til lovændringen også når ud til kommunens øvrige forvaltninger og lokale enheder.

Ingen af casekommunerne oplever, at § 4a har medført ændringer i deres praksis. Flere informanter nævner, at de ikke har de foreningstyper, som de oplever, at lovændringen vedrører. Det samme angiver flere kommuner i deres uddybende kommentarer i spørgeskemaundersøgelsen. Derudover mener flere informanter, at kriterierne for at blive godkendt som folkeoplysende forening i sig selv mindsker sandsynligheden for at støde på antidemokratiske foreninger inden for folkeoplysningsområdet.

Den ene kommune, som har givet afslag efter § 44a, har indberettet afslaget til Skattestyrelsen. Da der ikke er oprettet særlige blanketter til formålet, foregik indberetningen via e-mail til en kendt kontakt. De øvrige informanter i casekommunerne ved umiddelbart ikke, hvordan de rent praktisk ville skulle foretage indberetningen til Skattestyrelsen, hvis det blev aktuelt for dem. Det tyder på et behov for en konkretisering og synliggørelse af, hvilke oplysninger der skal udveksles, samt hvilke kanaler der skal benyttes til formålet. Ingen kommuner i spørgeskemaundersøgelsen har modtaget oplysninger fra Skattestyrelsen vedrørende foreninger, som har fået afslag efter ligningslovens bestemmelser.

³ Spørgsmålet i spørgeskemaet omhandler afslag generelt, og omfatter dermed både afslag, der gives på administrativt niveau, og afslag der gives efter behandling i udvalg.

Samlet viser resultaterne på landsplan, at de nye paragraffer kun i et enkelt tilfælde har været i brug i forbindelse med afslag. Kommunerne vurderer heller ikke, at foreninger er stoppet med at ansøge som følge af lovændringen.

Ændringer i kommunernes konkrete praksis som følge af de nye paragraffer er belyst via casestudierne, som viser, at § 4a ikke har givet anledning til ændrede procedurer, mens § 44a har medført en skærpet opmærksomhed på, hvem der bruger lokalerne til hvilke formål, og der ses et øget fokus på gennemsigtigheden på området. Der er dog store forskelle på, i hvilken udstrækning og på hvilken måde ændringerne er adresseret.

Kapitel 2: Kommunernes tilsynsprocedurer

Kapitel 2 behandler kommunernes implementering af de skærpede formuleringer, lovændringen har medført i forhold til kommunernes tilsynsforpligtelse.

Resultaterne viser, at samtlige kommuner i undersøgelsen også forud for lovændringen førte tilsyn på området, men at der også dengang var store forskelle på tilsynsprocedurerne på tværs af kommunerne. Lovændringens effekter i forhold til ændringer i tilsynet skal derfor ses i lyset af denne variation.

Den primære ændring er, at flere kommuner i dag end tidligere fører tilsyn via dialog med og besøg hos foreningerne. Dialogen omfatter især samtaler med nyopstartede foreninger, mens besøgene omfatter både anmeldte og uanmeldte besøg hos foreningerne.

Andelen af kommuner, som fører tilsyn via dialog, er steget fra 20 til 30 pct., mens andelen, der fører tilsyn via besøg, er steget fra 38 til 52 pct. De uddybende kommentarer og de fire cases peger på, at dialogen og tilsynsbesøgene ofte går hånd i hånd.

Resultaterne viser derudover, at tilsyn via gennemgang af foreningernes regnskaber er den mest udbredte tilsynsform både før og efter lovændringen. Det er dog meget forskelligt, hvor omfattende dette tilsyn er.

Ses der i stedet overordnet på ændringerne i typen og omfanget af de kommunale tilsynsprocedurer ud fra kommunernes uddybende beskrivelser, viser resultaterne, at 39 pct. af kommunerne ikke har foretaget nogen ændringer.

Dette resultat kan dog ikke ses som et udtryk for, at disse kommuner ikke lever op til lovens bestemmelser, da samtlige kommuner i undersøgelsen også forud for lovændringen førte tilsyn på området – ofte gennem en kombination af forskellige tilsynsformer. Som både de uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen og casestudierne viser, har mange kommuner blot set § 33 stk. 5 som en eksplicitering af en allerede eksisterende tilsynsforpligtelse i den tidligere lov.

De øvrige kommuner har enten ændret tilsynets omfang, typen af tilsyn eller begge dele.

På trods af lovbemærkningens understregning af, at hensigten ikke har været at øge tilsynets omfang betydeligt, har mange kommuner dermed intensiveret deres procedurer på forskellig vis.

Resultaterne viser derudover, at to tredjedele af kommunerne i dag har en risikobaseret tilgang, hvor foreninger udvælges til tilsyn ud fra en forventning om, hvor der kunne være potentielle problemer. Derudover anvender 45 pct. tilfældig udvælgelse, mens lige så mange anvender 'andre udvælgelsesmetoder'. Ofte er der dog tale om en kombination af forskellige udvælgelsesprocedurer.

Casestudierne eksemplificerer variationen i de kommunale tilsynsprocedurer før og efter lovændringen. En af kommunerne førte allerede forud for lovændringen et risikobaseret tilsyn kombineret med gennemgang af samtlige regnskaber og har fortsat denne tilgang. To kommuner har overvejende administrativt tilsyn i forbindelse med regnskabsgennemgang, hvilket de også havde forud for lovændringen. Den ene planlægger dog at gå over til en mere risikobaseret tilgang. Den sidste casekommune har ændret i både typen og omfanget af tilsynet gennem flere foreningsbesøg.

Samlet viser resultaterne, at flertallet af kommunerne har ændret deres tilsynsprocedurer som følge af lovændringen, og at de primære ændringer har været mere dialog og flere foreningsbesøg. Derudover har flertallet af kommunerne en risikobaseret tilgang til udvælgelsen. Resultaterne understreger samtidigt, at kommunerne også forud for lovændringen tog deres tilsynsforpligtelse alvorligt gennem forskellige tilsynsprocedurer. Derfor har det også varieret, hvorvidt kommunerne har vurderet det nødvendigt at ændre på tilsynsprocedurerne for at kunne leve op til de eksplicitte bestemmelser i den nye lov.

Kapitel 3: Implementeringen af de nye offentliggørelseskrav

Kapitel 3 omfatter en analyse af kommunernes implementering af de nye offentliggørelseskrav, som blev indført i forbindelse med lovændringen. Offentliggørelseskravene omfatter foreningslister (herunder foreninger som får afslag) samt foreningernes tilskudsregnskaber.

Hovedparten af kommunerne har implementeret offentliggørelseskravene i forhold til foreningslisterne, mens 15 pct. af kommunerne ikke har. Kommunernes hjemmesider samt deres respektive foreningsportaler er de mest udbredte kanaler for offentliggørelsen.

Specifikt i forhold til afslag angiver en del kommuner, at offentliggørelsen sker via referater fra § 35, stk. 2-udvalget. Ud fra kommunernes svar er det ikke muligt at se, hvilke typer af afslag der indgår i offentliggørelsen. Som casestudierne senere eksemplificerer, er det sandsynligt, at det flere steder omfatter de afslag, der er behandlet på udvalgsniveau og ikke samtlige administrative afslag på tilskud og lokaler.

Når det gælder offentliggørelse af foreningsregnskaber, viser undersøgelsen, at 30 pct. af kommunerne endnu ikke er i mål med implementeringen. Nogle kommuner afventer etableringen af nye IT-systemer og hjemmesider, mens andre har nedprioriteret opgaven. Igen

er kommunernes hjemmesider samt diverse foreningsportaler de mest anvendte offentlige informationskanaler.

Offentliggørelseskravene er samlet set blevet implementeret på meget forskellig vis rundt omkring i kommunerne, og det varierer også, hvor langt kommunerne er nået med implementeringen af de nye krav. Nogle kommuner udtrykker skepsis overfor nødvendigheden af offentliggørelsen af regnskaber, da de også forud for lovændringen kunne rekvireres på forespørgsel.

Casestudierne i de fire kommuner eksemplificerer de kommunale forskelle yderligere. Man har valgt forskellige løsninger og er på forskellige stadier i processen. Derudover viser interviewene en usikkerhed omkring, hvilke oplysninger der helt specifikt er omfattet af kravene. Det gælder særligt i forhold til offentliggørelsen af afslag, offentliggørelsen af regnskaber og sammenhængen mellem offentliggørelseskravene og GDPR-reglerne.

Kapitel 4: Kommunernes vurdering af lovændringen

Kapitel 4 analyserer kommunernes vurdering af lovændringen med fokus på oplevede udfordringer, vurderingen af lovændringen som et redskab til at forhindre støtte til antidemokratiske foreninger samt vurderingen af ressourceforbruget i implementeringsprocessen.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser, at hovedparten af kommunerne har oplevet udfordringer med lovændringerne i større eller mindre grad. Kun 10 pct. af kommunerne har slet ikke oplevet udfordringer.

Især ressourcemæssige og administrative udfordringer fylder for kommunerne. Derudover har mange kommuner oplevet fortolkningsmæssige udfordringer. Casestudierne viser, at disse udfordringer langt fra kun handler om fortolkning relateret til antidemokratisk adfærd. Det handler også i høj grad om fortolkningen af de nye offentliggørelseskrav.

Vedrørende vurderingen af lovgivningen som et redskab, angiver knap tre fjerdedele af kommunerne i spørgeskemaet, at lovændringen 'slet ikke' eller 'i mindre grad' har forbedret kommunens muligheder for at forhindre, at der gives støtte til antidemokratiske foreninger.

De uddybende svar tyder på, at disse kommuner mener, der var tilstrækkelige handlemuligheder med den tidligere lovgivning, og flere nævner, at de ikke har haft brug for stramningerne.

På spørgsmålet om hvorvidt den gældende lov giver tilstrækkelig hjemmel til at sikre, at der ikke gives støtte til antidemokratiske foreninger, svarer hovedparten af kommunerne bekræftende. Hele 37 pct. af kommunerne har dog sat kryds ved 'ved ikke', hvilket tyder på, at det har været svært at svare på.

De kvalitative data understøtter de øvrige resultater og peger på, at kommunerne ikke ser den aktuelle lovændring som en stor forandring i forhold til sluteffekten. Der er således

ikke forventninger om, at ændringen vil betyde, at flere foreninger end tidligere vil få afslag. For casekommunerne har lovændringen især haft en påvirkning i forhold til de administrative opgaver, og det er også her, de oplever udfordringer.

Når det gælder kommunernes ressourceforbrug, svarer 43 pct. af kommunerne, at lovændringen har medført varige ekstraudgifter. Mange kommuner har dog svært ved at anslå ressourceforbrugets omfang. Det kan skyldes, at det er svært at isolere de ressourcer, der anvendes på lovændringen fra kommunens øvrige indsatser på området.

Kapitel 5: Afsluttende tematikker og perspektiver

Det afsluttende kapitel samler op på evalueringens resultater med fokus på en række udvalgte temaer:

- Lovændringens direkte effekter
- Lovændringens afledte effekter
- Balancen mellem tillid og kontrol
- Særlig problematikker i forhold til § 44a
- Behov for klarhed omkring lovens krav
- Behov for procedurer i forhold til udveksling af oplysninger med Skattestyrelsen.

Hvor de første tre punkter kan ses som overordnede temaer til videre diskussion, har de tre sidste temaer fokus på de fortolkningsmæssige og praktiske udfordringer, kommunerne har oplevet i forbindelse med lovændringen. Disse punkter omfatter derfor også anbefalinger til udarbejdelse af præciseringer og praksiseksempler, som fremadrettet kan støtte kommunernes arbejde med implementeringen af lovændringerne.

Metode og datagrundlag

Evalueringen er gennemført gennem et design, der kombinerer en landsdækkende kortlægning af kommunernes praksis på området med kvalitative studier i fire kommuner udvalgt på baggrund af besvarelser fra den landsdækkende kortlægning. Dermed kan evalueringen både afdække omfanget og karakteren af lovændringens effekter kvantitativt samt give en dybere indsigt i de kommunale procedurer på området og de oplevede udfordringer og muligheder, lovændringen har medført i udvalgte kommuner. Nedenfor er metoden bag såvel den kvantitative undersøgelse samt de kvalitative studier uddybet.

Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner

Undersøgelsen er gennemført som et elektronisk spørgeskema sendt ud til fagchefer i de kommunale fritidsforvaltninger. Undersøgelsen blev sendt ud samme dag som Vifos egen undersøgelse 'Folkeoplysningen i kommunerne', den 6. juni 2019, men i en separat mail og med et selvstændigt spørgeskema.

Efter to efterfølgende skriftlige remindere blev undersøgelsen afsluttet den 21. oktober 2019 med svar fra 92 kommuner (svarprocent på 94 pct.). Besvarelsernes fordeling på kommune-typer kan ses i tabel 10 i bilagsmaterialet.

Udformningen af spørgeskemaet er sket med udgangspunkt i de temaer, Kulturministeriets kommissorium ønsker afdækket, og som knytter sig til de respektive elementer i lovændringen, som er beskrevet ovenfor. Spørgeskemaundersøgelsen afdækker blandt andet de følgende temaer:

- Kommunernes procedurer vedrørende tilsyn
- Kommunernes implementering af de nye offentliggørelseskrav
- Antallet af tilfælde, hvor foreninger har fået afslag på tilskud eller har fået frataget tilskud efter de nye bestemmelser i hhv. § 4a og § 44a
- Kommunernes oplevede udfordringer og muligheder ved lovændringen
- Omfanget af udvekslingen af oplysninger mellem kommunerne og Skattestyrelsen.

Samlet giver undersøgelsen indsigt i omfanget af lovændringens konsekvenser, samt hvorvidt kommunerne oplever, at de med lovændringen har fået et brugbart redskab. Derudover giver undersøgelsen mulighed for at belyse eventuelle mønstre i kommunernes praksis på området på tværs af kommunetyper⁴. En samlet oversigt over spørgsmålene i spørgeskemaet kan ses i rapportens bilagsmateriale (tabel 18).

Casestudier i fire udvalgte kommuner

For at opnå en dybere forståelse for lovændringens betydning lokalt i kommunerne er der gennemført casestudier i fire udvalgte kommuner.

⁴ I analysen benyttes sondringen mellem yderkommuner, landkommuner, mellemkommuner og bykommuner fra landdistriktsredegørelsen (Velfærdsministeriet og Fødevarerministeriet 2009).

Hvor spørgeskemaerne giver mulighed for et kvantitativt overblik, er casestudierne centrale for at forstå processerne bag de tendenser, der kommer til udtryk i kortlægningen, samt for at opnå en dybere indsigt i de kommunale procedurer på området og de oplevede udfordringer og muligheder, lovændringen har medført.

Analysen af de fire casekommuner skal dermed ses som eksempler på, hvordan implementeringen af lovgivningen er foregået i praksis og de overvejelser, de respektive kommuner har gjort sig i implementeringsprocessen. I sammenhæng med resultaterne fra den landsdækkende undersøgelse bidrager casestudierne dermed til en dybere forståelse af lovændringens betydning for praksis.

Udvælgelsen af casekommunerne er foretaget med udgangspunkt i kommunernes svar på spørgeskemaet, hvilket vil blive uddybet senere. Derudover er der lagt vægt på at sikre en vis geografisk spredning samt at forskellige typer af kommuner – både land og by – er repræsenteret. Tabel 1 viser en oversigt over de fire casekommuner.

Tabel 1: De udvalgte casekommuner

	Kommunetype	Geografi
Kommune 1	Bykommune	Øst
Kommune 2	Bykommune	Vest
Kommune 3	Landkommune	Øst
Kommune 4	Landkommune	Vest

I hver af de fire casekommuner er der gennemført kvalitative interviews med centrale medarbejdere i forvaltningen, som er ansvarlige for tilskud og tilsynsprocedurer på folkeoplysningsområdet.

Ud over interviewene omfatter casestudierne – alt efter den lokale kontekst – materiale fra kommunernes hjemmesider samt øvrige skriftlige dokumenter, som kan skabe indsigt i implementeringen af lovændringen. Herunder er der foretaget en gennemgang af referater fra kommunernes respektive § 35 stk. 2-udvalg samt det politiske udvalg på området⁵.

⁵ For perioden december 2016 til december 2019 (samt i høringsperioden 30.6.2016 - 15.8.2016).

Kapitel 1: Afslag og fratagelse af tilskud

Et af de helt centrale formål med evalueringen er at afdække, i hvilket omfang kommunerne har givet afslag på eller har frataget tilskud med udgangspunkt i de nye paragraffer i loven.

Som tidligere beskrevet handler det om to nye paragraffer, § 4a og § 44a, hvor den førstnævnte understreger, at kommunerne ikke – efter folkeoplysningsloven – kan yde tilskud eller anvise lokaler til foreninger, 'hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder'. Den sidstnævnte paragraf har samme formulering, men retter sig mod tilskud og lokaler efter andet grundlag end folkeoplysningsloven – som eksempelvis kommunalfuldmagtsreglerne.

Ifølge lovbemærkningerne har hensigten med lovændringen været at undgå, at foreninger, som i øvrigt er berettiget til støtte eller lokaler efter folkeoplysningslovens bestemmelser, kan få denne støtte, hvis de i andre sammenhænge opfordrer til at afskaffe demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Og at der samtidig heller ikke efter andre lovgivninger kan ydes tilskud eller udlånes/udlejes lokaler til foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder og underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder (2016/1 LSF 13).

Forud for lovens vedtagelse koncentrerede en stor del af debatten og de indkomne høringsvar sig netop om denne del af lovændringen. I alt kom der 34 høringssvar ind i forbindelse med behandlingen af lovforslaget, hvoraf 31 havde selvstændige bemærkninger (Kulturudvalget 2016-17 L 13, Bilag 1, høringssvar).

Mange af bemærkningerne knyttede sig til bekymringer over fortolkningsmæssige udfordringer ved at afgøre, hvornår en forening har formål eller adfærd, som modarbejder demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det fremgår blandt andet af høringssvaret fra KL⁶, som er særligt relevant at nævne i lyset af evalueringens fokus på kommunernes implementering af loven:

"KL henleder opmærksomhed på, at det vil være en stor udfordring for kommunerne i praksis at sondre mellem en forenings adfærd og enkelte individers, som samtidig er medlemmer af den pågældende forening, adfærd, og på den baggrund afgøre, hvorvidt en forening er tilskudsberettiget og/eller kan få anvist lokaler. Ligeledes finder KL formuleringen om at underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder yderst vanskeligt for kommunerne i praksis at lave afgørelser på baggrund af [...]"

Uddrag fra KL's høringssvar 1.8.2016

⁶ De enkelte kommuner har haft mulighed for at sende høringssvar ind til KL forud for KL's udarbejdelse af høringssvaret.

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet spurgt om, i hvilken udstrækning de to nye paragraffer har været benyttet i forbindelse med fratagelse af tilskud og afslag på tilskud, siden lovændringen blev vedtaget 1. januar 2017.

Hovedresultatet er, at brugen af de nye paragraffer, § 4a og § 44a, har været yderst begrænset i de to år, lovændringen har været gældende. Som tabel 2 viser, har ingen af kommunerne i undersøgelsen frataget tilskud på baggrund af § 4a og § 44a, mens én kommune i 2018 har givet afslag til en enkelt forening efter § 44a⁷.

Tabel 2: Fratagelse af og afslag på tilskud som følge af lovændringen

	§ 4a	§ 44a
Fratagelse af tilskud i 2017	0 kommuner/foreninger	0 kommuner/foreninger
Fratagelse af tilskud i 2018	0 kommuner/foreninger	0 kommuner/foreninger
Afslag på tilskud i 2017	0 kommuner/foreninger	0 kommuner/foreninger
Afslag på tilskud i 2018	0 kommuner/foreninger	1 kommune/1 forening

Tabellen er baseret på svar fra 92 kommuner svarende til 94 pct. af landets kommuner.

Ved den første gennemgang af kommunernes svar havde yderligere to kommuner svaret, at de havde givet afslag. Alle de tre kommuner, som havde svaret dette, blev udvalgt til de uddybende casestudier. Interviewene viste imidlertid, at det reelt ikke var de nye paragraffer, som havde været i brug, men at afslagene var blevet givet med udgangspunkt i reglen om, at der ikke må gives tilskud til gudsdyrkelse. Ifølge informanterne ville de pågældende afslag således også være blevet givet forud for lovændringen, og deres svar blev derefter rettet.

I den ene kommune, hvor der er givet afslag til en forening efter § 44a, er det sket i forbindelse med foreningens anmodning om at leje en kommunal facilitet. Forvaltningen vurderede – efter bestemmelserne i de nye paragraffer – at foreningen ikke levede op til lovgivningens krav. Det skete blandt andet ud fra de holdninger, der kom til udtryk på foreningens hjemmeside og facebookside:

”Kultur- og Fritidsforvaltningen vurderer efter en gennemgang af Hizb ut-Tahrirs hjemmeside og Facebook-side, at der på disse sider gives udtryk for holdninger, der er antidemokratiske, og som modarbejder og på sigt er egnede til at underminere demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, jf. bilag 2. Forvaltningen vurderer endvidere, at synspunkter fremført på Hizb ut-Tahrirs hjemmeside kan henregnes til foreningen⁸.”

Referat fra Kultur- og fritidsudvalget, casekommune 1, 18.11.2018

⁷ Spørgsmålet i spørgeskemaet omhandler afslag generelt, og omfatter dermed både afslag, der gives på administrativt niveau, og afslag der gives efter behandling i udvalg.

⁸ Forud for den endelige afgørelse fik foreningen mulighed for at komme med bemærkninger til ytringerne på deres egen hjemmeside set i relation til folkeoplysningslovens bestemmelser.

