

Danmark i Bevægelse

danmarkibevægelse.dk

Borgerrettet bevægelsesfremme i kommunerne



Birgitte Westerskov Dalgas og Evald Bundgaard Iversen

Syddansk Universitet

januar 2026



Kolofon

Borgerrettet bevægelses- fremme i kommunerne

Birgitte Westerskov Dalgas og
Evald Bundgaard Iversen

Center for forskning i Idræt,
Sundhed og Civilsamfund
(www.sdu.dk/CISC)
Institut for Idræt og Biomekanik,
Syddansk Universitet

Web: danmarkibevægelse.dk

Mail: dk-i-bev@health.sdu.dk

Udgivet Januar 2026

ISBN: 97887-85464-04-0

Forsidefoto: Jens Astrup

Fotos: Jens Astrup

Print: Grafisk center, SDU

Projektet er støttet af **Nordea-Fonden**

**NORDEA
FONDEN**
Vi støtter gode liv



Indhold

Kolofon	2
Indhold.....	3
Baggrund.....	5
Et udviklingsøkologisk perspektiv på bevægelsesfremme.....	6
Lovgivning	8
Metode	11
Dokumentanalyse	11
Kvantitativ analyse.....	13
Interviews	13
Analyse.....	15
Mål for målgrupper	15
Virkemidler for målgrupper	17
Virkemidler for mål.....	19
Kommunernes mål og virkemidler for målgrupper afspejler lovgivningens styringslogik	21
Hvilke indsatser mener kommunerne er særligt vellykkede?	23
Hvad betyder det?	25
Litteratur.....	27



Baggrund

Kommunerne har en central rolle i at fremme fysisk aktivitet blandt borgerne. Kommunerne er tæt på borgernes hverdag og kan skabe rammer for bevægelse på tværs af flere af hverdagens domæner: fritidsliv, transport og skole/arbejde.

Kommunernes engagement skyldes bl.a., at kommunerne har en række retlige forpligtelser. Sundhedsloven forpligter kommunerne til at fremme en sund levevis og tilbyde forebyggende og sundhedsfremmende indsatser, hvor fysisk aktivitet udgør et centralt middel til at styrke børns udvikling og borgernes trivsel. Dagtilbudsloven og Folkeskoleloven stiller krav om, at bevægelse og kropslig udforskning indgår som en naturlig del af læringsmiljøet – fra børnehave til skole – herunder gennem faget idræt og partnerskaber med lokalsamfundets aktører. Serviceloven og Ældreloven forpligter kommunerne til at tilbyde rehabiliterende og vedligeholdende indsatser, der styrker borgernes funktionsevne og deltagelse, og som ofte anvender bevægelse som både terapeutisk og socialt redskab. Derudover forpligter Folkeoplysningsloven kommunerne til at støtte foreningslivet, som udgør rygraden i mange bevægelsesfremmende indsatser. Planloven og naturbeskyttelsesloven udgør de lovgivningsmæssige rammer for at skabe byer og landskaber, der fremmer aktiv transport, rekreation og friluftsliv.

Både med afsæt i de retlige forpligtelser, og fordi det er et område som har opmærksomhed i kommunerne, udvikler og implementerer kommunerne i stor stil politikker, strategier, planer, handleplaner og konkrete indsatser, hvor bevægelsesfremme enten er et mål i sig selv – eller et virkemiddel til at opnå noget andet. Men på trods af det omfattende kommunale engagement i bevægelsesfremme ved vi relativt lidt om, hvad kommunerne konkret prioriterer i deres indsatser (Messing et al., 2025). Vi ved altså for lidt om de prioriteringer, kommuner træffer, når de gennem disse styringsdokumenter træffer en række valg – eksempelvis om hvilke befolkningsgrupper skal prioriteres, hvilke mål man ønsker at opnå og hvilke midler vurderes egnede til at nå dem?

For at skabe et billede af kommunernes prioriteringer i bevægelsesindsatser har vi gennemført en systematisk kortlægning af kommunernes bevægelsesfremmende arbejde. Kortlægningen bygger på analyser af dokumenter fra samtlige 98 danske kommuner. Kortlægningen giver indblik i:

- Hvilke målgrupper kommunerne retter deres bevægelsesfremmende indsatser mod
- Hvilke typer mål de opstiller
- Hvilke virkemidler de anvender

Kortlægningen bidrager med viden om det kommunale landskab for bevægelsesfremme. Den synliggør, hvilke valg der træffes, både i forhold til hvilke målgrupper, mål og virkemidler der prioriteres i kommunerne, og hvilke der overses. Dermed danner den grundlag for en mere kvalificeret dialog om, hvordan kommunerne kan styrke og målrette deres indsatser i fremtiden – ikke mindst i forhold til at sikre lighed i bevægelsesmuligheder og nå de grupper, der ellers ofte ekskluderes fra idræt og fysisk aktivitet.

Et udviklingsøkologisk perspektiv på bevægelsesfremme

Kommunernes arbejde med bevægelsesfremme foregår ikke i et vakuum, men er indlejret i et komplekst samspil mellem individer, organisatoriske og institutionelle rammer samt bredere samfundsmæssige strukturer. Denne rapport anvender Bronfenbrenners udviklingsøkologiske model (Bronfenbrenner, 1979) til at belyse, hvordan bevægelsesfremme udfolder sig på flere sammenhængende niveauer, og hvordan kommunerne påvirker og forbinder disse (figur 1).