Ifølge informanterne i forvaltningen ville det ikke have været muligt at give det pågældende afslag med hjemmel i folkeoplysningsloven forud for lovændringen:

”Hvis du har lokaler, som du udlejer, så skal du jo udleje dem på lige vilkår til alle, medmindre der er lavet et regelsæt, enten du har lavet det selv, eller der er en lov, som siger, at der er nogle kriterier, man skal leve op til eller ikke leve op til for at få muligheden for at leje lokaler.”

Interview, casekommune 1, informant 1

Forud for lovændringen blev det flere gange diskuteret politisk i kommunen, hvorvidt man skulle vedtage lokale retningslinjer på området med udgangspunkt i kommunalfuldmagtsreglerne:

”Dele af kommunen havde jo sådan set længe ønsket at sætte nogle grænser for nogle af de her foreninger [...] Det var flere gange foreslået, at man ikke lavede en lovændring, men bare brugte kommunalfuldmagtsreglerne til at sætte nogle grænser for, hvem det var, man ville udleje til. Og det var flere gange blevet stemt ned, og så vendte det jo sådan lidt på en tallerken med loven [...] Og så fik vi jo så ikke alene en mulighed, men også en pligt til at foretage en sortering i, hvem det er, vi har indenfor.”

Interview, casekommune 1, informant 1

Ifølge informanterne ville det formentlig kunne lade sig gøre at definere nogle regelsæt lokalt. Det ville dog kunne give udfordringer i forhold til princippet om ligebehandling, som ligeledes står centralt i kommunalfuldmagtsreglerne (Revsbech & Garde 2017, 49). Med lovændringen undgik man at skulle forholde sig til disse diskussioner:

Informant 1: ”Vi skulle jo lave nogle retningslinjer, der lignede dem i loven. Og der var jo nogle ting, som vi – i og med at det var en lov – var forskånet for at skulle tage stilling til. For når lovgiver har sagt, at det her, det er lovligt, så var der nogle af de der ligebehandlingsdiskussioner, som man ikke skulle ind i.”

Interview, casekommune 1

Opsummerende har lovændringen for den pågældende kommune betydet, at der nu er lov hjemmel til at give afslag til en forening, som man ikke tidligere har kunnet give afslag til på baggrund af den tidligere lov. Det er derudover væsentligt, at afslaget er givet med udgangspunkt i § 44a, mens ingen af casekommunerne har erfaringer med afslag eller tvivlstilfælde efter § 4a. Tabel 3 opsummerer casekommunernes erfaringer med de to nye paragraffer.

Tabel 3: Casekommunernes erfaringer med § 4a og § 44a

	Erfaringer med § 4a	Erfaringer med § 44a
Kommune 1	Forvaltningen har ikke haft nogen konkrete sager i forhold til § 4a og vurderer, at foreninger, som potentielt kunne blive ramt af § 4a, typisk ikke ville blive godkendt som folkeoplysende forening på grund af folkeoplysningslovens almene kriterier. De skærpede formuleringer i forhold til foreningernes formål er indskrevet i kommunens retningslinjer for støtte til folkeoplysende foreninger.	Byrådet havde forud for lovændringen drøftelser om eventuelle kommunale retningslinjer på området med udgangspunkt i kommunalfuldmagtsreglerne, men der var ikke flertal. Stor politisk opmærksomhed på området. Efter lovændringen har kommunen givet afslag til én forening efter § 44a i 2018. Forvaltningen har udarbejdet en instruks til de øvrige forvaltninger og lokale enheder for at informere om lovændringens betydning – særligt i forhold til § 44a.
Kommune 2	På trods af tidligere mediasager vedrørende tilskud på området har kommunen har ikke haft problemstillinger eller sager knyttet til nogen af de nye paragraffer i loven, som vedrører antidemokratiske foreninger. Allerede inden lovændringen formelt trådte i kraft, var kommunen i gang med at forberede skærpede tilsynsprocedurerne på området⁹. Begrænset lokalpolitisk fokus på de problemstillinger lovændringen adresserer. Fokus er generelt på, om der er overensstemmelse mellem aktiviteter og tilskud i bred forstand samt de generelle krav i lovgivningen.	På trods af tidligere mediasager vedrørende tilskud på området har kommunen har ikke haft problemstillinger eller sager knyttet til nogen af de nye paragraffer i loven, som vedrører antidemokratiske foreninger. I implementeringen af lovændringen har der været begrænset fokus på de ikke-folkeoplysende foreninger. Kommunen har generelt stort fokus på at understøtte mange forskellige typer af aktiviteter gennem lokaler. Der har dog været øget opmærksomhed ved foreninger, der gerne vil have lokaler til workshops, foredragsarrangementer, dagsarrangementer mv., i forhold til hvad der konkret foregår.
Kommune 3	Kommunen har ikke haft problemstillinger knyttet til den nye paragraf i loven.	Kommunen har ikke haft problemstillinger knyttet til den nye paragraf i loven. Forvaltningen har udarbejdet en instruks til de øvrige forvaltninger for at informere om lovændringens betydning – særligt i forhold til § 44a. Forvaltningen har arbejdet med øget synlighed ift., hvem der bruger lokalerne gennem udarbejdelse af blanketter med kontaktoplysninger og aktivitetstype.

⁹ Ændringerne blev vedtaget af byrådet sammen med en række øvrige initiativer målrettet samfundsundergravende parallelsamfund.

Kommune 4	Kommunen har ikke haft nogen problemstillinger knyttet til den nye paragraf i loven.	Kommunen har ikke haft problemstillinger knyttet til den nye paragraf i loven. Forvaltningen arbejder på at ændre systemet, så der bliver større kendskab til, hvem der bruger lokalerne.
-----------	--	--

Det følgende afsnit vil uddybe casekommunernes erfaringer med lovændringens betydning for praksis, når det gælder støtte til henholdsvis foreninger, som søger om godkendelse som folkeoplysende foreninger, og støtte til øvrige foreninger efter andre lovgivninger.

De fire casekommuner og støtte til øvrige foreninger

Som det fremgår af tabellen, har lovændringen – på tværs af casekommunerne – haft større betydning for kommunens praksis, når det gælder støtten til øvrige foreninger, end når det gælder støtten til folkeoplysende foreninger. Det gælder i særlig grad udlån og udleje af lokaler til andre typer af foreninger, som ofte sker med udgangspunkt i kommunalfuldmagtsreglerne, og hvor der kan være stor bredde i de typer af foreninger, som er i spil.

Rent praktisk betyder det, at der også kan være andre forvaltninger involveret. Et yderligere opmærksomhedspunkt er, at udlån og udleje af de kommunale lokaler ofte foregår decentralt på de enkelte institutioner, skoler, haller mv. Den kommunale forvaltning er dermed ikke nødvendigvis direkte involveret i processen. Lovændringen stiller derfor nogle nye krav til kommunernes procedurer på området.

På tværs af casekommunerne er der en øget opmærksomhed på, hvad de kommunale lokaler lånes ud til. Flere af casekommunerne har orienteret de øvrige forvaltninger via en særlig skrivelse/instruks, hvor lovændringens konsekvenser for udlån og udleje af lokaler uddybes. I instruksen i casekommune 3 er det beskrevet på følgende måde:

”Alle afdelinger skal have skærpet opmærksomhed omkring udlån/udleje af faciliteter, herunder at sørge for at indhente oplysninger om foreningens/forsamlingens formål og aktiviteter. Ved tvivl skal der føres et tilsyn jævnfør § 44a, stk. 2, når det skønnes nødvendigt. Hvis foreningerne afvikler aktiviteter, der har til formål at underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan de ikke fortsat benytte kommunale faciliteter [...]”

Uddrag fra instruks, casekommune 3

Forvaltningen udarbejdede i samme forbindelse en skabelon til indsamling af kontaktoplysninger på brugere af lokalerne i de tilfælde, hvor det handler om udlån, der ikke registreres i foreningsportalen:

"Og jeg ved, at der er nogle, der har lavet sådan nogle udlånsblanketter, så man ved, hvem der er der. Jeg havde lavet en skabelon, hvor jeg opfordrede til, at de – som minimum – havde en kontaktperson med navn, mailadresse og telefonnummer, og at de vidste, hvilken aktivitet der var, og at de udførte tilsyn, hvis de var det mindste i tvivl."

Interview casekommune 3, informant 1

I instruksen fra casekommune 1 redegøres også for udfordringerne med, hvordan man i praksis håndterer de nye bestemmelser i forhold til at forhindre udlejning af lokaler til foreninger, som er omfattet af de nye bestemmelser:

"Den vedtagne bestemmelse indebærer blandt andet, at kommunerne ikke må udleje lokaler til foreninger, der er omfattet af bestemmelsen. Der skelnes derudover mellem mellemmands leje, som er ulovlig, og enkeltpersoners leje, som er lovlig. Det er Kultur- og Fritidsforvaltningens vurdering, at det i praksis kan være vanskeligt at kontrollere, om en enkeltperson optræder som mellemmand. Kultur- og Fritidsforvaltningen vurderer endvidere, at det kan være svært på baggrund af udlejningsanmodningen og emnet at afgøre, om en given aktivitet falder inden eller udenfor lovens område [...]"

Uddrag af skrivelse, casekommune 1

I interviewet uddyber informanterne, at den endelige afgørelse altid træffes på centralt niveau. Såfremt man på en decentral facilitet mener, at der skal gives afslag, eller at der er tale om et tvivlstilfælde, er det forvaltningen, som træffer afgørelsen:

"Altså, vi har jo centraliseret vurderingen, ikke, så det vil sige at i det øjeblik, at der er nogle, der er ved at afvise nogle, så skal det ind centralt. Sådan så der ikke sidder en hal-inspektør og bruger loven og afviser. Så da skal det ind over os, og der skal laves en sag til det politiske udvalg. Hele rumlen der, ikke altså. Så på den måde har vi hånd i hanke med, hvornår der sker afvisninger."

Interview, casekommune 1, informant 1

Hvis forvaltningen vurderer, at der ikke må udlejes eller udlånes lokaler, forelægger forvaltningen en indstilling for Kultur- og Fritidsudvalget om, hvorvidt forvaltningen i øvrigt kan samarbejde med den pågældende forening (Kultur- og Fritidsudvalget 24.4.2017, casekommune 1).

Tvivlstilfælde om, hvorvidt en forening er berettiget til at låne eller leje lokaler, fylder ikke meget hos nogen af casekommunerne. En af kommunerne får dog jævnligt – cirka ti gange om året – henvendelser fra borgerne om konkrete sager, de skal forholde sig til. Derudover har de haft enkelte tilfælde, hvor de lokale enheder har været i tvivl:

"Så har vi som sagt haft nogle – og det er i virkeligheden relativt få – henvendelser fra vores lokale enheder, som har været i tvivl. Og det bliver jo lige præcis ikke til en afgørelse, fordi afgørelsen er den negative. Men hvis vi kommer frem til, at det kan vi ikke afvise, jamen, så får de lov at leje."

Interview, casekommune 1, Informant 2

I de mindre casekommuner er oplevelsen derudover, at kendskabet til foreningerne – og til de lokale faciliteter – er så godt, at der meget sjældent opstår tvivlstilfælde, og de har god dialog med de lokale serviceledere. Mange mindre faciliteter ude i yderområderne, som ikke nødvendigvis er bemandet, betyder dog også, at det kan være en udfordring at få de nødvendige oplysninger registreret:

’Jeg tror også bare, man kender hinanden så godt her i kommunen. Det er nogle gode, gamle garvede foreninger, der er derude, så når folk de skal bruge de lokaler, så går de jo direkte ned på skolen, altså. Så på den måde der kan man sige, at der er jo noget, hvor vi skal sikre, at vi får den information. Også hvis der bliver sagt nej til nogle.

Interview casekommune 4, informant 1

Af samme grund arbejder en af de andre casekommuner på at få så mange faciliteter som muligt til at indgå i det kommunale bookingsystem, så alle oplysninger om, hvem der låner og lejer faciliteterne og til hvilket formål, automatisk bliver registreret. Ifølge informanterne er det noget, man ville have gjort alligevel, men lovændringen aktualiserede behovet:

”Men det havde vi gjort alligevel, kan man sige, men det aktualiserer det lidt. At man har lidt mere styr på, hvem der bruger lokalerne.”

Interview, casekommune 3, informant 2

Samlet viser analysen, at der på tværs af casekommunerne er en øget opmærksomhed på udlån og udleje af lokaler, som følge af lovændringen, selvom graden af fokus varierer betydeligt på tværs af kommunerne. Det hænger sammen med et varierende – og de fleste steder begrænset – politisk fokus på området.

De fire casekommuner og støtte til folkeoplysende foreninger

Som beskrevet ovenfor har ingen af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen erfaringer med afslag på tilskud efter § 4a. Der er heller ingen af informanterne i casestudierne, som har haft tvivlstilfælde relateret til denne nye paragraf eller de nye formålsbestemmelser som helhed.

Ifølge flere af informanterne hænger det sammen med, at de ikke har de foreningstyper, som de oplever, loven er rettet imod. Derudover nævner flere, at de øvrige kriterier for at blive godkendt som folkeoplysende forening ofte vil frasortere potentielle antidemokratiske foreninger, fordi de øvrige godkendelseskriterier fungerer som en slags screening:

”Vi har stort set udelukkende noget efter § 44a, altså udenfor loven efter kommunalfuldmagtsreglerne. Vi har ikke rigtigt noget indenfor loven, hvor der er nogen foreninger, folkeoplysende foreninger, som vi gør et eller andet ved. [...] Hvis vi havde nogle sager, så kunne det godt være, vi også ville henvise til § 4a, men der ville også være andre begrundelser. Altså, fordi så ville de ikke være folkeoplysende. Så jeg er ikke stødt på nogen sager, hvor vi udelukkende har været i tvivl på baggrund af § 4a.”

Interview, casekommune 1, informant 1

Ud over § 4a medførte lovændringen som nævnt, at bestemmelsen om ikke at give tilskud til aktiviteter, der tidligere fremgik af folkeoplysningsbekendtgørelsen, nu er indskrevet i selve loven. Da der dermed er tale om en videreførelse af de tidligere bestemmelser, har spørgeskemaet ikke haft selvstændigt fokus på denne paragraf (§ 33 stk. 4). Det er derfor ikke er muligt at belyse denne lovfæstelses potentielle betydning på landsplan.

Ingen af informanterne i casestudierne oplever dog, at deres praksis eller overvejelser i forhold til disse bestemmelser har ændret sig som følge af lovændringen. To af kommunerne nævner eksplicit i interviewet, at de få afslag, de har givet på baggrund af paragraffen om gudsdyrkelse, var afslag, som de også ville have givet forud for lovændringen (Interviews casekommune 3 og 4).

Har loven haft en forebyggende effekt?

En mulig antagelse kunne være, at alene vedtagelsen af lovændringen ville få foreninger til at undlade at søge om støtte, såfremt de var i risiko for at være omfattet af de nye bestemmelser i § 4a og § 44a.

Ud fra evalueringens datagrundlag kan det ikke fuldstændig udelukkes, at det i nogle tilfælde er sket. Ifølge resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen er det dog ikke kommunernes indtryk, at lovændringen har afholdt foreninger fra at søge.

Langt de fleste kommuner – 92 pct. – har svaret, at det ikke er kommunens vurdering, at foreninger i kommunen er holdt op med at søge om støtte/lokaler som følge af lovændringen, mens 8 pct. har svaret 'ved ikke'.

Udveksling af oplysninger mellem kommunerne og Skattestyrelsen

Med lovændringen blev kommunerne forpligtet til at videregive oplysninger til Skattestyrelsen, såfremt kommunen har truffet afgørelse om, at foreningen ikke er støtteberettiget efter § 4a og § 44a i folkeoplysningsloven (§ 35a, stk. 3).

Derudover blev det indskrevet i ligningsloven, at Skattestyrelsen af egen drift kan videregive oplysninger om afslag på eller tilbagekaldelse af godkendelse efter ligningslovens § 8a eller § 12, stk. 3. De to paragraffer i ligningsloven omfatter bestemmelser om de betingelser, foreninger – eller anerkendte trossamfund – skal opfylde for at kunne modtage fradragsberettigede ydelser¹⁰.

¹⁰ En godkendelse som almennyttig forening efter § 8a betyder, at den pågældende forening kan modtage fradragsberettigede ydelser inden for et givet år (det maksimale fradrag for givelsen udgjorde i 2019 16.300 kr.) En godkendelse efter § 12, stk. 3 betyder, at foreningen løbende kan modtage årlige fradragsberettigede ydelser (over en periode på mindst 10 år). Derudover betyder en godkendelse efter begge paragraffer, at foreningen er fritaget fra at betale boafgift af arv (jf. boafgiftsloven § 3g).

”Told- og skatteforvaltningen kan videregive oplysninger om afslag på en ansøgning om godkendelse efter stk. 2, eller tilbagekaldelse af en godkendelse efter stk. 2, til andre offentlige myndigheder, hvis oplysningen er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe”

§ 8a, stk. 3, pkt. 4.

”Told- og skatteforvaltningen kan videregive oplysninger om afslag på en ansøgning om godkendelse efter stk. 3, eller tilbagekaldelse af en godkendelse efter stk. 3, til andre offentlige myndigheder, hvis oplysningen er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe”

§ 12, stk. 4, pkt. 4

Hensigten med disse lovændringer er at sikre, at en forening ikke kan godkendes efter ét regelsæt, hvis den samtidig har fået afslag efter et andet. Derfor skete der også efterfølgende en opstramning af betingelserne for godkendelse som almennyttig eller almenvelgørende forening gennem en formulering i den bekendtgørelse, der præciserer bestemmelserne for godkendelsen efter ligningslovens § 8a, stk. 2 og § 12, stk. 3, og som modsvarer de nye formuleringer i folkeoplysningsloven:

”§ 1. Godkendelse efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, af almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser og institutioner m.v. forudsætter, at de ved deres formål eller adfærd ikke modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder [...]”

BEK nr. 1656 af 19/12/2018, § 1

Som en del af evalueringen har Kulturministeriet ønsket at afdække omfanget af udvekslingen af oplysninger mellem kommunerne og Skattestyrelsen. Derfor har denne udveksling været et tema i spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne.

Givet at så få kommuner har givet afslag på tilskud efter de nye paragraffer i loven, er omfanget af videregivelse af oplysninger fra kommunerne til Skattestyrelsen også meget begrænset: Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kun en enkelt kommune har videregivet oplysninger, og det er den kommune, der gav et enkelt afslag i 2018 på baggrund af § 44a.

Casestudierne tyder på, at der i kommunerne er uklarhed om, hvordan man som kommune rent praktisk skal foretage en indberetning til Skattestyrelsen. Den kommune, som har gjort det, havde i forvejen en kontakt i Skattestyrelsen og sendte en direkte mail til vedkommende.

Informanterne i de tre øvrige casekommuner fortæller, at de ikke ville vide, hvordan de rent praktisk skulle foretage indberetningen, hvis det blev aktuelt. De har ikke kendskab til nogen form for vejledning eller blanket til formålet, hvilket gør det vanskeligt gennemskue procedurerne:

”Jeg kan godt huske, at vi snakkede om det der med at indberette til Skattestyrelsen, men jeg tror, jeg sådan lykkeligt har fortrængt det, fordi jeg tænker, det ikke er et issue hos mig. Og hvis det bliver, så må jeg finde ud af, hvordan man gør [...] Men jeg ville ikke umiddelbart kunne sige, at jeg vidste, hvordan jeg skulle lave den der indberetning til Skattestyrelsen [...] Så jeg ville være på Herrens mark, hvis det kom dertil en dag.”

Interview casekommune 3, informant 1

En anden kommune adresserede eksplicit udvekslingen af oplysninger med Skattestyrelsen i kommunens høringssvar til KL og efterlyste blandt andet en samlet praksiskoordinering for at sikre ensartethed på tværs af parterne (Høringssvar til KL, casekommune 1). KL's eget høringssvar anbefalede i sin tid, at lovændringen først skulle træde i kraft, når de digitale systemer i kommunerne kunne sende de nødvendige oplysninger til Skattestyrelsen (KL's høringssvar).

Ifølge en medarbejder i Skattestyrelsen, der arbejder med området, er udvekslingen af oplysninger aldrig kommet i gang, fordi der ikke er blevet lavet en konkret aftale om det, og fordi det ikke er blevet sat i system – eksempelvis gennem udarbejdelsen af blanketter mv¹¹.

Derudover er det værd at bemærke, at det for mange foreninger på folkeoplysningsområdet ikke er en relevant mulighed at blive godkendt som almennyttig forening. Er en forening medlem af en hovedforening eller landsorganisation, som er godkendt, kan lokalforeningen nemlig ikke selv blive godkendt.

Reglerne er dog anderledes for religiøse trossamfund, menigheder og religiøse organisationer, hvor lokale enheder godt kan blive godkendt selvstændigt (BEK nr. 1656 af 19/12/2018).

Samlet har behovet for videregivelsen af oplysninger til Skattestyrelsen kun været til stede i den kommune, som har givet afslag til en forening efter § 44a. Informanternes udsagn tyder dog på et behov for en konkretisering og synliggørelse af, hvilke oplysninger der skal udveksles, samt hvilke kanaler der skal benyttes til formålet. Det gælder for udvekslingen af oplysninger både til og fra Skattestyrelsen.

¹¹ Telefonsamtale med medarbejder i Skattestyrelsen, oktober 2019.

Kapitel 2: Kommunernes tilsynsprocedurer

Også forud for lovændringen lå det som en forudsætning i loven, at kommunerne førte tilsyn med foreningerne gennem regnskaber eller andre former for løbende tilsyn (kapitel 8 i folkeoplysningsloven).

Med lovændringen er kommunernes tilsynsforpligtelse blevet skærpet. I den tidligere lovgivning blev det understreget, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at "indhente alle nødvendige oplysninger hos den enkelte forening", fratage foreninger tilskud og støttemuligheder og kræve tilbagebetaling af udbetalte midler i det omfang, foreningerne ikke lever op til lovens tilskudsbestemmelser¹². Der var således en implicit beskrivelse af tilsynspligten. Med ændringen af folkeoplysningsloven er denne pligt gjort eksplicit gennem den nedenstående nye formulering:

"Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, at foreninger, der modtager tilskud eller anvendes lokaler efter denne lov, overholder loven eller regler fastsat i medfør heraf [...]"

Folkeoplysningsloven § 33, stk. 5

En tilsvarende formulering retter sig mod foreninger, der modtager tilskud på andet grundlag end folkeoplysningsloven (§ 44a, stk. 2)¹³.

I bemærkningerne til loven fremgår det, at det ikke er hensigten, at kommunernes samlede tilsyn skal forøges væsentligt. Der opfordres til, at kommunernes tilsyn tager udgangspunkt i en risikobaseret tilgang, så tilsynet omfatter de foreninger, hvor der er størst risiko for, at lovens regler bliver overtrådt (Bemærkninger til 2016/1 LFS 13, 16).

Øget tilsynsaktivitet

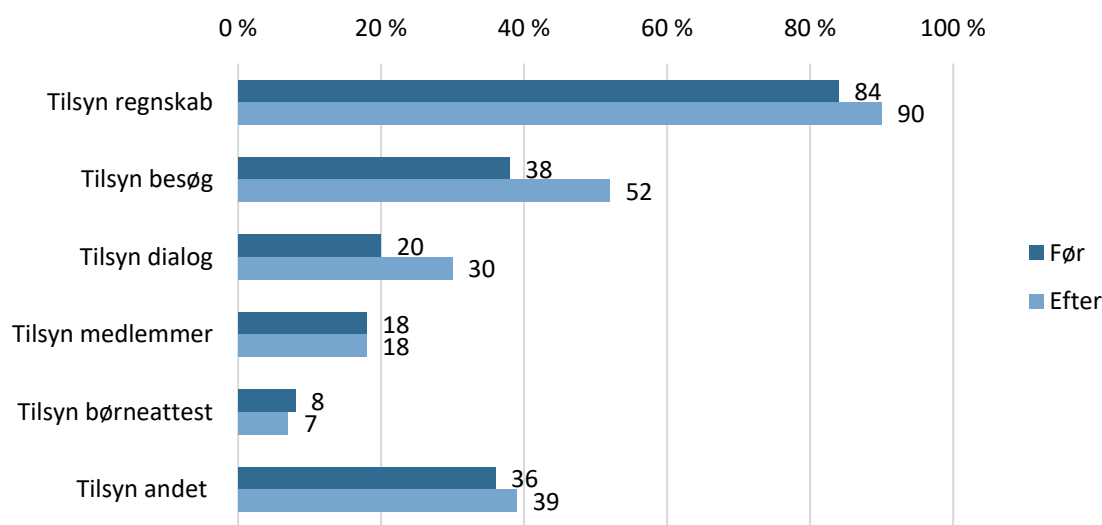
I vurderingen af lovændringens effekter er det væsentligt at være opmærksom på, at der kan være store forskelle på, hvordan og i hvilket omfang de respektive kommuner førte tilsyn forud for lovændringen. Derfor er kommunerne i spørgeskemaet blevet bedt om at uddybe, hvordan de har tilrettelagt tilsynet hhv. før og efter lovændringen. Spørgsmålene har været formuleret helt åbent, så kommunerne har beskrevet deres tilsynsprocedurer med egne ord. Vifo har derefter kodet disse beskrivelser til en række forskellige typer af tilsyn.

Alle de deltagende kommuner har før lovændringerne ført tilsyn på området, og langt de fleste kommuner kombinerer flere forskellige former for tilsyn. Figur 1 viser de forskellige tilsynsformer, kommunerne angiver at bruge før og efter ændringen i lovgivningen.

¹² § 33, stk. 5 i den tidligere folkeoplysningslov.

¹³ "Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, at foreninger, der modtager tilskud eller låner lokaler på andet grundlag end efter denne lov, opfylder betingelserne i stk.1 [...]" (Folkeoplysningsloven § 44a, stk. 2).

Figur 1: Tilsyn før og efter lovændringen (i pct.)



Kategorierne er baseret på kommunernes uddybende svar på de to spørgsmål: "Hvordan var kommunens tilsynsprocedurer på folkeoplysningsområdet forud for lovændringen?" (før) og "Hvordan er kommunens tilsynsprocedurer på folkeoplysningsområdet i dag?" (efter) n = 89 kommuner.

Det overordnede billede er, at de fleste tilsynsformer bruges på cirka samme niveau som før lovændringen, men flere kommuner i dag end tidligere fører tilsyn via besøg og dialog.

Tilsyn via gennemgang af regnskaber er den mest udbredte tilsynsform – både før og efter lovændringen. Før lovændringen trådte i kraft, benyttede 84 pct. af kommunerne denne tilsynsform. Nu er andelen steget til 90 pct. Det er forskelligt, hvor omfattende dette tilsyn er. Fem kommuner uddyber, at de gennemgår alle tilsynsregnskaber, en enkelt kommune gennemgår alle lokaleregnskaber, mens de fleste gennemgår et udvalg af de samlede regnskaber:

"Gennemgang af udvalgte regnskaber"

"Stikprøvekontrol af tilskudsregnskab for 10 foreninger for det frivillige foreningsområde og 2 for voksenundervisning. Udvælgelsen foregik ved lodtrækning."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Tilsynsbesøg er også relativt udbredt. Denne kategori omfatter både anmeldte og uanmeldte besøg. Tallene viser, at der har været vækst i denne tilsynstype som følge af lovændringen. Lidt over halvdelen af kommunerne bruger nu foreningsbesøg som en del af deres tilsynsprocedurer.

Også når det gælder dialogbaseret tilsyn, er der sket en stigning i brugen efter lovændringen. Kategorien omfatter især dialog med nye foreninger, der ansøger om tilskud, men også andre former for dialog med foreningerne omkring deres aktiviteter. Flere kommuner

bemærker, at de har et godt kendskab til deres foreninger og god føling med, hvad der foregår lokalt. De uddybende kommentarer og de fire cases peger på, at dialogen og tilsynsbesøgene ofte går hånd i hånd.

Endelig er der kommuner, der gennemgår medlemslister – herunder eksempelvis fødselsdato eller dokumentation for fremmøde.

Den relativt store kategori 'andet' omfatter mange forskellige former for tilsyn, som f.eks. indsendelse af særlig årsberetning, opfølgninger på anmeldelser til kommunen, aktivitetsoptælling i haller, kontrol af lokalebrug og mange andre ting.

Tre ud af fem kommuner har ændret tilsynsprocedurerne

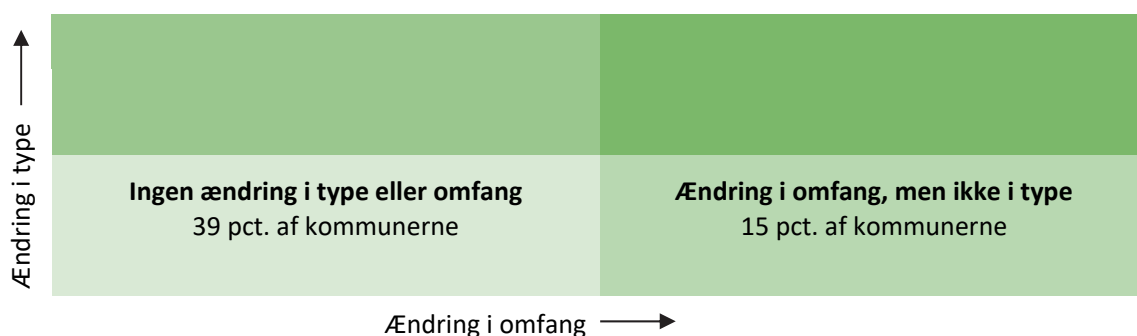
Ud over at beskrive de konkrete typer af tilsyn før og efter lovændringen, er kommunerne blevet bedt om at angive antallet af tilsyn samt med egne ord at uddybe, hvilke ændringer de har foretaget i deres tilsynsprocedurer i forbindelse med lovændringen.

Besvarelsen af disse tre spørgsmål i spørgeskemaet er blevet kodet samlet for at give et overblik over andelen af kommuner, der har ændret på tilsynets omfang, tilsynets type, begge dele eller ingen af delene.

Figur 2 viser, at 39 pct. af kommunerne ikke har foretaget nogle ændringer. Dette resultat kan dog ikke ses som et udtryk for, at disse kommuner ikke lever op til lovens bestemmelser, da samtlige kommuner i undersøgelsen også forud for lovændringen førte tilsyn på området – ofte gennem en kombination af forskellige tilsynsformer. Som både de uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen og casestudierne viser, har mange kommuner blot set § 33 stk. 5 som en eksplicitering af en allerede eksisterende tilsynsforpligtelse i den tidligere lov.

Resten af kommunerne har ændret deres tilsynsprocedurer på forskellig vis.

Figur 2: Ændringer i de kommunale tilsynsprocedurer



Figuren bygger på en samlet kodning på baggrund af kommunernes uddybende svar på spørgsmålet om antallet og typen af tilsyn før og efter lovændringen samt kommunernes uddybende svar på spørgsmålet: 'Uddyb gerne hvilke eventuelle ændringer, I har foretaget i jeres tilsynsprocedurer som følge af lovændringen'. I enkelte tilfælde var det ikke muligt at placere kommunen i kategorierne ud fra deres svar. Disse er kodet som missing. n = 87.

15 pct. af kommunerne har ændret omfanget af tilsynene, men arbejder stadig inden for de samme typer af tilsyn, som forud for lovændringen. En enkelt kommune har et lavere antal tilsyn end tidligere, men ellers har alle kommunerne i denne kategori intensiveret deres tidligere indsatsområder med flere tilsyn af samme slags.

22 pct. af kommunerne beskriver, at de har ændret i type, men ikke i omfang. De udtager således det samme antal foreninger, men har i den forbindelse tilføjet ekstra typer af tilsyn i forbindelse med gennemgangen af foreningerne. For eksempel skriver en kommune, at de både før og efter lovændringen har udtrukket fem procent af deres foreninger til tilsyn. Efter lovændringen indbefatter et tilsyn imidlertid som noget nyt altid et tilsynsbesøg.

24 pct. af kommunerne har ændret i både omfanget og tilsynstypen. For langt de fleste af kommunerne betyder ændringen i antal en stigning i antallet af tilsyn. Enkelte kommuner har dog valgt at skru ned for det administrative tilsyn ved indførelsen af nye tilsynsformer.

I forhold til lovens bemærkninger om, at det ikke er hensigten, at den samlede tilsynsmængde skal øges i omfang, er det interessant, at der i relativt mange af de kommuner, der har foretaget ændringer, er tale om 'mer-tiltag'. Det kan skyldes, at implementeringen mange steder stadig er i en omstillingsfase, og det kan ikke afvises, at der senere vil ske en nedjustering på udvalgte tilsynsformer.

Ændringerne i typen af tilsyn omfatter i særlig grad tilsyn via dialog og besøg, der – som beskrevet tidligere – er de specifikke tilsynstyper, som flere kommuner har taget i brug efter lovændringen. Eksempelvis som beskrevet i de følgende uddrag:

"Anmeldt besøg hos foreningerne. Såfremt det giver anledning til yderligere undersøgelser, vil vi fortage et uanmeldt tilsyn."

"1) Meget forstærket tilsyn (gennemgang af regnskaber, GF-referater og beretninger) med de foreninger, der alene får stillet gratis faciliteter til rådighed. 2) Dybere granskning af og flere fysiske tilsyn hos eller møder med aftenskoler/foreninger, hvor vi mener, der er forhold, som skal undersøges/verificeres."

"Vi afholder nu altid møder med en ny forening inden godkendelse hos politisk udvalg."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Samlet set bærer resultaterne præg af, at kommunerne også forud for lovændringen har ført tilsyn på forskellig vis, selvom tilsynsforpligtelsen ikke har været så eksplicit i lovgivningen, som den er i dag. På tværs af kommunetyper er det interessant, at 63 pct. af yderkommunerne markerer, at de ikke har foretaget ændringer. Her ser der altså ud til at være et mønster. De yderkommuner, der har uddybet deres svar, viser dog igen et varieret landskab. Et par kommuner fremhæver, at tilsynet kører via dialog med foreningerne, mens en enkelt fremhæver, at de ikke har de foreninger, de ser som sigtet for lovændringen:

‘Der er ikke foretaget ændringer. Befolkningsgrundlaget er så lille, at der ikke er folkeoplysende foreninger inden for målgruppen for lovændringen.’

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

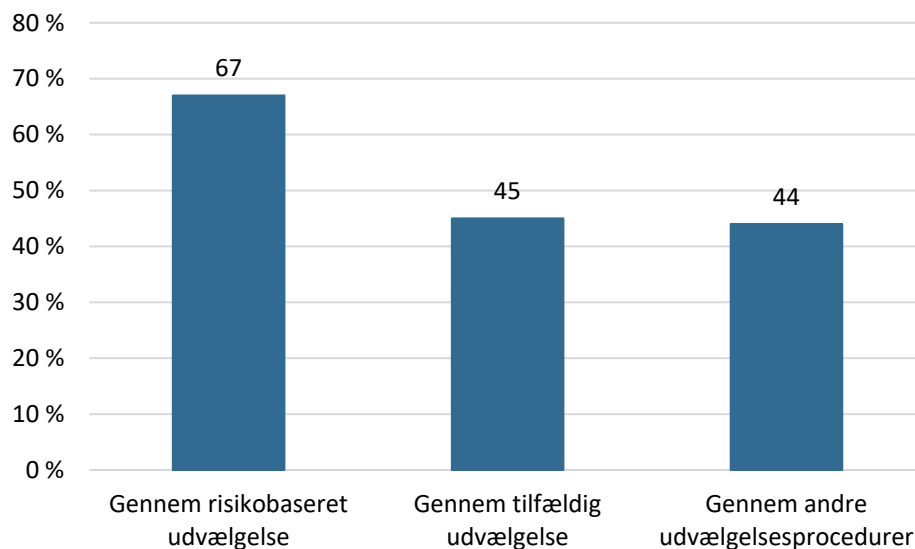
Samlet viser resultaterne, at flertallet af kommunerne har ændret deres tilsynsprocedurer som følge af lovændringen, og at de primære ændringer har været mere dialog og flere foreningsbesøg. Resultaterne understreger samtidigt, at kommunerne også forud for lovændringen tog deres tilsynsforpligtelse alvorligt, og at det derfor har varieret, hvorvidt kommunerne har vurderet det nødvendigt at ændre på tilsynsprocedurerne for at kunne leve op til de eksplicitte bestemmelser i den nye lov.

To ud af tre kommuner anvender risikobaseret udvælgelse

I bemærkningerne til lovændringen blev det som tidligere nævnt understreget, at tilsynets omfang ikke nødvendigvis skulle øges, og der var en opfordring til at foretage en risikobaseret udvælgelse af de foreninger. Derfor blev kommunerne i spørgeskemaet spurgt om, hvordan de udvælger foreninger til tilsyn.

Som figur 3 viser, er risikobaseret udvælgelse den mest udbredte udvælgelsesmetode, mens 45 pct. af kommunerne anvender tilfældig udvælgelse. Endelig har en tilsvarende andel sat kryds ved ‘andre udvælgelsesprocedurer’.

Figur 3: Udvalgsprocedurer ved tilsyn (i pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet ‘Hvordan foregår udvælgelsen af foreninger til tilsyn?’ n = 86. Kommunerne har haft mulighed for at sætte flere kryds, hvorved andelen ikke summerer til 100 pct.

På tværs af kommunetyper er der nogle mønstre i de anvendte tilsynsprocedurer: Tilfældig udvælgelse er mere udbredt i yder- og landkommuner end i mellem- og bykommuner. Til gengæld er der relativt flest bykommuner, der anvender risikobaserede udvælgeskriterier (se tabel 12 i bilagsmaterialet).

Ud fra undersøgelsens resultater er det ikke muligt at afgøre, hvad dette billede skyldes. En mulig forklaring kan være forskelle i foreningslivets sammensætning på tværs af de respektive kommunetyper. Derudover kan forvaltningens kendskab til de enkelte foreninger forventes at være større i de mindre kommuner end i de større kommuner.

Som figur 3 ovenfor viste, bruger kommunerne ofte en kombination af forskellige udvælgelsesprocedurer. Eksempelvis som beskrevet i følgende udsagn:

"Der udtages 10% tilfældigt, og op til 8 foreninger, som er udtaget til aktivitetskontrol. Disse udvælges på baggrund af en risikovurdering."

"Enkelte vælges på grundlag af mistanke om urigtige oplysninger/uregelmæssigheder Fitnessforeninger er f.eks. udvalgt pga. den form aktiviteten har. I forhold til reelle/aktive antal medlemmer. Lokaler – tilfældigt – men så vi kommer rundt til alle på sigt."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

I mange tilfælde tager den risikobaserede tilgang udgangspunkt i konkrete tvivlstilfælde:

"Primært tilsyn hos foreninger, hvor vi mener, der er rapporteret større aktivitet, end tilfældet er, eller hvor der er tvivl om, hvorvidt foreningens aktiviteter i virkeligheden er kommercielle."

"Enkelte vælges på grundlag af mistanke om urigtige oplysninger/uregelmæssigheder"

Uddybende svar i spørgeskemaet

Endelig er tilsyn som følge af indikation (ved mistanke) en af de udvælgelsesformer, som flere kommuner nævner under 'andre udvælgelsesformer'. Disse henvendelser vil ofte være forbundet med, at andre (borgere eller aktører) har fortaget en risikovurdering, som kommunen derfor undersøger nærmere:

"Delvis på om der er opmærksomhedspunkter, som kommer fra andre i lokalsamfundet eller i økonomisk rapportering til ansøgning om lokaletilskud eller aktivitetstilskud."

Uddybende svar i spørgeskemaet

En del kommuner arbejder temabaseret i deres udvælgelse af foreninger. Syv kommuner nævner eksplicit, at enten politikere eller udvalg er dem, der udvælger temaerne. Andre sætter fokus på enkelte foreningstyper i løbet af et år for at skabe et bedre overblik over området og give politikerne et godt sammenligningsgrundlag at arbejde med:

"Det udvælges risikobaseret, men sammenholdt med hvor det politiske fokus har været. Idet vi ikke har nogle foreninger, som er af tvivlsom karakter baseret på lovændringen, har der været fokus på eksempelvis foreninger med store lokaleudgifter, da det politiske fokus har været en generel nedbringelse af lokaleudgifter."

”Foreningerne vælges ud fra risikobaseret tilgang samt en tematisering af foreningslivet. Eks. besøges i år kommunens FDF og DDS-foreninger samt kommunens kampsportsforeninger. Tidligere er aftenskoler med handicaphold, etniske foreninger, foreninger med svømning og lign. blevet besøgt. Det giver rådsmedlemmerne et dybere indblik i et område af foreningslivet, end hvis de var mere tilfældigt.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

Endelig nævner enkelte kommuner, at de har særlige procedurer i forhold til nye foreninger – eksempelvis som i det følgende:

”Det er som udgangspunkt tilfældigt. Derudover giver nogle foreninger på baggrund af deres ansøgning en nysgerrighed, som vi beder om at uddybe. Alle nye foreninger bliver bedt om et uddybende regnskab det første år, de har været godkendt som folkeoplysende forening.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

De fire casekommuner og tilsynsprocedurerne

De kvalitative data fra de fire casekommuner illustrerer fint de beskrevne forskelle i tilsynsprocedurerne på tværs af kommuner. Fælles for de fire kommuner er, at det har været vigtigt for dem fortsat at have en god balance mellem tillid og kontrol på området. Generelt er området båret af stor gensidig tillid, og for casekommunerne er den konstruktive dialog vigtig. Samtidig har de fire kommuner haft vidt forskellige udgangspunkter i forhold til tilsyn før lovændringen trådte i kraft. Tabel 4 opsummerer tilsynsprocedurer og eventuelle ændringer i disse i de fire casekommuner, hvorefter procedurerne uddybes nærmere nedenfor.

Tabel 4: Tilsynsprocedurer og ændringer i disse i de fire casekommuner

	Tilsyn
Kommune 1	Kommunen har fortsat de tilsynsprocedurer, der var i brug forud for lovændringen. De har gennemgang af regnskaber for alle de foreninger, der modtager tilskud, temarevision samt tilsynsbesøg ved indikation. Kommunen havde også forud for lovændringen en risikobaseret tilgang til udvælgelsen af foreninger. Forskellen er, at der nu også skal føres tilsyn på indikation ud fra de nye bestemmelser, og at den tidligere nævnte instruks indebærer, at lokale enheder og øvrige forvaltninger også fører løbende tilsyn.
Kommune 2	Kommunen har ændret sine tilsynsprocedurer som følge af lovændringen i forhold til de foreninger, der modtager tilskud. Den primære ændring er valg af temaer for tilsyn samt et øget antal opsøgende besøg. Hvor kommunen tidligere havde cirka ti kontrolbesøg årligt, som var udvalgt på ad hoc basis, vælges nu 25-30 foreninger ud årligt på baggrund af temaer fastsat af byrådet til nærmere dialog og besøg.

	Derudover har kommunen fortsat sine øvrige tilsynsprocedurer i form af gennemgang af regnskaber samt fremmødekontrol i forhold til aktivitetstilskud og kontrol af medlemstal hos et udvalg af foreninger.
Kommune 3	Kommunen har fortsat de tilsynsprocedurer, der var i brug forud for lovændringen. De udfører stikprøvebaseret administrativt tilsyn i forhold til tilskud og lokaler efter folkeoplysningsloven. Opstår der tvivlstilfælde, tager de en dialog med den pågældende forening.
Kommune 4	Har endnu ikke ændret tilsynsprocedurer, men er i proces med at vedtage nye procedurer. I dag gennemgår forvaltningen alle regnskaber. Derudover besøger de nye foreninger i forbindelse med godkendelsen som folkeoplysende forening. Planen er, at de fremover vil gennemføre tilsynsbesøg, men det er endnu ikke besluttet, hvordan det skal foregå. Forvaltningen forventer at skrue ned på de nuværende tilsynsprocedurer, når de nye procedurer indføres, så der samlet ikke bruges flere ressourcer på tilsyn.

Som det fremgår af tabellen, har casekommune 1, 3 og 4 ikke foretaget ændringer i deres tilsynsprocedurer. Den ene er en mindre kommune, der primært har arbejdet med, hvad de kalder administrativt tilsyn. De gennemgår regnskaber for alle kommunens foreninger. Som følge af lovændringen overvejer de at påbegynde foreningsbesøg og en mere risikobaseret tilsynsmodel:

”Den [lovændringen] giver vel også nogle muligheder, fordi der er et stort administrativt arbejde i den måde, vi gør det på i dag. Det giver os en sikkerhed, synes vi selv, for at vi rent faktisk administrerer efter lovgivningen: Dem der skal have det tilskud, de får også kun det tilskud, de er berettiget til. Men det kan jo faktisk være, der ligger nogle muligheder for at sige, jamen okay, vi er ret sikre på, at det gør de, så måske kunne vi ændre vores tilsyn, så vi gør det på en mere hensigtsmæssig måde og knap så administrativt tungt for os selv, samtidig med at vi når det samme formål.”

Interview casekommune 4, informant 2

Desuden er kommunen begyndt at tage en dialog med nye foreninger, så de får et godt kendskab til hinanden allerede i forbindelse med godkendelse af foreningerne:

”Nu når vi godkender folkeoplysende foreninger, jamen, før der var det jo vedtægter, der gjorde det, men der er vi også gået mere over til at sige ”jamen, vi skal lige se hinanden i øjnene”, vi skal også lige ud og se, hvad laver de herude, og det udspringer af det her.”

Interview casekommune 4, informant 1

Casekommune 3 er ligeledes en mindre kommune, hvor de fortætter med at have det administrative tilsyn samt foreningsdialog/besøg, når der opstår tvivlstilfælde.

”Det kører egentlig lidt videre ad det samme spor. Vi har en proces omkring stikprøvekontrol på vores tilskud og tilsyn på, hvad lokalerne bliver brugt til. Det har egentlig hele tiden kørt lidt på, altså, der har ikke været noget system i det.”

Interview casekommune 3, informant 1

Casekommune 1 har heller ikke foretaget ændringer i deres tilsynsprocedurer som resultat af lovgivningen. Denne kommune har imidlertid længe arbejdet med at udvikle på tilsynsprocedurer for at optimere indsatsen. For eksempel har de længe arbejdet med risikobaseret tilsyn:

”De sidste 10-12 år har vi brugt en risikobaseret tilgang. Altså, da jeg startede for mange år siden, der tog man hvert år et antal foreninger ud tilfældigt, og der var aldrig noget at komme efter, og derfor så var der så spild af tid, og derfor gik vi over til noget mere risikobaseret [tilsyn]. Og det fangede vi faktisk noget mere ved, at vi at gjorde.”

Interview casekommune 1, informant 1

Casekommune 1 har også gennem længere tid arbejdet på at sikre et godt kendskab til deres foreninger:

”Jamen, på et tidspunkt da tog vi en runde på vores foreninger og sagde, hvad for nogen har vi ikke noget kendskab til, og så tog vi et par hundrede ud i en klump, og så kørte vi det rundt og sagde, er der nogen af jer, der kender dem her, blandt alle medarbejderne. (...) Så nåede vi ned på et halvt hundrede stykker eller sådan noget, som vi så bad om at dokumentere deres aktiviteter. Og det faldt ud, uden at det gav anledning til noget særligt.”

Interview casekommune 1, informant 1

Den sidste af casekommunerne har ændret deres tilsyn i både omfang og type. Udover at fortsætte de hidtidige tilsyn på fremmødedokumentation, bilag på lokaletilskud, revision af medlemslister og stikprøvekontrol blandt 25 foreninger årligt, har de brugt anledningen til at indføre flere systematiserede foreningsbesøg. Nu besøger kommunen 25-30 foreninger om året. Foreningerne udvælges af temaer, som fastsættes af byrådet:

”De har valgt nogle lidt brede temaer, og især de første par år havde vi fokus på religiøse foreninger, eller foreninger med eventuel tilknytning til en religiøs institution for at se, om der var noget, der ikke var, som det skulle være. Og så har vi fokus på de større foreninger, fordi de får mest i tilskud, og dermed er det også der, hvor der er mest risiko. Vi har i tidligere sager konstateret, at der i store foreninger også kan være eksempler på, at der ikke altid er styr på sagerne”.

”Nu har vi så skiftet over til, at vi stadigvæk har de større foreninger, og så har vi fokus på dem, der ændrer sig, - f.eks. hvis de stiger meget i tilskud. Og så prøver vi at lave noget, hvor vi tager nogle foreninger ud, der i bund og grund burde være sammenlignelige, eller som udadtil ser ud som om, at de kunne ligge på samme tilskudsniveau, men hvor tilskudsniveauet er meget forskelligt.”

Interview casekommune 2

Besøgene anmeldes ved foreningerne, og forvaltningen forsøger at lægge dem samtidigt med nogle af foreningens aktiviteter. Hvis medarbejderne efter første besøg vurderer, der er behov for yderligere besøg, foretages der derudover et uanmeldt besøg.

Tilsyn i forhold til § 44

De kvalitative interviews understreger, at kommunerne føler sig rimeligt sikre på, at deres tilsyn både før og efter lovændringen trådte i kraft var passende i forhold til de folkeoplysende foreninger. Foreningerne er godkendt ved dem, og de har ofte fulgt dem over længere tid.

Det er anderledes, når det gælder lokaler, som ikke hører under kultur og fritid og/eller andre former for foreninger. Tilsynspligten jf. § 44a har derfor primært været varetaget gennem information til kommunens øvrige afdelinger og medarbejdere.

Casekommune 1 understreger, at de i forhold til tilsyn med brugen af lokaler er helt afhængige af indikationer fra borgere og medarbejdere. Det er en stor kommune, der har ca. 36.000 timers aktivitet om ugen. Dette tal dækker blot aktiviteter i faciliteter som administreres af kultur- og fritidsafdelingen. I kommunens øvrige faciliteter er de afhængige af, at de lokale medarbejdere arbejder ud fra de retningslinjer, der blev rundsendt i kommunen som følge af lovændringen, og indberetter eventuelle problemstillingen eller uvisheder. Derefter kan kommunen foretage tilsyn.

Casekommune 3 understreger, at det ville være problematisk at føre flere tilsyn ved foreningsbesøg, end de allerede gør, alene på baggrund af kommunens geografiske størrelse.

”Vi har en meget, meget stor geografi her, altså næsten 80 km fra den ene ende af kommunen til den anden. Og vi har ikke sådan på den måde tilsyn ude i bygningerne.”

Interview casekommune 3

Som beskrevet i kapitel 1 er der på tværs af kommunerne en øget opmærksomhed på, hvad lokalerne bliver brugt til, og der arbejdes flere steder med at synliggøre og dokumentere, hvem der bruger lokaler. Samtidig understreger flere af informanterne, at det ikke er praktisk muligt at føre et reelt, detaljeret tilsyn med, hvad samtlige lokaler bliver brugt til i praksis (se også kapitel 4).

Kapitel 3: Offentliggørelseskrav

Folkeoplysningsloven har ikke tidligere indeholdt regler om, at kommunerne skal offentlige gøre oplysninger om foreninger, der modtager støtte, eller foreningernes tilskudsregnskaber¹⁴. Med lovændringen blev kommunerne pålagt at offentliggøre lister over foreninger, som modtager støtte eller anvises lokaler efter folkeoplysningsloven, samt foreninger, som har fået afslag på tilskud:

”Kommunalbestyrelsen offentliggør en fortegnelse over foreninger, der modtager tilskud eller anvises lokaler efter denne lov eller regler fastsat i medfør heraf.

Kommunalbestyrelsen offentliggør endvidere en fortegnelse over foreninger, der er meddelt afslag på tilskud eller anvisning af lokaler, jf. § 5, stk. 8, og § 32, stk. 1. 1. pkt. gælder endvidere for foreninger, hvor kommunalbestyrelsen har truffet foranstaltninger som nævnt i § 33, stk. 5, 2. pkt.”

Folkeoplysningsloven, § 35a, stk. 1 og 2

Derudover omfatter lovændringen en pligt til, at kommunerne offentliggør tilskudsregnskaber for de foreninger, der modtager støtte efter folkeoplysningsloven:

”Kommunalbestyrelsen offentliggør de regnskaber, som foreningen aflægger efter stk. 1.”

Folkeoplysningsloven § 29, stk. 3

Ifølge lovbemærkningerne har formålet med disse ændringer været at skabe større gennemsigtighed på området. Både i forhold hvordan foreningerne bruger tilskuddet og i forhold til, hvilke foreninger der er støtteberettigede. Det fremgår derudover, at det er op til de enkelte kommuner at beslutte, hvordan offentliggørelsen foregår, men det forudsættes dog ’at offentliggørelsen som udgangspunkt vil finde sted på kommunernes hjemmeside’ (2016/1, LSF 13).

Offentliggørelse af foreningslister

Som nævnt ovenfor omfatter kravet om offentliggørelse af foreningslister både lister over de foreninger, der modtager tilskud eller anvises lokaler efter folkeoplysningsloven, samt lister over foreninger, som har fået afslag på tilskud eller lokaler.

Offentliggørelse af lister over foreninger, som modtager tilskud, er den del af de skærpede offentliggørelseskrav, som har været mest ligetil for kommunerne. Rigtig mange kommuner har i forvejen haft foreningslister liggende tilgængeligt på deres hjemmeside – ofte via særlige foreningsportaler, som også benyttes til booking af lokaler.

¹⁴ Disse oplysninger vil dog som udgangspunkt være omfattet af regler for aktindsigt under offentlighedsloven (Bemærkninger til 2016/1, LSF 13.)

Offentliggørelsen af afslag var derimod den del af offentliggørelseskravene, som gav anledning til flest bemærkninger i høringssvarene. Flere af høringsparterne bemærkede, at der ikke i andre dele af den danske forvaltningspraksis er tradition for at offentliggøre afslag. Derudover udtrykte flere bekymring for, at kravet vil være vanskeligt for kommunerne at administrere i praksis, f.eks. som beskrevet i det nedenstående uddrag fra KL's høringssvar:

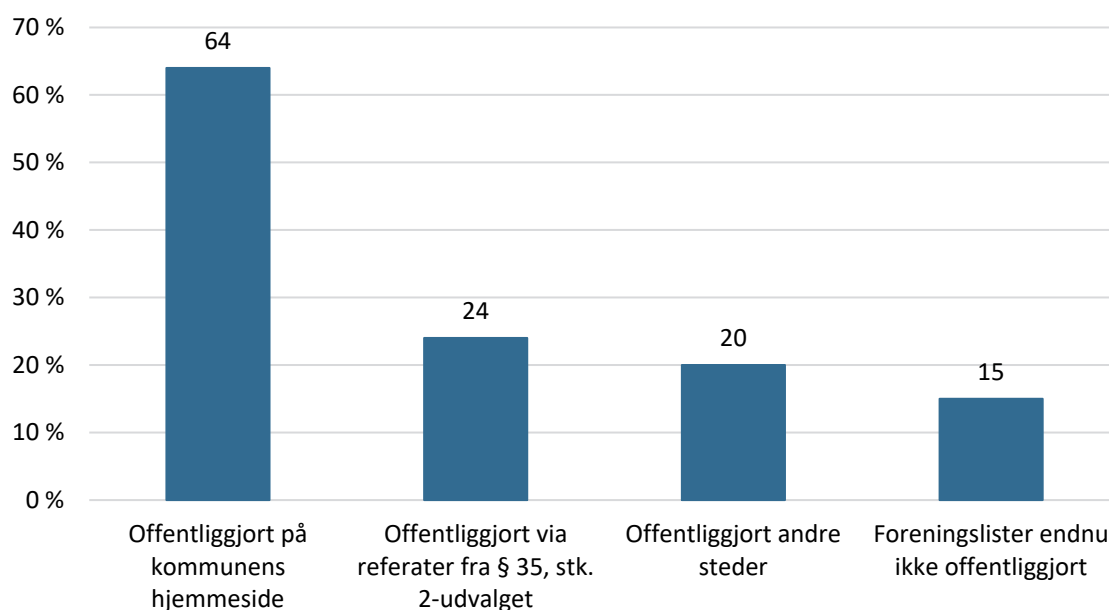
"KL forudser desuden, at forslaget om at offentliggøre en fortegnelse over de foreninger, der meddeles afslag, vil medføre en administrativ tung byrde for kommunerne. Kommunerne har løbende både mundtlig og skriftlig dialog med mange potentielle ansøgere. Derfor har forslaget den konsekvens, at kommunerne skal udarbejde ekstra opgørelser over den type af sager. Forslaget tager derudover ikke højde for, at mange ansøgere også får afslag på dele af deres ansøgninger, både i forhold til aktivitetstilskud og lokaletilskud."

Uddrag fra KL's høringssvar

Der var dermed på forhånd både principielle og praktiske forbehold over for denne del af lovændringen.

I spørgeskemaundersøgelsen er der spurgt ind til offentliggørelse af foreningslister under ét. Det vil sige, at spørgsmålet omfatter både generelle foreningslister og lister over afslag. Som figur 4 viser, har 64 pct. af kommunerne offentliggjort foreningslister på deres hjemmeside, mens 24 pct. har offentliggjort det via referater fra § 35 stk. 2-udvalget, og næsten lige så mange har offentliggjort 'andre steder'. 15 pct. af kommunerne har endnu ikke offentliggjort listerne.

Figur 4: Offentliggørelse af foreningslister (i pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvordan har kommunen implementeret kravet om offentliggørelse af foreningslister?' n = 91 kommuner.

Andelen af kommuner, som har offentliggjort lister på hjemmesiden, er særlig høj blandt bykommunerne (77 pct.), mens der er en overvægt af yderkommuner blandt de kommuner, som angiver offentliggørelse via referater fra § 35 stk. 2-udvalget (38 pct.). Endelig er andelen af kommuner, som ikke har offentliggjort listerne endnu, lidt lavere blandt bykommunerne end blandt de øvrige kommunetyper (se tabel 13 i bilagsmateriale).

De uddybende svar viser, at kommunerne i vid udstrækning benytter deres respektive foreningsportaler og bookingsystemer som kanal for offentliggørelsen af foreningslister:

"Alle vores folkeoplysende foreninger er på foreningsportalen".

"Afkrydsningsliste, hvor man kan se, hvilke foreninger, der får de forskellige tilskud, lån af kommunale lokaler, godkendte foreninger m.m. [...]"

"En gang årligt, inden udgangen af 1. kvartal, offentliggøres på kommunens hjemmeside en fortegnelse over foreninger, der har modtaget tilskud eller blevet anvist lokaler året før."

"Foreningslisterne er tilgængelige på kommunens bookingportal. Alle foreninger der har login til booking og/eller tilskudsansøgninger kommer automatisk på listen."

"Ved kommunens hjemmeside linkes der til kommunens foreningsportal, hvor foreningsdata, booking samt regnskab fremgår."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Offentliggørelse 'andre steder' omfatter i de fleste tilfælde ligeledes foreningsportaler og bookingsystemer, hvor det teknisk set ikke er på kommunens hjemmeside, men hvor hjemmesiden har et link til det pågældende system. En enkelt kommune nævner, at foreningslister er offentliggjort via dagsorden til udvalgs møder.

De uddybende svar fra de kommuner, der har svaret, at de offentliggør via referater fra § 35 stk. 2-udvalget, viser, at det ofte sker i kombination med andre offentliggørelseskanaler. For nogle kommuners vedkommende henviser offentliggørelsen via disse referater specifikt til afslag på tilskud og ikke foreningslister generelt:

"Godkendelser og afslag er offentliggjort på referaterne fra kultur- og fritidsudvalget som har en del af § 35, stk. 2 kompetencerne."

"Afslag offentliggøres fortsat via Folkeoplysningsudvalgets mødereferater."

"Lister over tilskud offentliggøres på kommunens hjemmeside. Alle foreninger, som bruger haller og sale kan ses på Conventus.dk. Afslag på tilskud offentliggøres ved referater på hjemmesiden fra Folkeoplysningsudvalget. Brugere i klasse-/faglokaler er ikke offentliggjorte, da opgaven forvaltes på de enkelte skoler."

"Sager (afslag) der behandles på politisk niveau offentliggøres i folkeoplysningsudvalgets dagsorden/referater."

”Vi har offentliggjort en liste med tilskud/afslag på hjemmesiden.”

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Der er dog forskellige fortolkninger i spil i forhold til, hvilke typer af afslag der offentliggøres. Flere kommuner understreger, at de ikke offentliggør administrative afslag, men udelukkende de afslag, der er blevet givet på baggrund af drøftelser i folkeoplysningsudvalget eller det politiske udvalg.

De kommuner, som endnu ikke har offentliggjort foreningslister, angiver forskellige årsager¹⁵. Det gælder eksempelvis arbejdspress, prioriteringen af andre opgaver samt udfordringer med at få det ind i IT-systemet:

”Der har været en del organisatoriske ændringer. Risikoen er gennemgået ud fra lister med udbetalinger og lokaler. Risikoen er fundet meget lav. Derfor er det ikke prioriteret. Vi er en fattig kommune, og vi vil hellere bruge vores sparsomme ressourcer på at skabe værdi for borgerne.”

”Foreningslisten er på vej til at blive offentliggjort, men et generelt arbejdspress har betydet, at det endnu ikke er gjort.”

”Vi arbejder på at få dem lagt på kommunens hjemmeside.”

Samlet har hovedparten af kommunerne implementeret offentliggørelseskravene i forhold til foreningslisterne, og kommunens hjemmeside samt de respektive foreningsportaler er de mest udbredte kanaler for offentliggørelsen. Som også casestudierne senere illustrerer, kan der være forskelle på foreningslisternes detaljeringsgrad, og hvorvidt det er muligt at sondre mellem folkeoplysende foreninger og øvrige foreninger.

Specifikt i forhold til afslag angiver en del kommuner, at det sker via referater fra § 35, stk. 2-udvalget. Ud fra kommunernes svar er det ikke muligt at se, hvilke typer af afslag, der indgår i offentliggørelsen, men – som casestudierne senere eksemplificerer – er det sandsynligt, at det flere steder omfatter de afslag, der er behandlet i udvalget, og ikke alle de afslag, der er givet administrativt.

To ud af fem bruger andre kommuners foreningslister

Af lovbemærkningerne fremgår det, at hensigten med offentliggørelseskravet var at skabe en større gennemsigtighed på området og også at give kommunerne mulighed for at hente inspiration i andre kommuners foreningslister.

¹⁵ De uddybende svar viser, at en enkelt af disse kommuner har svaret for offentliggørelseskraven generelt. Den pågældende kommune har således opfyldt kravene i forhold til foreningslister og afslag, men har endnu ikke offentliggjort regnskaberne.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 39 pct. af kommunerne har hentet inspiration fra andre kommuners foreningslister i forbindelse med ansøgninger fra foreninger om tilskud/lokaler (tabel 5).

Tabel 5: Inspiration fra andre kommuners foreningslister?

	Andel kommuner	Antal kommuner
Ja	39	35
Nej	54	49
Ved ikke	7	6
I alt	100	90

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Har kommunen hentet inspiration i andre kommuners foreningslister i forbindelse med ansøgninger fra foreninger om tilskud/lokaler?'

Blandt informanterne i casestudierne varierer det, hvorvidt de har hentet inspiration i andre kommuners foreningslister. I de to casekommuner, som har benyttet sig af muligheden, har inspirationen dog ikke handlet om grænsetilfælde i forhold til de nye paragraffer i loven, men om godkendelse af folkeoplysende foreninger i bredere forstand:

"På et tidspunkt har vi haft nogle diskussioner inden for aftenskoleområdet om, hvorvidt det nu var aftenskoler [...] Det har jeg brugt det rigtig meget til, og så har jeg snakket rigtig meget med [nabokommune], fordi de har haft sådan en gennemgang af deres folkeoplysende foreninger [...] De har ikke så mange, så der har de besluttet, at alle fik nulstillet deres status, og hvis man skulle være folkeoplysende forening igen, så skulle man genansøge og starte forfra med en godkendelsesproces med vedtægter og bestyrelsessammensætning og alt det der, ikke. Og det kunne jeg egentlig godt tænke mig også at få gjort. Og det er jo også lidt det der med, at jeg har nogle foreninger, hvor jeg tænker "hmm, skulle det måske bare være en øvrig forening i stedet for en folkeoplysende forening?"

Interview casekommune 3, informant 1

"Interviewer: Og der har I skrevet, at det har I faktisk brugt, det her med at hente inspiration i andre kommuners foreningslister. Har det været i forbindelse med godkendelse af foreninger?

Informant 1: "Jamen, jeg vil sige, det var også noget, vi gjorde før. Fordi vi vender alt med de to erfa-kommuner, vi har. Også fordi vi ligner hinanden meget, også på tilskud og foreningsstørrelser og så videre, så vi låner lidt og tyvstjæler af hinanden og sparrer om mange ting."

Interview, casekommune 4, informant 1

Som det fremgår af det sidste citat, er det dog ikke nyt for den pågældende kommune at hente inspiration i andre kommuners lister, da de generelt sparrer med de omkringliggende kommuner. Derudover har de brugt listerne konkret i forhold til overvejelser om udformningen af deres egne lister og systemer i forbindelse med de nye offentliggørelseskrav.

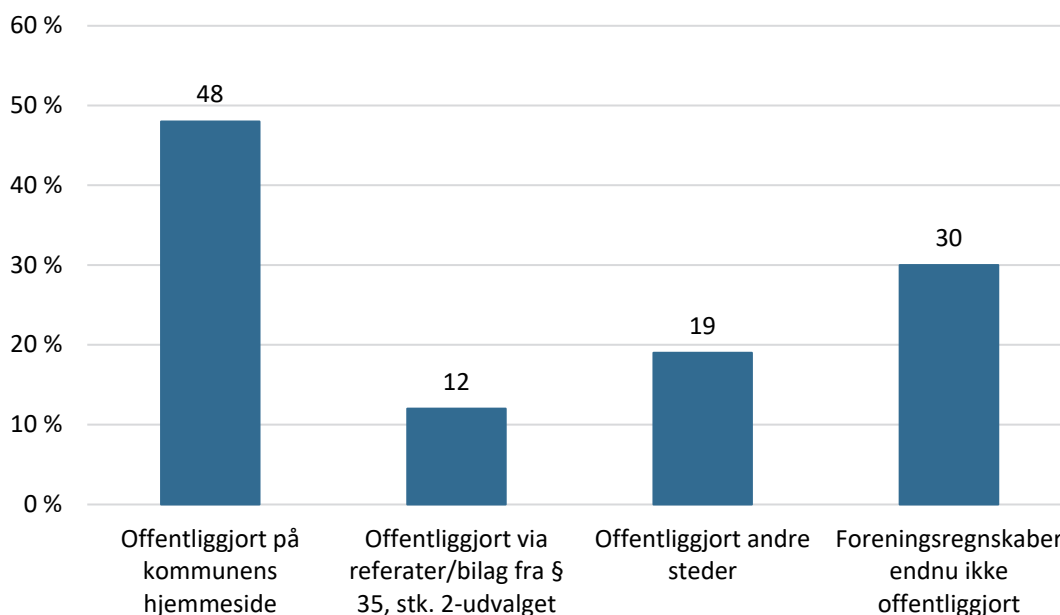
Offentliggørelse af tilskudsregnskaber

Ifølge lovbemærkningerne er hensigten med kravet om offentliggørelse af tilskudsregnskaber at "skabe en større grad af gennemsigtighed med hensyn til, hvordan foreningerne anvender tilskud efter loven" (2016/1 LSF 13, 20).

Flere af høringssvarene i forbindelse med lovgivningsprocessen forholdt sig eksplicit til dette punkt. Blandt andet understregede flere, at det ville være ressourcekrævende for både kommuner og foreninger. Nogle af høringssvarene satte derudover spørgsmålstegn ved nødvendigheden af tiltaget, da der i forvejen er mulighed for aktindsigt via lov om offentlighed i forvaltningen, mens de ikke tydede på en principiel modstand mod selve offentliggørelsen af regnskaberne (Kulturudvalget 2016-17 L 13, Bilag 1, høringssvar).

Kommunernes svar i spørgeskemaet viser, at 30 pct. af kommunerne endnu ikke har offentliggjort regnskaberne (figur 5). Det tyder på, at implementeringen af denne del af offentliggørelseskravene har været mindre ligetil for kommunerne end offentliggørelsen af foreningslisterne¹⁶. Knap halvdelen af kommunerne har offentliggjort regnskaberne på deres hjemmeside, 12 pct. via referater fra § 35 stk. 2-udvalget, mens 19 pct. har offentliggjort andre steder.

Figur 5: Offentliggørelse af regnskaber (andel i pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvordan har kommunen implementeret kravet om offentliggørelse af foreningernes tilskudsregnskaber?' n = 91.

¹⁶ 11 pct. af kommunerne har hverken offentliggjort foreningslister eller regnskaber, og der er dermed et vist – men ikke fuldt – overlap.

Der er ingen klare mønstre på tværs af kommunetyper. Relativt set har lidt flere mellem- og bykommuner dog offentliggjort på kommunens hjemmeside, mens særligt yderkommunerne har offentliggjort via referater fra § 35, stk. 2-udvalg. Andelen, som ikke har offentliggjort regnskaberne endnu, er lavest blandt yderkommunerne, men fordeler sig derudover jævnt på tværs af kommunetyperne (se tabel 14 i bilagsmaterialet).

De uddybende svar viser, at offentliggørelsen af regnskaber 'andre steder' og offentliggørelse på hjemmesiden ofte sker via de respektive foreningsportaler, kommunerne benytter sig af – ligesom de samlede foreningslister:

"Foreninger skal indsende foreningsregnskab eller tilskudsregnskab til forvaltningen. Regnskaberne offentliggøres via Fritidsområdets administrationssystem. Forvaltningen udarbejder et tilskudsregnskabsskema, som foreningerne kan udfylde, såfremt de ikke ønsker at offentliggøre deres foreningsregnskaber."

"Foreningerne uploader deres regnskab via vores foreningsportal. Administrativt sætter vi et flueben ved de regnskaber, som skal offentliggøres, og regnskaberne er derefter tilgængelige på det offentlige link på kommunens hjemmeside der hedder "Find forening"."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

Enkelte kommuner uddyber, at de har indført procedurer, så foreningerne ikke får udbetalt deres tilskud, før de har indleveret et tilskudsregnskab:

"Via subdomæne på kommunens hjemmeside, hvor hver forening har en side, hvor de skal oplyse deres tilskudsregnskab. Fra og med 2019 får de først udbetalt tilskud, når de har oplyst tilskudsregnskab for seneste afsluttede regnskabsperiode. 2017 og 2018 var indkøringsperiode."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

Endelig omfatter de uddybende svar også eksempler på kommuner, som ikke omtaler deciderede tilskudsregnskaber, men uddyber at en liste over udbetalte tilskud kan ses på hjemmesiden. Eller at det på hjemmesiden oplyses, at man kan rekvirere tilskudsregnskaberne:

"Vi arbejder ikke med tilskudsregnskaber, da vores tilskudsmodel for både aktivitetstilskud og lokaletilskud fungerer bagudrettet. Foreningerne får således tilskud udbetalt på grundlag af dokumenterede faktiske udgifter i det foregående år, og ansøgningen er dermed i sig selv et tilskudsregnskab, som præcist viser, hvad tilskud er givet til. Det, vi lægger op på hjemmesiden, er en oversigt og alle foreninger, der har fået tilskud og præcist, hvad de har fået i henholdsvis lokaletilskud og aktivitetstilskud. Hvis nogen vil dybere ned i en sag, kan de bede om aktindsigt, hvilket er oplyst på hjemmesiden."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

De kommuner, som endnu ikke har offentliggjort regnskaberne, angiver forskellige årsager i de uddybende svar. Flere nævner, at de endnu ikke har et IT-system, som kan håndtere det, eller at de afventer udviklingen af en foreningsportal eller en ny hjemmeside:

"De kommer på kommunens nye hjemmeside, når den går i luften."

"Kommunen er i dialog med andre kommuner om en fælles procedure for offentliggørelse af tilskudsregnskab via Winkas foreningsportalen."

"Kommunen er i gang med at implementere en fritidsportal, hvor bl.a. tilskudsregnskaberne kan offentliggøres.

"Vi er desværre ikke kommet i mål med denne øvelse endnu, da vores IT-systemer har vanskeligheder ved det."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

En enkelt kommune uddyber, at mange foreninger endnu ikke har efterkommet kommunens forespørgsel om særlige tilskudsregnskaber, og at det tager tid at ændre sådanne processer:

"Foreningerne er blevet bedt om at udfylde specifikt tilskudsregnskab, men langt fra alle har gjort det. Mange sender, som de plejer, hele deres regnskab til kommunen. Begrebet "tilskudsregnskab" er svært at formidle/forklare. Foreningerne har i årevis indsendt et fuldt og underskrevet regnskab, og denne kultur tager det tid at ændre."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

Andre kommuner nævner, at det af ressourcemæssige årsager ikke har været en prioriteret opgave, mens en enkelt nævner, at regnskaberne kan rekvireres på forespørgsel:

"Der er udarbejdet en løsning i vores foreningsregister, men mangel på tid og ressourcer har nedprioriteret opgaven."

"De er endnu ikke offentliggjort. Ressourcekrævende, og vi mangler en god måde at gøre det på."

"Foreningernes tilskudsregnskaber kan til enhver given tid rekvireres. Som før lovændring."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

Samlet tyder resultaterne på, at kravet om offentliggørelse af foreningsregnskaber har medført mange overvejelser rundt omkring. Der er stadig en del kommuner, som ikke er nået i mål med kravet. Hos nogle kommuner har opgaven været nedprioriteret, mens det andre steder i højere grad handler om IT-systemernes begrænsninger. Samtidig tyder nogle af de uddybende svar på, at flere kommuner har svært ved at se nødvendigheden af tiltaget, når regnskaberne i forvejen kunne rekvireres ved anmodning, og nogle kommuner har valgt at fortsætte med den praksis¹⁷.

¹⁷ Enkelte kommuner har også specifikt adresseret kravet om offentliggørelse af tilskudsregnskaber i deres afsluttende kommentarer om lovændringen som helhed.

De fire casekommuner og implementeringen af offentliggørelseskrav

De fire casekommuner eksemplificerer igen fint den beskrevne variation på landsplan. Casekommunerne har implementeret offentliggørelseskravene på forskellig vis, og samtidigt er de på forskellige stadier i forhold til, hvilke dele af kravene de er nået i mål med. Tabel 6 opsummerer hovedtrækkene i casekommunernes implementering af offentliggørelseskravene:

Tabel 6: Implementering af offentliggørelseskrav i casekommunerne

	Offentliggørelse af foreningslister	Offentliggørelse af regnskaber	Offentliggørelse af afslag
Kommune 1	Foreningslister er offentliggjort på kommunens hjemmeside, hvor der er oprettet en ny side til at imødekomme offentliggørelseskravene. Der sondres mellem godkendte folkeoplysende foreninger, aftenskoler, der modtager tilskud, og folkeoplysende foreninger, der modtager medlems- og/eller lokaltilskud.	Regnskaberne er offentliggjort på samme side. Forvaltningen har udarbejdet en skabelon til tilskudsregnskab, som foreningerne kan bruge. Ellers offentliggøres det fulde regnskab. Regnskaberne er indscannet som en pdf-fil for hver enkelt forening.	Afslag på ansøgninger om godkendelse som folkeoplysende foreninger er ligeledes offentliggjort på siden.
Kommune 2	Foreningslister er offentliggjort via kommunens foreningsportal	Regnskaber er offentliggjort samme sted under hver enkelt forening. Foreningerne har fået en skabelon til tilskudsregnskabet, som de har udfyldt. Regnskaberne er scannet ind som pdf-fil (den side, der omfatter underskrifter, er ikke medtaget i offentliggørelsen)	De afslag, som er blevet givet via drøftelser i folkeoplysningsudvalget, planlægges offentliggjort via mødereferater. Afslag, der er givet administrativt, vil ikke blive offentliggjort.
Kommune 3	Foreningslister er offentliggjort via kommunens foreningsportal. Alle foreninger er på portalen, men man kan udvælge en liste kun over de folkeoplysende foreninger.	Foreningerne udfylder en række nøgletal om deres tilskudsrelaterede indtægter og udgifter, som ligeledes er offentlige på portalen.	Afslag på tilskud er endnu ikke offentliggjort, da man ikke har fundet en hensigtsmæssig procedure. Forvaltningen kan via portalen trække en samlet liste med alle typer af afslag og begrundelser herfor, som kan rekvireres på forespørgsel.
Kommune 4	Foreningslister er offentliggjort via kommunens foreningsportal. Listen omfatter alle typer af foreninger, som kan booke lokaler.	Har endnu ikke implementeret regnskaber grundet systemmæssige udfordringer.	Har endnu ikke offentliggjort afslag.

Foreningslister

Når det gælder offentliggørelse af foreningslister, anvender tre ud af de fire casekommuner deres respektive foreningsportaler som kanal for offentliggørelsen. Foreningsportalerne bliver ofte benyttet af alle de foreninger og eventuelle øvrige aktører, som booker lokaler, og de samlede lister kan derfor omfatte en bred vifte af aktører.

Det er dog forskelligt, hvilke typer af foreninger der indgår i portalerne, og hvorvidt der er mulighed for at sondre mellem godkendte folkeoplysende foreninger og øvrige foreninger. I casekommune 4 er det et krav for de folkeoplysende foreninger at være på foreningsportalen, mens det for de øvrige er en mulighed, og de behøver ikke at være offentligt synlige:

Interviewer: "Er det alle godkendte folkeoplysende foreninger eller bare dem, der modtager tilskud?"

Informant 1: "Det er alle godkendte. De skal være godkendt for at modtage noget. Så på den måde, der ligger det i at blive godkendt, jamen så skal du også være på portalen. Alle andre foreninger de kan også være derinde, men de bestemmer egentlig selv, om de vil ligge offentligt."

Interview casekommune 4, informant 1

I casekommune 3 er alle foreninger og øvrige aktører ligeledes på portalen, men der er mulighed for kun at få vist de folkeoplysende foreninger:

Interviewer: "I forhold til de foreninger, I har på jeres foreningsportal, er det så alle typer af foreninger, eller hvad? Også både folkeoplysende og dem, der bare låner lokaler?"

Informant 1: "Ja. Alt hvad vi har registreret. Ja. Man kan vælge ud på grupper, så hvis man kun vil have de folkeoplysende, så kan man få dem. Men alle er registreret. Og det er simpelthen fordi, at de jo også booker lokaler igennem portalen og på den måde, så ved vi så, hvem der er der, fordi de er registreret med kontaktpersoner og telefonnummer og e-mail."

Interview casekommune 3, informant 1

Casekommune 1 bruger ikke foreningsportalen i forbindelse med offentliggørelseskravet, men har i stedet oprettet en separat side på kommunens hjemmeside til formålet. Her ligger der excel-ark med oversigter over samtlige godkendte folkeoplysende foreninger samt separate lister med de foreninger og aftenskoler, der modtager tilskud. På samme side offentliggøres foreningernes regnskaber og en liste med de foreninger, der har fået afslag på godkendelse som folkeoplysende forening.

Offentliggørelse af afslag

Også i forhold til offentliggørelse af afslag er der forskellige modeller i spil i casekommunerne. I to af kommunerne har man valgt at fokusere på de afslag, som er givet i forbindelse med ansøgninger om godkendelse som folkeoplysende forening, som er behandlet i folkeoplysningsudvalget, men ikke de tilfælde, hvor der er givet administrativt afslag på

ansøgninger om tilskud eller lokaler. I casekommune 2 understreger informanten, at det som oftest er helt andre temaer end lovændringens fokus, som er i spil ved vurderingen af, hvorvidt foreninger kan godkendes som folkeoplysende foreninger. Det kan f.eks. være aktivitetstype, vedtægtsforhold eller organiseringsform. I kommunen har man derfor gjort sig følgende overvejelser vedrørende offentliggørelsen af afslag:

”Der har vi nok lagt en snæver tolkning på den del. Og der har vi jo igen brugt råderummet til at skønne, hvad det er, man vil ramme med lovændringerne. Vi har jo mange løbende henvendelser om at blive godkendt som forening. Nogen, som vi rask væk vurderer, ikke lever op til lovens krav af den ene eller anden grund, og hvor vi i en forhåndsdialog siger til dem, at de ikke behøver at søge. Og så hører vi ikke fra dem igen [...] Og der har vi valgt, at de sager, der når et omfang, hvor vi har dem i vores folkeoplysningsudvalg, for at de skal forholde sig til, om det her er noget, man vil eller ej, det er så dem, vi vil offentliggøre. Dem har vi så indtil videre ikke haft ret mange af.”

Interview casekommune 2

Som det fremgår, finder informanten det ikke hensigtsmæssigt at registrere og offentliggøre alle de tilfælde, hvor forvaltningen får henvendelser fra foreninger, som ønsker afklaring om, hvorvidt de er berettiget til godkendelse som folkeoplysende forening, og derfor vil de udelukkende offentliggøre de afslag, der er behandlet i folkeoplysningsudvalget. Informanten forventer, at afslagene i fremtiden vil blive offentliggjort gennem materiale til folkeoplysningsudvalgets møder.

Ingen af casekommunerne har offentliggjort samtlige afslag på lokaler, hvor problematikken blandt andet er, at der kommer rigtig mange ansøgninger, som ikke kan imødekommes på grund af kapaciteten i faciliteterne:

”Her vil det virkelig blive meget omfangsrigt og omstændeligt, altså fordi vi har jo generelt fyldt i vores faciliteter, og så skulle vi jo offentliggøre alle dem, som ellers søger om tider, vi ikke kan imødekomme. Vi har jo rigtig mange, der ønsker at få lokaler eller flere tider. Så nej, det kan vi slet ikke håndtere. Til gengæld så har vi et system, hvor man altid kan gå ind og se, hvem der er i de forskellige lokaler.”

Interview, casekommune 2

En af kommunerne har dog – via bookingsystemet – en liste liggende med alle typer af afslag. Ifølge informanten har de endnu ikke fundet en god måde at offentliggøre listen på, og de har været i tvivl om, hvad der skulle til for at opfylde lovens krav, så foreløbigt kan listen rekvireres ved forespørgsel:

”Og det er det, jeg har spurgt om. Både på det der hvor både KL og ministeriet var der, om det er nok at have en liste, man kan udlevere på forespørgsel, om man skal have en liste, der for eksempel skal på dagsordenen til vores politiske udvalg, så er den ligesom offentliggjort der. Om den skal ligge direkte på hjemmesiden, og ingen vil svare. Så lige nu har vi valgt den nemme løsning, og det er, at jeg har listen.”

Interview, casekommune 3, informant 1

Listen omfatter alle typer af afslag – både på tilskud, lokaletilskud og lokaler, som er inde i bookingsystemet. Ifølge informanten er der kun ganske få principielle afslag på tilskud om året, mens der løbende sker afslag i forhold til lokaler, hvorfor der er tale om en liste, som hele tiden ændrer sig.

Der kan desuden være forskel på afslag i forhold til godkendelsen som folkeoplysende forening og afslag efter § 44a, som omfatter tilskud og lokaler efter andre lovgivninger. I casekommune 1, som har givet afslag til en forening efter § 44a, er dette afslag ikke offentliggjort sammen med de øvrige afslag på kommunens hjemmeside, da den liste kun omfatter folkeoplysende foreninger eller foreninger, som har søgt om at blive det. Afslaget efter § 44a er dog tilgængeligt via referater fra det politiske udvalg.

Samlet er det dermed særligt den praktiske håndtering af offentliggørelsen af afslag samt tolkningen af, hvilke typer af afslag der indgår i den lovpligtige offentliggørelse, som har givet anledning til overvejelser i flere af casekommunerne. Det skyldes blandt andet, at der er tale om et driftsområde, hvor mange afgørelser træffes løbende på administrativt niveau. Samtidig kan opleves et skisma mellem lovens ordlyd, som umiddelbart omfatter alle typer af afslag, og baggrunden for loven, hvor fokus er på at forhindre støtte til antidemokratiske foreninger. Et fokus som sjældent er centralt i forbindelse med vurderingen af, om foreninger kan godkendes som folkeoplysende foreninger.

Offentliggørelse af regnskaber

Også når det gælder offentliggørelsen af tilskudsregnskaber, har der været forskellige tilgange og overvejelser i spil i casekommunerne. En af kommunerne har endnu ikke offentliggjort regnskaberne. De arbejder stadig på at finde en måde at gøre det på, som deres IT-system kan håndtere. De øvrige kommuner har alle offentliggjort regnskaberne, men på forskellig vis.

Casekommune 2 og 3 har offentliggjort regnskaberne via deres foreningsportal, mens casekommune 1 har offentliggjort regnskaberne på den del af kommunens hjemmeside, der – som tidligere nævnt – er dedikeret til de forskellige typer af lister og opgørelser, som offentliggørelseskravene omfatter. Her er alle regnskaberne scannet ind og lagt ud som pdf-filer i alfabetisk rækkefølge efter foreningens navn. Kommunen har tidligere gjort opmærksom på i sit hørings svar til KL, at man forudsætter, at der er lovmedhold til offentliggørelse af f.eks. navn og adresse på bestyrelsesmedlemmer:

”Hovedparten af foreninger er registreret med postadresse hos en fysisk person – typisk et bestyrelsesmedlem. Det forudsættes derfor, at der med loven er sikret lovmedholdelighed i forhold til persondataloven ved offentliggørelse af disse oplysninger.”

Hørings svar til KL, casekommune 1

I nogle tilfælde er personfølsomme oplysninger samt kontonumre mv. dog fjernet fra regnskaberne inden offentliggørelsen.

Persondataloven har været et opmærksomhedspunkt hos flere af casekommunerne. En af informanterne lægger særligt vægt på skismaet mellem lovens krav om bestyrelsesmedlemmernes underskrifter på regnskaberne samtidig med, at engagement i eksempelvis religiøse og politiske foreninger kan ses som personfølsomme oplysninger:

”Når der står, at man skal offentliggøre regnskaber med navne på bestyrelsen, og samtidig, opererer vi på et område, hvor vi har politiske og religiøse foreninger, som der er stor personfølsomhed omkring. Her har vi også lidt savnet, at man ligesom fik hjemmel til at offentliggøre navnene på bestyrelsesmedlemmerne fra de foreninger, der modtager tilskud. Og det har vi ikke fået, eller det har man slet ikke forholdt sig til, udover at man må henholde sig til persondataloven. Og det betyder jo så, at vi i princippet sidder med to typer af regnskaber: Der er dem, hvor vi bare kan offentliggøre det hele, fordi det er idrætsforeninger eller spejdere - det er måske endda kun DDS-spejdere, hvis man skal være sådan helt grov - hvor der ikke opleves noget personfølsomt i form af religiøs eller politisk tilhørsforhold. Og så er der de andre, hvor vi i princippet skal pille navnene ud eller blackliste dem. Det har så gjort, at det er en anden type regnskab, vi offentliggør, end det man måske egentligt ønskede, fordi vi nu kun tager tallene og ikke underskrifterne med ”

Interview, casekommune 2

Et andet spørgsmål er, hvorvidt offentliggørelsen omfatter foreningernes samlede regnskaber eller blot tilskudsregnskaberne, som loven foreskriver. Også her har kommunerne forskellige måder at håndtere offentliggørelsen på. En af kommunerne har den praksis, at de har udarbejdet et skema til tilskudsregnskaberne, som foreningerne kan vælge at bruge. Hvis de ikke gør det, offentliggør de det samlede regnskab:

”Vi har nogle skabeloner, vi sender ud, og så kan de sende det hele ind, hvis de vil, og hvis det er nemmere for dem i stedet for at lave to.”

Interview, casekommune 1, informant 2

I de to kommuner, der har valgt at offentliggøre via deres foreningsportaler, har den ene kommune - efter inspiration fra andre kommuner - udvalgt en række nøgletal fra regnskaberne, som foreningerne skal indberette som deres tilskudsregnskab (tilskudsrelaterede indtægter og udgifter). Efter en indkøringsfase er praksis nu, at foreningerne ikke kan søge om tilskud, før de har indberettet regnskabet:

”Vi har præsenteret nogle nøgletal. Vi har tyvstjålet fra [navn på en anden kommune], som jeg synes har lavet en rigtig god model [...] Og det går i virkeligheden ud på, at samtidig med at foreningerne søger tilskud, så indtaster de nogle nøgletal, altså noget med hvor meget de har brugt på aktiviteter i foreningen. Der er sådan en fem-syv tal. Og de der tal, de bliver så offentliggjort i foreningsregisteret på vores foreningsportal, som alle kan tilgå uden at være logget ind - alle kan gå ind, og så er det der. Og der bliver felterne fra, hvad vi betaler i tilskud, de bliver også kopieret derind, så de kan se, hvad de har fået i tilskud. Der skal de også vinge af, om de får stillet kommunale lokaler til rådighed, som jo også var noget af det, der var fokus på i den ændring [...] Så på den måde har vi ligesom lavet vores løsning. Men jeg ved jo ikke, om jeg er i mål med den [...]”

Interview, casekommune 3, informant 1

I den anden kommune udfylder foreningerne en særlig tilskudsregnskabsblanket, som underskrives og sendes til kommunen, hvorefter den scannes ind som en pdf. Af hensyn til overvejelser vedrørende persondata er den sidste side af regnskabet, hvor underskrifterne er, ikke medtaget:

"Vi får tilskudsregnskaber ind, og der tager vi den side med tallene fra det underskrevne regnskab og scanner ind og offentliggør. Sådan at inde på vores foreningsportal, der kan man søge foreningerne frem, og så kan man finde alle deres regnskaber."

Interview, casekommune 2

Casekommunerne har ikke oplevet decideret utilfredshed fra foreningernes side i forhold til offentliggørelsen af regnskaber – som enkelte andre kommuner har bemærket – men blot at det kræver tilvænning og ressourcer at få nye procedurer op at køre, og at det gælder om at finde nogle løsninger, som er lette at gå til for foreningerne:

Interviewer: "Har der været skepsis overfor at skulle have regnskaberne liggende offentligt, eller er det mere besværet i det?"

Informant: "Nej, det har der ikke. Det er besværet i det, fordi vi har pindet de der nøgletal ud. Fordi der var nemlig rigtig mange, der ikke ville have hele deres regnskab ud og ligge og syntes, det var en rigtig dårlig ide. Så faktisk så når de var færdige med lige at være lidt irriterede over, at de skulle regne nogle ting sammen til de der nøgletal, så kunne de faktisk godt se, at vi havde lidt gjort det for deres skyld."

Interview, casekommune 3, informant 1

En anden kommune, som dog ikke har offentliggjort regnskaberne endnu, oplever heller ikke skepsis. Tværtimod har flere foreninger været positive overfor den øgede gennemsigtighed:

"Men jeg vil sige, det kan godt være, det ændrer sig, når vi så gør det [offentliggør regnskaberne], det skal jeg ikke kunne sige. Men der var faktisk rigtig mange, der tilkendegav, at det var egentlig rigtig dejligt. Så kan man også se, hvad en tilsvarende forening får."

Interview, casekommune 4, informant 1

Samlet set har det primært været tekniske overvejelser, GDPR-overvejelser samt uklarhed om, præcis hvilke oplysninger der skal med i offentliggørelsen af regnskaberne, som flere af casekommunerne har arbejdet med. I to af kommunerne nævner informanterne eksplicit, at de ser positivt på den øgede åbenhed og gennemsigtighed på området.

Kapitel 4: Kommunernes vurdering af lovændringen

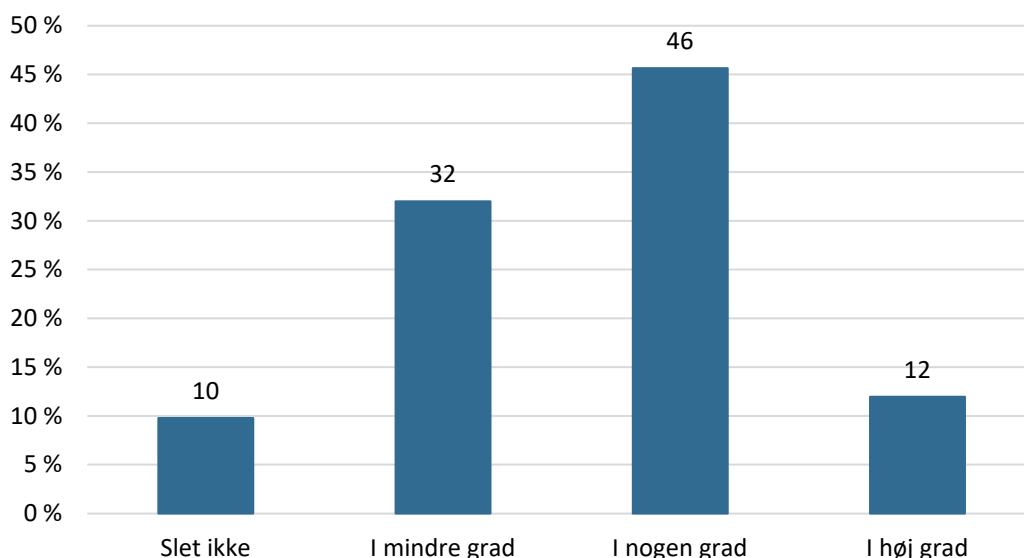
Ud over kommunernes implementering af de forhold, der relaterer sig til de specifikke paragraffer i loven, som er beskrevet ovenfor, er det væsentligt at belyse kommunernes overordnede vurderinger af lovændringen. Dette har været et tema i såvel spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne samt i de kvalitative studier i de fire udvalgte kommuner. Kapitellet vil belyse de følgende temaer:

- Oplevede udfordringer
- Vurderingen af hvorvidt lovændringerne har forbedret kommunens muligheder for at forhindre, at der gives støtte til antidemokratiske foreninger.
- Vurderingen af om loven i tilstrækkelig grad giver hjemmel/redskaber til at forhindre, at der gives støtte til antidemokratiske foreninger
- Vurderingen af ressourceforbruget.

Ni ud af ti oplever udfordringer ved implementeringen

Som figur 6 viser, har hovedparten af kommunerne oplevet udfordringer med loven i større eller mindre grad.

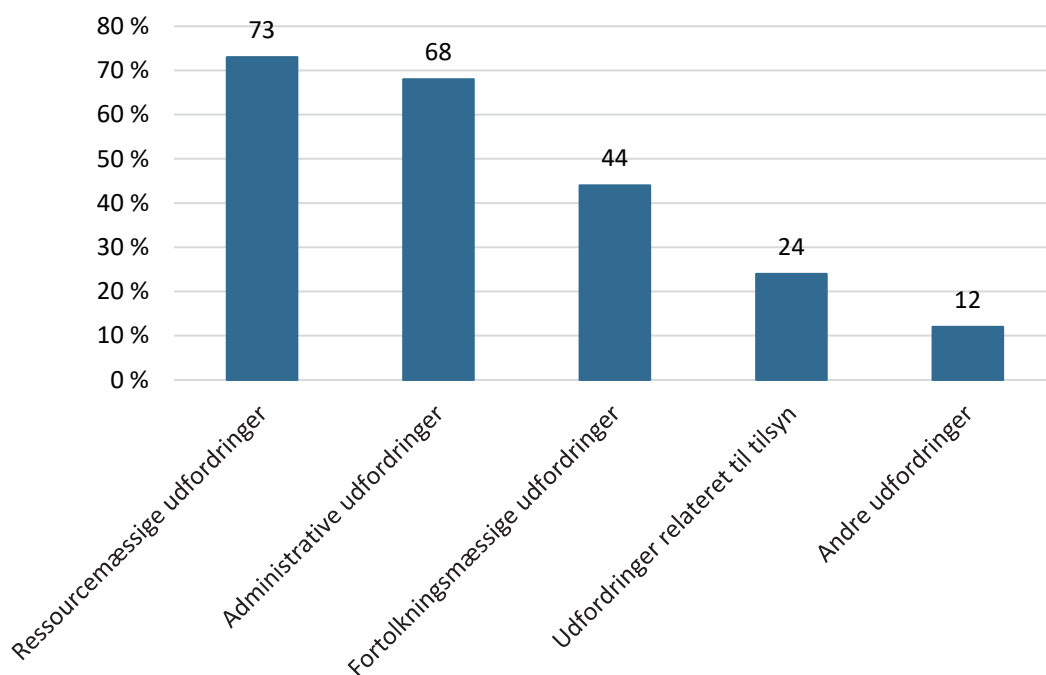
Figur 6: Har kommunen oplevet udfordringer? (andel i pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet 'I hvilken grad har I som kommune oplevet udfordringer i forbindelse med implementeringen af lovændringen?' n = 92

Der er ingen klare mønstre i opfattelsen af graden af udfordringer på tværs af kommunetyper. Ses der i stedet på, hvilke *typer* af udfordringer kommunerne oplever, fylder ressourcemæssige og administrative udfordringer mest i det samlede billede (figur 7). Dette er ikke overraskende i lyset af den tidligere beskrevne øgede aktivitet – særligt på tilsynsområdet. Derudover oplever 44 pct. af kommunerne fortolkningsmæssige udfordringer, mens 24 pct. oplever udfordringer relateret til tilsyn.

Figur 7: Hvilke udfordringer oplever kommunerne? (andel i pct.)



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet 'Hvilke udfordringer har I oplevet?' n = 83. De kommuner, der har svaret, at de 'slet ikke' oplever udfordringer, har ikke fået spørgsmålet.

12 pct. af kommunerne har sat kryds ved 'andre udfordringer'. De uddybende svar viser, at det handler om mange forskellige forhold. Flere af kommentarerne går dog på udfordringer, som relaterer sig til it-systemernes begrænsninger:

"Øget pres på hjemmeside/server."

"Systemmæssige udfordringer."

"Tilpasse digitale systemer."

"Økonomi, hvis der på sigt skal anskaffes it-system til synliggørelse af foreningstilskud [...]"

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

De øvrige kommentarer omhandler forskellige typer af fortolkningsmæssige og praktiske udfordringer. Kommentarerne omfatter primært offentliggørelsesdelen, mens en enkelt kommune nævner udfordringer med definitionen af, hvornår noget er demokratiundergravende:

"Det har været vanskeligt at få klar information om, hvad et tilskudsregnskab skal indeholde."

"Spild af tid – især regler om offentliggørelse. Vi førte i forvejen et risikobaseret og frekvent tilsyn."

”Hvornår er noget demokratiundergravende? Hvordan får vi det kommunikeret ud til skoler, plejehjem mm. som har kommunale lokaler.”

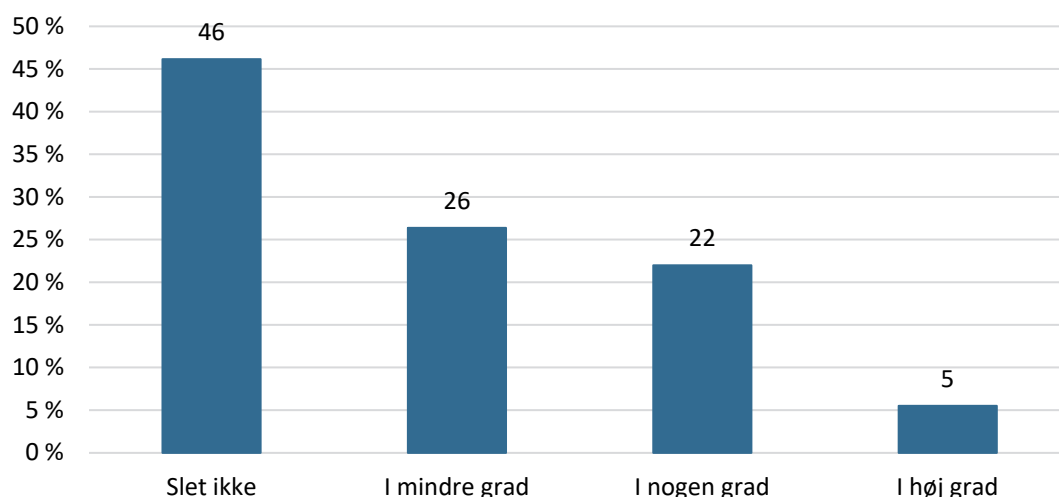
Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen

Fordelt på kommunetyper er det interessant, at særligt yderkommunerne har oplevet fortolkningsmæssige udfordringer (62 pct.), mens udfordringer relateret til tilsyn er særligt udbredt blandt bykommunerne (38 pct.). For de øvrige typer af udfordringer er der ingen forskelle af betydning på tværs af kommunetyper (se tabel 15 i bilagsmaterialet).

Vurdering af lovændringen som redskab

I spørgeskemaet er kommunerne også blevet spurgt om, i hvilken grad lovændringen har forbedret kommunens muligheder for at forhindre, at der gives støtte til antidemokratiske foreninger. Figur 8 viser, at en stor del af kommunerne – 46 pct. – ’slet ikke’ mener, at lovændringen har forbedret kommunens muligheder. I den anden ende af skalaen har kun 5 pct. svaret ’i høj grad’. Der er ingen klare mønstre på tværs af kommunetyper.

Figur 8: Har lovændringen forbedret kommunens muligheder?



Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'I hvilken grad har lovændringen forbedret kommunens muligheder for at forhindre, at der gives støtte til antidemokratiske foreninger?' n = 91

De uddybende svar fra de kommuner, der har svaret 'slet ikke' og 'i mindre grad', tyder på, at disse svar ikke skal tolkes som et behov for yderligere stramninger. Tværtimod understreger de uddybende bemærkninger, at svarene kommer fra kommuner, der enten ikke har haft behov for at bruge stramningerne, eller som mener, at kommunerne havde tilstrækkelige handlemuligheder med den tidligere lovgivning:

”Der har ikke været noget konkret, vi anser lovændringen som en 'lex Hizb ut-Tahrir'. Vi har ikke de problemer her lokalt.”

”Vi har aldrig haft en forening med et antidemokratisk formål, der har søgt om tilskud eller lokaler efter folkeoplysningsloven eller anden lovgivning. Folkeoplysningslovens

formålsparagraf og krav til vedtægter, mener vi, er nok til at nægte godkendelse af antidemokratiske foreninger og dermed undgå at give tilskud eller anvise lokaler"

"Vi vurderer, at vi også før lovændringen har haft tilstrækkelig hjemmel til at afvise at godkende, evt. fratage en godkendelse, til antidemokratiske foreninger."

"Kommuner skal jf. forvaltningsloven føre et passende tilsyn med, at tilskud udbetales til det, som er formålet med tilskuddet. Og vi førte naturligvis allerede et sådant tilsyn. Så skærperne af loven har ikke bidraget med noget som helst. Der er vel nærmest tale om symbolpolitik."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

Som nævnt har kun 22 pct. af kommunerne svaret 'i nogen grad'. De uddybende svar fra denne gruppe er få og sætter særligt fokus på, at de håber på, at den øgede dialog og foreningsbesøgene kan forbedre mulighederne for at opdage eventuel antidemokratisk virksomhed.

"Kravet om tilsyn betyder, at forvaltningen har en god "undskyldning" for at kigge nærmere på foreninger, hvor der kunne være en mistanke om antidemokratisk aktivitet – eller – mere sandsynlig – en manglende overholdelse af lovens krav om demokratisk opbygning (ex. generalforsamlinger der ikke bliver afholdt)"

"Med loven i hånden har kommunerne nu mulighed for at udelukke antidemokratiske foreninger. Men i princippet ved vi jo ikke, hvad der foregår efter træning, i omklædningsrummet eller i klubhuset efter foreningens aktivitet."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

Kun én af de fem kommuner, der vurderer, at lovændringen 'i høj grad' har forbedret kommunernes muligheder, har uddybet svaret. De har dog blot peget på, at de ikke har haft brug for at gøre noget. Det kan således være svært at sige, hvordan kommunerne særligt vurderer, at deres muligheder er blevet forbedret.

Lovhjemmel

Kommunerne blev spurgt om, hvorvidt de vurderer, at den gældende lov giver tilstrækkelig hjemmel til at forhindre, at der gives støtte til antidemokratiske foreninger. Tabel 7 viser, at hovedparten af kommunerne har svaret bekræftende på spørgsmålet. Den store andel af 'ved ikke' tyder dog på, at det har været et vanskeligt spørgsmål at svare på – ikke mindst for yder- og landkommuner, hvor denne andel er særlig høj (48-50 pct.). Det kan hænge sammen med, at mange ikke har haft sager, hvor ændringerne var relevante.

Tabel 7: Giver gældende lov tilstrækkelig lovhjemmel?

	Andel kommuner	Antal kommuner
Ja	55	50
Nej	8	7
Ved ikke	37	34
I alt	100	91

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet 'Er det kommunens vurdering, at den gældende folkeoplysningslov af 1. januar 2017 i tilstrækkelig grad giver redskaber/hjemmel til at forhindre, at der gives støtte til antidemokratiske foreninger?'

Sammenholder man svarerne ovenfor med kommunernes vurdering af, hvorvidt de har fået bedre muligheder med den nye lovgivning, er det interessant, at der blandt dem, der svarer, at der er tilstrækkelig hjemmel, er mange, der slet ikke ser lovgivningen som en forbedring. Det tyder på, at mange kommuner ikke mener, at lovændringerne har haft den store betydning i forhold til det primære formål om at forhindre støtte til antidemokratiske foreninger.

Blandt de få kommuner, der svarer, at de ikke mener, at den gældende lov giver tilstrækkelig lovhjemmel, er der også flest, der mener, at der slet ikke er sket en forbedring, mens en enkelt kommune har svaret 'i nogen grad'.

De 8 pct. af kommunerne, som har svaret 'nej' til spørgsmålet, har fået et opfølgende spørgsmål om, på hvilken måde de oplever, at lovgivningen ikke giver tilstrækkelig hjemmel. En enkelt kommune antyder, at klarere regler kunne være en hjælp. De skriver blot:

"Der er for meget 'kan' i loven."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

De øvrige uddybende svar understreger derimod, at der ikke er mere lovhjemmel nu end tidligere, og fremhæver det dilemma, at 'helt sikker kan man aldrig være', og at selv om der var lovhjemmel, ville det være enormt ressourcekrævende med mere kontrol.

"Foreninger, som vil snyde, kan gøre det alligevel. Papir er taknemmeligt og at overholde formalia i forhold til loven er nemt. Det er et ressourcespørgsmål, om det opdages, om foreningerne laver andet end det, de er blevet godkendt på baggrund af. Her er der ikke tilført flere midler igennem DUT, som sikrer, at der er ressourcer til en yderlig udvidet kontrol. Min kommune fik 46.000 kr. ekstra, dette dækker den almindelige udvidede kontrol, samt de følgeudgifter som er kommet i forhold til offentliggørelse af regnskaber, lokaleleje samt tilskud."

Uddybende svar i spørgeskemaundersøgelse

Ressourceforbrug

I forbindelse med lovændringen blev der tilført ekstra DUT-midler¹⁸ til kommunerne via det generelle bloktilskud. Samlet blev der tilført 6,6 mio. kr. i 2017 og 4,3 mio. kr. fra 2018 og fremefter¹⁹ (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2017). Det større beløb i 2017 skyldes en forventning om, at der vil være ekstraudgifter i forbindelse med etableringen af de nye tilsynsmæssige og administrative procedurer (KL's økonomiske høringssvar). I praksis er midlerne er dog ikke lovmæssigt bundet til folkeoplysningsområdet, og det kan derfor variere på tværs af kommunerne, hvorvidt området har fået tilført ekstra midler som følge af lovændringen.

43 pct. af kommunerne angiver i spørgeskemaet, at implementeringen af lovgivningen har medført ekstraudgifter (tabel 8). Cirka en tredjedel vurderer, at der ikke er varige ekstraudgifter, mens næsten en fjerdedel har svaret 'ved ikke'.

Det kan tyde på, at det er vanskeligt for kommunerne at vurdere omfanget af ressourceforbruget. Det bekræftes også af casestudierne, som viser, at det kan være svært at isolere udgifterne til implementeringen af lovændringen fra kommunens øvrige indsatser på området. Derudover er en del af ressourceforbruget knyttet til etableringen af nye procedurer og systemer, hvor det varierer på tværs af casekommunerne, hvor langt de er nået i processen.

Tabel 8: Har implementeringen medført varige ekstraudgifter?

	Andel kommuner	Antal kommuner
Ja	43	39
Nej	34	31
Ved ikke	23	21
I alt	100	91

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Har implementeringen medført varige ekstraudgifter?'

Andelen, som angiver, at lovændringen ikke har medført varige ekstraudgifter, er særlig høj blandt yderkommunerne (50 pct.), mens den tilsvarende andel for bykommunerne er på 27 pct. Derudover er det i særlig grad bykommuner, der har svaret 'ved ikke' til spørgsmålet (se tabel 16 i bilagsmaterialet).

De kommuner, der har svaret 'ja' til spørgsmålet, er blevet bedt om at estimere omfanget af de varige ekstraudgifter. Der er dog kun to tredjedele af disse kommuner, som har angivet et anslået beløb. Da der samtidig er en stor andel af kommunerne, som har svaret 'ved ikke' til spørgsmålet, er det ikke muligt at give et samlet ressourcemæssigt overslag over

¹⁸ Det Udvidede Totalbalanceprincip, som indebærer, at staten tilpasser bloktilskuddet, når kommunerne bliver pålagt eller frataget opgaver af Folketinget (KL 2006).

¹⁹ Ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriets opgørelse vil udgifterne blive medtaget som en permanent del af det generelle tilskud via aktstykker fra 2021 og fremefter (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2017, 235ff).

det øgede ressourceforbrug. Blandt de kommuner, som har angivet et beløb, varierer det mellem 10.000 kr. og 300.000 kr., og beløbets størrelse afspejler i vid udstrækning kommunens størrelse. Der er dog flere af landets største kommuner, som ikke har angivet et specifikt beløb.

Knap tre fjerdedele af de kommuner, som har angivet, at lovændringen har medført ekstra udgifter, har ikke fået tilført ekstra midler i forbindelse med lovændringen (se tabel 17 i bilagsmaterialet). Det kan skyldes, at der på tværs af kommunerne er store forskelle på, hvordan fordelingen af DUT-midlerne foregår. I nogle kommuner er de ekstra midler gået direkte til den pågældende forvaltning, mens andre kommuner har en budgetprocedure, som gør, at beløb under en vis størrelse går til centralt niveau i kommunen.

Det gør sig blandt andet gældende for én af casekommunerne, som angiver, at kommunens andel svarer til cirka 0,5 pct. af det samlede beløb. Det svarer til 21.000 kr. af de 4,2 mio., som er tilført området på landsplan, hvilket ligger langt under minimumsgrænsen for, hvornår beløbet – ifølge kommunens egne budgetprocedurer – kommer direkte ud i forvaltningen (Interview, casekommune 4, informant 2).

De fire casekommuner og vurderingen af lovgivningen

De kvalitative data understøtter de øvrige resultater og peger på, at kommunerne ikke ser den aktuelle lovændring som en stor forandring i forhold til sluteffekten. Der er således ikke forventninger om, at ændringen vil betyde, at flere foreninger end tidligere vil få afslag. For kommunerne har det hele tiden været implicit i deres tolkning af rammeloven, at det demokratiske aspekt af foreningslivet er et grundvilkår for tildelingen inden for folkeoplysningsområdet.

For casekommunerne er det særligt i forhold til de administrative opgaver, at lovgivningen har haft en påvirkning. Tabel 9 opsummerer vurderingen af lovgivningen i de fire casekommuner med fokus på oplevede udfordringer og vurderingen af lovgivningen som redskab.

Tabel 9: Vurderingen af lovændringen i de fire casekommuner

	Oplevede udfordringer	Lovændringen som redskab
Kommune 1	Forvaltninger oplever i nogen grad udfordringer i forhold til de ressourcer, det kræver at implementere ændringerne. Ressourcerne bruges blandt andet på at behandle tvivlstilfælde – primært i forhold til § 44a. Det er vanskeligt at kontrollere, hvad der reelt foregår i lokalerne. Forvaltningen har svært ved at vurdere det reelle ressourceforbrug, da en del af ressourcerne bruges lokalt på faciliteterne. Forvaltningen ser dog primært lovændringerne som et ekstra punkt, der skal tjekkes op på, sideløbende med de øvrige dele af loven. Ud over de tidsmæssige ressourcer oplever kommunen ingen særlige udfordringer ved offentliggørelseskravene, da der først var vedtaget en procedure.	Forvaltningen vurderer, at loven kan det, den skal, ud fra dens formål.
Kommune 2	Forvaltningen har i mindre grad oplevet udfordringer relateret til både fortolkning, tilsyn, administrative procedurer og ressourcer. Vurderer at ekstraudgifterne har været lidt højere end DUT-midlerne. Forvaltningen understreger, at det er godt med lokalt råderum, men savner større klarhed – særligt i forhold til kravene om offentliggørelse, og hvad der skal med – også i forhold til GDPR.	Forvaltningen vurderer, at det er svært at påvise, om en forening er antidemokratisk. Derudover er oplevelsen, at det antidemokratiske aspekt meget sjældent er et tema i forhold til, om foreninger lever op til kravene i folkeoplysningsloven. Der har været afledte positive effekter i form af øget fokus på tilsynsprocedurer og øget kendskab til foreningerne via øget dialog og flere besøg.
Kommune 3	Har oplevet mange udfordringer i forhold til fortolkning og ressourcer. De ressourcemæssige udfordringer har primært gjort sig gældende i forhold til etableringen af procedurer og digitale løsninger. Fik en lille økonomisk kompensation. De fortolkningsmæssige udfordringer retter sig særligt imod offentliggørelseskravene, og det har været ressourcekrævende at få offentliggørelseskravene indarbejdet i systemet. Forvaltningen oplever frustration over manglende administrationsgrundlag, som medfører uklarhed over lovgivningens krav – særligt i forhold til offentliggørelseskravene, men også i forhold til § 44a. Forvaltningen har sparret med andre kommuner i forhold til implementeringen.	Lovændringen vurderes ikke at have haft betydning for kommunens myndighedsbeslutninger. Det skyldes, at det, kommunen ser som lovændringens primære sigte, ikke har været et issue lokalt i kommunen. Der har været afledte positive effekter i form af øget opmærksomhed på brugen af lokaler, som man ikke ellers ville have haft.

Kommune 4	Forvaltningen oplever, det har været svært at få klarhed over, hvad loven kræver. Udfordringer i forhold til tilsyn, fortolkning, administrative procedurer, ressourcer og IT-systemet. Der er ikke tilført ekstra ressourcer til området. Forvaltningen har sparret med omegnskommuner i forhold til lovændringen og digitale løsninger.	Afledte positive effekter, da forvaltningen ser de skærpede tilsynskrav som en mulighed for at komme tættere på foreningerne og blive skarpere på sammenhængen mellem tilskud og aktiviteter. Da ændringerne ikke er implementeret endnu, ved forvaltningen ikke, om det kommer til at have betydning for deres tilskudspraksis.
-----------	--	--

Ligesom i mange af de øvrige kommuner har der i casekommunerne været tvivlsspørgsmål og udfordringer i forbindelse med implementeringen af lovændringen. I alt nævner 40 pct. af kommunerne, at de har haft fortolkningsmæssige udfordringer med lovgivningen. Alene det at påvise, at en aktivitet kan have en antidemokratiserende eller samfundsundergravende, kan være vanskeligt:

"Altså, man kan sige, det er sådan et fint udtryk, 'egnede til på sigt i øvrigt at undergrave/underminere grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, demokrati osv.' Det er sådan lidt fluffy, ikke."

Casekommune 1, informant 2

For kommunerne er det vigtigt, at vurderingerne hele tiden afstemmes med andre hensyn om lige adgang og lige rettigheder for borgere.

For 61 pct. af kommunerne har lovændringen været forbundet med administrative udfordringer. Det er også tilfældet i casekommunerne. Som nævnt i kapitel 3 har blandt andet offentliggørelseskravene, der kan lyde som en relativ enkel procedureændring, været en udfordring. Både i forhold til, hvad det helt nøjagtigt er, der skal offentliggøres, hvor det skal være tilgængeligt, og om offentliggørelsesreglen samtidig giver hjemmel til, at der i det offentligt tilgængelige materiale vil være personhenførbare data jf. GDPR-lovgivningen.

Casekommunerne peger på, at en vejledning til lovændringen kunne have mindsket de usikkerheder og udfordringer, som kommunerne i stor udstrækning har skullet takle enten internt eller gennem sparring med andre kommuner.

Ressourcemæssigt har kommunerne svært ved at sætte et konkret beløb på, hvor store ekstraudgifter de har haft i forbindelse med implementeringen. En af kommunerne vurderer dog, at udgifterne stemmer næsten overens med de ekstra DUT-midler, de har modtaget. En anden vurderer, at der overvejende har været tale om etableringsudgifter i forhold til de nye procedurer. I en tredje kommune er DUT-midlerne ikke gået til den ansvarlige afdeling, og de ekstra arbejdsgange ses derfor som ekstraopgaver. Denne kommune vurderer dog, at der kan blive tale om en mindre ressourcekrævende tilsynsopgave, når de omstiller til risikobaseret tilsyn, hvis de samtidig skruer ned for det administrative tilsyn.

Selvom kommunerne overordnet set ikke vurderer, at de på folkeoplysningsområdet har større muligheder for indgreb nu end før lovændringen, vurderer tre af kommunerne, at der har været gode sideeffekter af lovændringen. To af kommunerne nævner, at det har været godt, at lovændringens temaer er sat på dagsordenen. Det legitimerer, hvis der er behov for ekstra opmærksomhed på området.

For to af casekommunerne har lovændringen sat fokus på tilsynsbesøg, og de vurderer, at det både kommer til at forstærke deres kendskab til og dialog med foreningerne. På længere sigt giver det dem bedre føling med, hvad der foregår lokalt samt foreningernes behov og udfordringer. For en enkelt kommune har det medført en generel 'oprydning' i tilskuddene, så foreningerne i højere grad lever op til kommunens retningslinjer for støtteberettiget aktivitet:

"Så på baggrund af de observationer, der har vi sorteret rigtig meget aktivitet fra. Så der er mange foreninger, der har oplevet ikke at få aktivitetsstøtte til alle eller dele af deres aktiviteter det kommende år."

Interview, casekommune 2

Samtidig understreger de den positive dialog, der kommer af tilsynsbesøgene:

"Så kommer vi ud og ser deres aktiviteter, og så lige pludselig forstår jeg, hvorfor de registrerer på lige præcis den her måde, og at de bliver nødt til at gøre det på den her måde, fordi det er sådan, tingene giver bedst mening i forhold til den forening. Hele den forståelse af hvor stort et arbejde der bliver lagt derude, hvad er det, der skal til. Det er jo også noget af det, vi skal bruge, når vi skal arbejde i det hele taget. At vi hele tiden får holdt et passende niveau i forhold til, hvad er det for nogle krav, vi sætter. At vi er opmærksomme på, hvad det er for nogle signaler, vi sender. Altså at vi husker, at der ikke kun er de der problemsager."

Interview, casekommuner 2

I forhold til § 44a er det ifølge casekommunernes vurdering helt centralt, at der er en offentlig opmærksomhed på dette område. To af kommunerne har orienteret bredt til alle de afdelinger, der har lokaler, de låner eller lejer ud. Én kommune understreger, at der er større transparens i forhold til, hvilke foreninger skolerne kan låne ud til, og at de selv i administrationen har større indsigt i foreningernes aktiviteter. Alligevel understreger tre af casekommunerne, at aktiviteterne omkring at stille lokaler til rådighed er så stor, at der bliver nødt til at være en stor grad af tillid i systemet.

"Der ville nok stadigvæk være brug for at have nogle af de der drøftelser af, (...) hvilket tilsynsniveau man ønsker, hvilket fokus det skal have, og hvor meget man forventer, vi skal rende rundt og gøre i forhold til at kontrollere på denne her problemstilling. I bund og grund hvis vi skulle opdage nogen af de der ting omkring det samfundsundergravende eller den antidemokratiske virksomhed, så skulle vi jo have de samme redskaber som efterretningstjenesten."

Interview, casekommune 2

Flere af informanterne nævner, at eventuel antidemokratisk virksomhed typisk ikke vil være synlig for forvaltningen ved en forenings ansøgning om lokaler. Tilsyn ved indikation er derfor klart den mest realistiske form for tilsyn her. En fælles opmærksomhed på området kan derfor være en god hjælp, så tvivlstilfælde finder vej til den ansvarlige afdeling.

Det kan dog stadig være en udfordring at definere grænserne mellem antidemokratisk foreningsvirksomhed, ytringsfrihed og debat, - og hvor grænsen går mellem foreningers adfærd og individers adfærd. En problemstilling der også var i fokus i KL's høringssvar forud for lovændringen (KL's høringssvar 1.8.2016).

Overordnet ser det i høj grad ud til, at casekommunernes vurdering flugter med de fleste kommuner i forhold til, hvorvidt ændringerne styrker en indsats mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det er kommunernes vurdering, at den type forening, der typisk heller ikke ville have en demokratisk opbygning, allerede før lovændringen var udelukket fra at modtage tilskud efter folkeoplysningsloven.

Desuden ser de, at der kan være problemstillinger i forhold til reglerne om offentliggørelse, samt at en vejledning i forhold til lovændringerne kunne have været en fordel. For casekommunerne er det vigtigt, at folkeoplysningsloven fortsat skal være et område, der har en god balance mellem tillid og kontrol, og hvor lethed og dialog præger samarbejdet.

Kapitel 5: Afsluttende tematikker og perspektiver

Formålet med evalueringen har været at tilvejebringe et vidensgrundlag, der giver mulighed for en vurdering af lovændringens effekter, og som kan danne baggrund for en videre diskussion af de lovmæssige rammer på området. Som afslutning på evalueringen vil dette kapitel samle op på en række udvalgte temaer i relation til lovændringen og kommunernes erfaringer med implementeringen, som kan være relevante for det videre arbejde og de videre diskussioner på området.

Det skal understreges, at evalueringen har haft fokus på det administrative niveau i kommunerne, hvor embedsmændene agerer professionelt i relation til de nye krav, lovændringen stiller til deres forvaltningspraksis. De forskellige politiske – og lokalpolitiske – holdninger, der måtte være til lovændringen, har således ikke været en del af evalueringens fokus.

Kapitlet tager udgangspunkt i de følgende temaer:

- Lovændringens direkte effekter
- Lovændringens afledte effekter
- Balancen mellem tillid og kontrol
- Særlig problematikker i forhold til § 44a
- Behov for klarhed omkring lovens krav
- Behov for procedurer i forhold til udveksling af oplysninger med Skattestyrelsen.

Hvor de første tre punkter kan ses som overordnede temaer til videre diskussion, har de tre sidste temaer fokus på de fortolkningsmæssige og praktiske udfordringer, kommunerne har oplevet i forbindelse med lovændringen. Disse punkter omfatter derfor også anbefalinger til udarbejdelse af præciseringer og praksiseksempler, som fremadrettet kan støtte kommunernes arbejde med implementeringen af lovændringerne.

Lovændringens direkte effekter

Overordnet set har lovændringens synlige effekter i forhold til at forhindre tilskud til antidemokratiske foreninger været meget begrænsede. Kun en enkelt forening har fået afslag på baggrund af lovens nye paragraffer i de to år, lovændringerne har været gældende, og evalueringen viser, at kommunerne ikke oplever de store ændringer i deres myndighedsopgaver som følge af § 4a. Resultaterne tyder samtidig på, at lovændringen adresserer en udfordring, som mange af landets kommuner ikke har oplevet på tæt hold.

Lovændringens mest synlige direkte effekter har været ændringerne i kommunernes administrative praksis. Det gælder både i forhold til de skærpede tilsynskrav, hvor 61 pct. af kommunerne har ændret deres procedurer, og håndteringen af de nye offentliggørelseskrav, hvor hovedparten af kommunerne har offentliggjort foreningslister og tilskudsregnskaber. Særligt i forhold til tilskudsregnskaber er der dog stadig mange kommuner – 30 pct. – som ikke er i mål med implementeringen.

Derudover viser casestudierne et øget fokus på procedurer og transparens i forhold til brugen af kommunale lokaler som følge af § 44a.

Det er vanskeligt at måle de umiddelbare effekter af den øgede transparens og de skærpede tilsynsbestemmelser, lovændringen har medført. Ændringerne har (endnu) ikke ført til afslag eller fratagelse af tilskud efter hverken § 4a eller § 44a, og har dermed ikke haft nogen synlig effekt i forhold til antidemokratiske foreninger. Der er heller ingen af kommunerne i undersøgelsen, som vurderer, at der er foreninger, som er holdt op med at søge om støtte som følge af lovændringen.

Lovændringens afledte effekter

Ud over de direkte effekter viser evalueringen – og særligt casestudierne – at nogle kommuner oplever en række afledte effekter af lovændringen, som de vurderer som positive.

Nogle kommuner vurderer, at flere tilsynsbesøg og mere dialog med foreningerne giver et øget og værdifuldt kendskab til foreningerne og skaber øget indsigt i sammenhængen mellem tilskuddet og de aktiviteter, der gennemføres.

Kommunerne havde også forud for lovændringen mulighed for at indhente de nødvendige oplysninger hos foreningerne samt at foretage tilsynsbesøg, men flere kommuner oplever, at lovændringen har givet dem anledning og legitimitet (og i nogen grad ressourcer) til at sætte yderligere fokus på dialogen og flere besøg hos foreningerne. Også den øgede transparens som følge af de nye offentliggørelseskrav ses af nogle kommuner som positivt for området som helhed.

Det er dog langt fra alle kommuner, der deler denne positive vurdering. Som nævnt har ni ud af ti kommuner i større eller mindre grad oplevet udfordringer med implementeringen af lovændringen. Derudover viser de uddybende svar i spørgeskemaundersøgelsen, at mange kommuner oplever de øgede offentliggørelseskrav som unødigt merarbejde for både foreningerne og kommunen, og at lovændringen er et skridt på vejen væk fra den tillidsbaserede kultur, som ellers har præget området. I disse kommuner ses de afledte effekter primært som negative i form af øget bureaukrati og øget resourceforbrug.

Det skal samtidig ses i lyset af, at mange kommuner ikke har erfaringer med de problemstillinger, lovændringen adresserer. De oplever derfor et ekstra arbejdspress som følge af lovændringens fokus på at løse et for dem ikkeeksisterende problem. Det kan – sammen med de systemmæssige og ressourcemæssige udfordringer – være en medvirkende forklaring på, at mange kommuner fortsat ikke er helt i mål med implementeringen af offentliggørelseskravene.

Balancen mellem tillid og kontrol

Såvel casestudierne samt de uddybende kommentarer i spørgeskemaundersøgelsen viser, at lovændringen vedrører et område, hvor kommunerne i høj grad balancerer mellem tillid og kontrol. Kommunerne skal sikre, at de kommunale tilskud bliver anvendt efter hensigten, men samtidig er det vigtigt for dem at bevare et tillidsfuldt forhold til foreningerne, da

man i høj grad ønsker at bakke op om foreningernes aktiviteter – og de aktiviteter øvrige aktører sætter i gang lokalt i kommunale lokaler.

Derfor er det vigtigt for kommunerne, at rollen som kontrollant ikke dominerer billedet, og de arbejder hele tiden på at løse eventuelle uklarheder i dialog med foreningerne. Det kommer konkret til udtryk i casestudierne ved kommunernes fokus på at gøre det så let for foreningerne som muligt. Eksempelvis gennem udviklingen af nye blanketter til indberetningen af tilskudsregnskaber mv.

Derudover lægger kommunerne også vægt på, at tilsynet i så vid udstrækning som muligt foregår gennem en positiv dialog med foreningerne, og de omtaler det helst som 'foreningsbesøg' frem for 'kontrolbesøg'.

I den forbindelse er det interessant, at flere kommuner som nævnt giver udtryk for, at lovændringen har været en anledning til, at de er kommet tættere på deres foreninger gennem dialog og tilsynsbesøg, og at der dermed ikke nødvendigvis er en modsætning mellem tillid og kontrol, men at det gælder om at finde den rette balance. Som nævnt ovenfor er der dog andre kommuner, der ser lovændringen som et skridt væk fra den tillidsbaserede kultur.

Særlige problemstillinger i forhold til § 44a

§ 44a har en særlig rolle i lovændringerne, da den indskrifter tilskud og udlån og udleje af lokaler, som foregår via andre lovgivninger, i folkeoplysningsloven. Det er nyt for forvaltningerne på kultur- og fritidsområdet, at de også skal have snor i, hvad der foregår i andre forvaltninger og rundt omkring på de lokale faciliteter. § 44a kræver et nyt fokus fra kommunernes side, og samtidig ønsker man at bevare en let og fleksibel adgang til lokalerne for at bakke op om civilsamfundets initiativer.

På tværs af casekommunerne har paragraffen medført en øget opmærksomhed på, hvem der bruger lokalerne og til hvilket formål. Nogle af kommunerne har udsendt særlige instrukser til de øvrige forvaltninger og enheder, som står for lokaleudlån og udleje, og nogle arbejder med øget transparens på området. Flere af informanterne udtrykker dog tvivl om, hvor langt de skal gå i forhold til tilsynsforpligtelsen efter § 44a.

Ud fra evalueringens resultater er det ikke muligt at afdække til bunds, hvor stort et fokus kommunerne generelt har haft på processer og procedurer specifikt vedrørende § 44a. De beskrevne tilsynsprocedurer omfatter helt overvejende tilsyn hos de godkendte folkeoplysende foreninger, som modtager tilskud eller lokaler efter folkeoplysningsloven.

Blandt informanterne i casestudierne er der samtidig en erkendelse af, at det ikke er muligt at føre fuldt tilsyn med, hvad lokalerne bliver brugt til i praksis: Lokalebrugen er meget omfattende og ofte spredt på mange forskellige geografiske lokationer i kommunen, hvoraf mange ikke er bemandede, hvorved kommunen er afhængig af indberetninger ved mistanke om ulovlig brug af lokalerne.

Samlet tyder evalueringens resultater på, at der kan være behov for erfaringsudveksling og praktiske eksempler på, hvordan den nye tilsynsforpligtelse som følge af § 44a kan håndteres i praksis.

Behov for klarhed omkring lovens krav

I forbindelse med implementeringen af lovændringen har kommunerne haft mulighed for at konsultere bemærkningerne til lovforslaget samt et supplerende kompendium udarbejdet af Kulturministeriet, som er en sammenskrivning af ændringerne med fokus på § 4a og § 44a samt kommunernes tilsynspligt. Der blev imidlertid ikke udarbejdet en decideret vejledning, og mange kommuner angiver – både i kommentarerne i spørgeskemaet og i case-studierne – at de har manglet klarere retningslinjer i forbindelse med implementeringen af lovændringen.

En uklarhed vedrører selve tolkningen af, hvornår der er tale om antidemokratiske foreninger og antidemokratisk adfærd. De begreber, der er anvendt i lovens nye paragraffer, er dog udfoldet i det nævnte kompendium, og det kan være svært at komme tættere på konkrete definitioner. Nu hvor der i et enkelt tilfælde er givet afslag til en forening, kan det med fordel overvejes, hvorvidt denne sag kan indskrives i kompendiet som et praksiseksempel, der konkretiserer tolkningen.

På et mere konkret plan har mange kommuner i særlig grad savnet retningslinjer i forhold til de nye offentliggørelseskrav, som ikke er omtalt i kompendiet fra Kulturministeriet. I forhold til offentliggørelsen af afslag er der tvivl om, hvilke typer af afslag kravet omfatter, da forvaltningerne løbende har dialog med potentielle ansøgere, som afvises rent administrativt og aldrig bliver registreret i systemet. På samme måde er der løbende afslag på lokaler – ikke mindst på grund af kapacitetsudfordringer. Flere kommuner har derfor besluttet, at de ikke offentliggør rent administrative afslag, men udelukkende dem der har været drøftet på udvalgsniveau.

I forhold til offentliggørelse af regnskaber er sammenhængen mellem offentliggørelseskravene og GDPR-reglerne en central problematik. Der savnes derfor en afklaring på, hvorvidt loven giver hjemmel til at offentliggøre navne på de bestyrelsesmedlemmer, som underskriver regnskaberne, uanset hvilke foreningstyper de repræsenterer.

Uklarhederne omkring tolkningen af lovændringen har samlet set ført til en række pragmatiske løsninger, men flere steder er der stadig usikkerhed omkring, hvorvidt implementeringen reelt opfylder lovens krav. En konkret anbefaling vil derfor være, at der udarbejdes en vejledning med mere tydelige kriterier for, hvad lovændringen kræver i forhold til offentliggørelseskravene, og at kriterierne formuleres, så de virker meningsfulde og overskuelige at administrere i praksis.

Behov for procedurer for udvekslingen med Skattestyrelsen

Et andet konkret punkt, hvor der savnes vejledning, er i forhold til procedurerne for udvekslingen af oplysningerne med Skattestyrelsen. Behovet for udvekslingen af oplysninger

fra kommunerne til Skattestyrelsen har kun været til stede i et enkelt tilfælde, hvor den pågældende kommune sendte en mail til en i forvejen kendt kontaktperson i Skattestyrelsen.

Ingen af de øvrige casekommuner har kendskab til, hvordan de skulle foretage indberetningen til Skattestyrelsen, hvis de skulle få brug for det i fremtiden. Samtidig er der heller ingen kommuner, der har modtaget underretninger fra Skattestyrelsen. Så vidt vides, er der ikke udarbejdet nogen form for kommandoveje, procedurer eller blanketter til brug for udvekslingen af oplysninger.

Såfremt denne del af lovændringen skal fungere i praksis, anbefales det derfor, at der udarbejdes konkrete retningslinjer for, hvordan kommunerne kan indberette eventuelle afslag efter de nye paragraffer til Skattestyrelsen, samt hvordan Skattestyrelsen kan underrette kommunerne om tilsvarende afslag efter ligningsloven.

Litteratur

Revsbech, K. & Garde, J. (2017). *Kommunalret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Forslag og bemærkninger til Lov om ændring af folkeoplysningsloven og ligningsloven, 2016/1 LSF13: https://www.ft.dk/ripdf/samling/20161/lov-forslag/113/20161_l13_som_fremsat.pdf

Lov om ændring af folkeoplysningsloven og ligningsloven som vedtaget, 2016/1 L13: https://www.ft.dk/ripdf/samling/20161/lovforslag/113/20161_l13_som_vedtaget.pdf

Kulturudvalget 2016-17 L13, Bilag 1 (samlet oversigt over høringssvar): <https://www.ft.dk/samling/20161/lovforslag/L13/bilag/1/1671897.pdf>

Bekendtgørelse af lov om påligningen af indkomstskat til staten (ligningsloven), LBK nr. 806 af 08/08/2019: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=209679>

Bekendtgørelse om ligningsloven, BEK nr. 1656 af 19/12/2018: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=206137>

Kirkeministeriet (2016). *Aftale mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser*: <http://www.km.dk/fileadmin/share/kursus/Aftalepapir.pdf>

Kommunernes Landsforening (2015). *Folkeoplysningsloven med kommentarer*. København: Kommuneforlaget A/S

Kommunernes Landsforening (2017). *Kompendium vedr. ændring af formålsbestemmelserne og tilsyn vedr. LOV nr. 1553 af 13/12/2016 Lov om ændring af folkeoplysningsloven mv.*: <https://www.kl.dk/media/13752/ug9o2ct8c6y9egn3uoyp.pdf>

Kommunernes Landsforening (2008). *Notat. Kort om DUT (Det Udvidede Totalbalanceprincip)*: <https://www.kl.dk/media/11729/ds8jkogc7vjfechhdckq.pdf>

Kulturministeriet (2019). *Kommissorium for evaluering af ændring af folkeoplysningsloven*

Velfærdsministeriet og Fødevareministeriet (2009). *LANDDISTRIKTSREDEGØRELSE 2009*. København: Silkeborg Bogtrykkeri A/S

Økonomi og Indenrigsministeriet (2017). *Kommunal udligning og generelle tilskud*: https://sim.dk/media/20473/kommunal-udligning-og-generelle-tilskud-2018_pdfa.pdf

Bilagsmateriale

Tabel 10: Svarfordeling på kommunetyper

	Antal kommuner i populationen	Andel kommuner i populationen	Antal kommuner i undersøgelsen	Andel kommuner i undersøgelsen
Yderkommuner	16	16	16	17
Landkommuner	30	31	29	32
Mellemkommuner	17	17	16	17
Bykommuner	35	36	31	34
I alt	98	100	92	100

Tabel 11: Oversigt over interviews

Dato	Casekommune	Informanter
22.10.2019	1	Informant 1 Informant 2
8.11.2019	2	Informant 1
7.11.2019	3	Informant 1 Informant 2
28.10.2019	4	Informant 1 Informant 2

Tabel 12: Udvælgelsesprocedurer fordelt på kommunetyper

	Tilfældig udvælgelse		Risikobaseret udvælgelse		Andre udvælgelsesprocedurer	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Yderkommuner	8	53	9	60	6	40
Landkommuner	15	56	18	67	11	41
Mellemkommuner	6	40	10	67	7	47
Bykommuner	10	35	21	72	14	48
I alt	39	45	58	67	38	44

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: 'Hvordan foregår udvælgelsen af foreninger til tilsyn?' Kommunerne har haft mulighed for at sætte flere kryds. n = 86.

Tabel 13: Offentliggørelse af foreningslister – fordelt på kommunetyper (andel i pct.)

	På kommunens hjemmeside	Via referater fra § 35 stk. 2- udvalget	Andre steder	Endnu ikke offentliggjort	Antal kommuner
Yderkommuner	56	38	19	19	16
Landkommuner	52	24	24	17	29
Mellemkommuner	69	25	25	19	16
Bykommuner	77	17	13	10	30
Andel i alt	64	24	20	15	91

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: "Hvordan har kommunen implementeret kravet om offentliggørelse af foreningslister (§ 35a)?" – fordelt på kommunetyper. Kommunerne har haft mulighed for at sætte flere kryds, hvorfor andelen ikke summerer til 100 pct.

Tabel 14: Offentliggørelse af regnskaber – fordelt på kommunetyper (andel i pct.)

	På kommunens hjemmeside	Via referater fra § 35 stk. 2- udvalget	Andre steder	Endnu ikke offentliggjort	Antal kommuner
Yderkommuner	44	25	19	19	16
Landkommuner	39	11	25	32	28
Mellemkommuner	56	6	19	38	16
Bykommuner	55	10	13	29	31
I alt	48	12	19	30	91

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: "Hvordan har kommunen implementeret kravet om offentliggørelse af foreningens tilskudsregnskaber (§ 29, stk. 3)?" Kommunerne har haft mulighed for at sætte flere kryds, hvorfor andelen ikke summerer til 100 pct.

Tabel 15: Oplevede udfordringer fordelt på kommunetyper (andel i pct.)

	Fortolkningsmæssige udfordringer	Administrative udfordringer	Ressourcemæssige udfordringer	Udfordringer relateret til tilsyn	Andre udfordringer	Antal kommuner i alt
Yderkommuner	62	69	77	8	8	13
Landkommuner	39	73	77	19	8	26
Mellemkommuner	46	62	77	15	31	13
Bykommuner	41	66	66	38	10	29
Andel i alt	44	68	73	24	12	-

Figuren viser kommunernes svar på spørgsmålet 'Hvilke udfordringer har I oplevet?' – fordelt på kommunetyper. n = 81. De kommuner, der har svaret, at de 'slet ikke' oplever udfordringer, har ikke fået spørgsmålet.

Tabel 16: Varige ekstraudgifter – fordelt på kommunetyper (andel i pct.)

	Andel kommuner			Andel i alt	Antal kommuner i alt
	Ja	Nej	Ved ikke		
Yderkommuner	31	50	19	100	16
Landkommuner	45	34	21	100	29
Mellemkommuner	56	31	13	100	16
Bykommuner	40	27	33	100	30
I alt	43	34	23	100	91

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: "Har implementeringen medført varige ekstraudgifter?" - fordelt på kommunetyper.

Tabel 17: Er der tilført ekstra ressourcer til området?

	Andel kommuner	Antal kommuner
Ja	26	10
Nej	74	29
I alt	100	39

Tabellen viser kommunernes svar på spørgsmålet: Er der i forbindelse med disse ekstraudgifter tilført ekstra midler til området?" Kun de kommuner, der har svaret 'ja' til spørgsmålet om, hvorvidt implementeringen har medført varige ekstraudgifter har fået spørgsmålet.

Tabel 18: Spørgeskemaet til kommunerne

Intro-tekst: 1. januar 2017 trådte en ændring af folkeoplysningsloven i kraft med titlen: 'Indsats mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.' Dette spørgeskema vedrører kommunens implementering af denne lovændring, samt erfaringerne med lovændringens konsekvenser for kommunens praksis og muligheder på området. Spørgeskemaet indgår i en evaluering af lovændringen, som Videncenter for Folkeoplysning gennemfører for Kulturministeriet. Anonymitet: I afrapporteringen af evalueringens resultater vil det ikke være muligt at koble besvarelserne fra spørgeskemaundersøgelsen med navngivne kommuner eller personer.														
De første spørgsmål omhandler kommunens tilsynsprocedurer på folkeoplysningsområdet (§ 33, stk. 5) og eventuelle ændringer i disse som følge af lovændringen.														
Hvordan var kommunens tilsynsprocedurer på folkeoplysningsområdet <i>forud</i> for lovændringen?	Uddyb, hvilke typer af tilsyn I gennemførte på årlig basis, og skriv antallet af tilsyn ud for hver type:													
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Type af tilsyn (fx besøg, gennemgang af regnskaber e.l.)</th> <th>Antal tilsyn inden for hver type</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> </tbody> </table>	Type af tilsyn (fx besøg, gennemgang af regnskaber e.l.)	Antal tilsyn inden for hver type											
	Type af tilsyn (fx besøg, gennemgang af regnskaber e.l.)	Antal tilsyn inden for hver type												
Hvordan er kommunens tilsynsprocedurer på folkeoplysningsområdet <i>i dag</i>?	Uddyb, hvilke typer af tilsyn I nu gennemfører på årlig basis, og skriv antallet af tilsyn ud for hver type:													
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Type af tilsyn (fx besøg, gennemgang af regnskaber e.l.)</th> <th>Antal tilsyn inden for hver type</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> </tbody> </table>	Type af tilsyn (fx besøg, gennemgang af regnskaber e.l.)	Antal tilsyn inden for hver type											
	Type af tilsyn (fx besøg, gennemgang af regnskaber e.l.)	Antal tilsyn inden for hver type												
Hvordan foregår udvælgelsen af foreninger til tilsyn?	Gennem tilfældig udvælgelse Gennem risikobaseret udvælgelse Gennem andre udvælgelsesmetoder	Uddyb gerne jeres svar:												

De følgende spørgsmål omhandler kommunens implementering af de skærpede krav til offentliggørelse af foreningslister (§ 35a) og foreningsregnskaber (§ 29, stk. 3).

Hvordan har kommunen implementeret kravet om offentliggørelse af foreningslister (§ 35a)? (Paragraffen omfatter både lister over foreninger, der modtager støtte/lokaler efter loven eller regler fastsat i medfør heraf, og over foreninger, der har fået afslag på tilskud)	Foreningslister er offentliggjort på kommunens hjemmeside Foreningslister er offentliggjort via referater fra § 35 stk. 2-udvalget. Foreningslister er offentliggjort andre steder Foreningslister er endnu ikke offentliggjort	Uddyb gerne jeres svar: .
Har kommunen hentet inspiration fra andre kommuners foreningslister i forbindelse med ansøgninger fra foreninger om tilskud/lokaler?	Ja Nej Ved ikke	
Hvordan har kommunen implementeret kravet om offentliggørelse af foreningernes tilskudsregnskaber (§ 29, stk. 3)?	Foreningernes tilskudsregnskaber er offentliggjort på kommunens hjemmeside Foreningernes tilskudsregnskaber er offentliggjort via referater/bilag fra § 35 stk. 2-udvalget. Foreningernes tilskudsregnskaber er offentliggjort andre steder Foreningernes tilskudsregnskaber er endnu ikke offentliggjort	Uddyb gerne jeres svar:

De følgende spørgsmål omhandler omfanget af eventuelle afslag/fratagelse af tilskuddet til foreninger i kommunen som følge af lovændringerne.

Der er to centrale nye paragraffer i loven i forhold til dette spørgsmål:

§ 4a understreger, at foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, ikke kan modtage tilskud eller anvise lokaler efter folkeoplysningsloven.

§ 44a understreger, at kommunen heller ikke på andet grundlag end efter folkeoplysningsloven kan yde tilskud eller udlåne/udleje lokaler til foreninger, hvis formål modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det vil sige, at foreninger med et sådant formål heller ikke kan modtage støtte/lokaler ud fra andre lovgivninger eller efter kommunalfuldmagtsreglerne.

I forhold til praksis vedr. § 44a kan der eventuelt være brug for at spørge andre forvaltninger i kommunen.

I de følgende spørgsmål vil der blive skelnet mellem foreninger, der tidligere har fået tilskud, men som har *fået frataget* tilskud/lokaler, og foreninger, der har *fået afslag* på tilskud/lokaler.

Har én eller flere foreninger i kommunen, som tidligere har fået tilskud, <i>fået frataget</i> tilskud/lokaler på baggrund af stramningerne i loven?	Ja, som følge af § 4a (Kommunalt tilskud/lokaler efter folkeoplysningsloven)	Hvis ja, hvor mange foreninger har <i>fået frataget</i> tilskud/lokaler på baggrund af § 4a, og hvilke foreninger er der tale om?														
	Ja, som følge af § 44 a (Kommunalt tilskud/udlån eller udleje af lokaler til foreninger på andet grundlag)	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Antal foreninger</th> <th colspan="2">Skriv foreningernes navne</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td></td> <td colspan="2"></td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td></td> <td colspan="2"></td> </tr> </tbody> </table>				Antal foreninger	Skriv foreningernes navne		2017				2018			
		Antal foreninger	Skriv foreningernes navne													
2017																
2018																
Nej	Hvis ja, i hvor mange tilfælde er tilskuddet frataget på baggrund af tilsyn? (skriv antal tilfælde)															
		Hvis ja, hvor mange foreninger har <i>fået frataget</i> tilskud/lokaler på baggrund af § 44a, og hvilke foreninger er der tale om?														
		<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Antal foreninger</th> <th>Skriv foreningernes navne</th> <th>Angiv gerne efter hvilke lovgivning/hvilke regler foreningerne tidligere fik tilskud/lokaler</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				Antal foreninger	Skriv foreningernes navne	Angiv gerne efter hvilke lovgivning/hvilke regler foreningerne tidligere fik tilskud/lokaler	2017				2018			
	Antal foreninger	Skriv foreningernes navne	Angiv gerne efter hvilke lovgivning/hvilke regler foreningerne tidligere fik tilskud/lokaler													
2017																
2018																

		<i>Hvis ja, i hvor mange tilfælde er tilskuddet frataget på baggrund af tilsyn? (skriv antal tilfælde)</i>		
Er der <i>givet afslag</i> på tilskud/lokaler til én eller flere foreninger i kommunen på baggrund af stramningerne i loven?	Ja, som følge af § 4a (Kommunalt tilskud/lokaler efter folkeoplysningsloven)	<i>Hvis ja, hvor mange foreninger har fået afslag på baggrund af § 4a (folkeoplysningsloven), og hvilke foreninger er der tale om?</i>		
		Antal afslag	Skriv gerne foreningernes navne	
	2017			
	2018			
	Nej	<i>Hvis ja, i hvor mange tilfælde er afslaget givet på baggrund af tilsyn? (skriv antal)</i> <i>Hvis ja, hvor mange foreninger har fået afslag på baggrund af § 44a (andet grundlag), og hvilke foreninger er der tale om?</i>		
	Antal foreninger	Skriv foreningernes navne	Angiv gerne, efter hvilke lovgivning/hvilke regler foreningerne har søgt om tilskud/lokaler	
	2017			
	2018			
	<i>Hvis ja, i hvor mange tilfælde er afslaget givet på baggrund af tilsyn? (skriv antal)</i>			
<i>(Hvis ja til mindst en af de ovenstående spørgsmål):</i> Uddyb gerne, hvilke begrundelser der har været afgørende for fratagelsen af tilskud/afslaget på tilskud:				

Er det kommunens vurdering, at der er foreninger i kommunen, som er holdt op med at søge støtte/lokaler som følge af lovændringen?	Ja Nej Ved ikke	Hvis ja, uddyb gerne, hvilke typer af foreninger der er tale om: Dit svar:
De følgende spørgsmål omhandler kommunens overordnede vurderinger af lovændringerne og deres betydning for den kommunale praksis og ressourceforbruget på området.		
I hvilken grad har I som kommune oplevet udfordringer i forbindelse med implementeringen af lovændringen?	Slet ikke I mindre grad I nogen grad I høj grad	Hvilke udfordringer har I oplevet: (sæt gerne flere kryds) <i>(stil-les ikke til de kommuner, der svarer slet ikke)</i> Udfordringer relateret til tilsyn Fortolkningsmæssige udfordringer Administrative udfordringer Ressourcemæssige udfordringer Andre udfordringer (skriv gerne hvilke)
I hvilken grad har lovændringen forbedret kommunens muligheder for at forhindre, at der gives støtte til antidemokratiske foreninger?	Slet ikke I mindre grad I nogen grad I høj grad	Uddyb gerne jeres svar:
Er det kommunens vurdering, at den gældende folkeoplysningslov af 1. januar 2017 i tilstrækkelig grad giver redskaber/hjemmel til at forhindre, at der gives støtte til antidemokratiske foreninger?	Ja Nej Ved ikke	Hvis nej, på hvilken måde oplever I, at den gældende lov ikke giver tilstrækkelig hjemmel?
Har implementeringen af lovgivningen medført varige ekstraudgifter for kommunen? Ja Nej Ved ikke	Hvis ja, angiv gerne et økonomisk estimat på de varige ekstraudgifter, implementeringen af lovgivningen har medført for kommunen (på årlig basis) (i kr.):	Er der i forbindelse med disse ekstraudgifter tilført ekstra midler til området? Ja Nej Ved ikke