Mikrosystemet dækker det nære hverdagsliv – familie, venner, naboer og de fysiske omgivelser tæt på hjemmet som boligområde, grønne arealer, stier og tryghed i nærmiljøet. Gennem byplanlægning, drift og vedligeholdelse af lokale faciliteter, grønne områder og stisystemer kan kommunen skabe betingelserne for, om hverdagsmiljøet opleves som sikkert, tilgængeligt og indbydende til bevægelse.

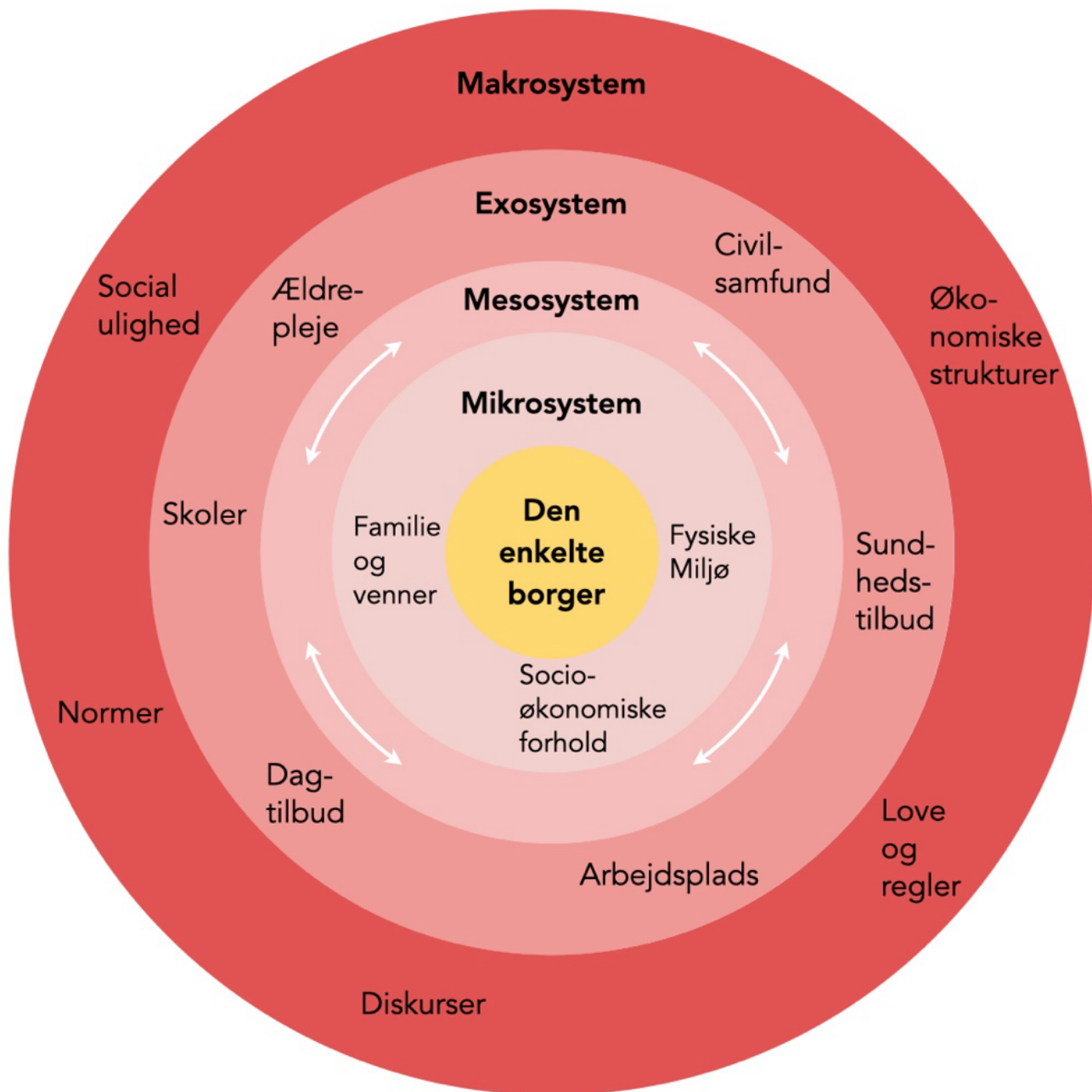
Mesosystemet beskriver forbindelserne mellem de arenaer, borgeren indgår i – fx mellem hjem, dagtilbud, skole, arbejdsplads, forening og lokalsamfund. Kommunen kan her fungere som facilitator, der understøtter samarbejde og sammenhæng mellem institutioner og aktører – eksempelvis i form af brobygning mellem dagtilbud, skoler og foreningsliv, eller mellem sundhedscentre og civilsamfundsorganisationer.

Exosystemet udgør det niveau, hvor kommunerne har deres primære handlekraft. Her omsættes national lovgivning samt lokale styringsdokumenter i de kommunale skoler, dagtilbud, sundhedstilbud og ældrepleje – og i et vist omfang også i civilsamfundet. Exosystemet er dermed det lag, hvor bevægelsesfremme ofte konkret implementeres, finansieres og operationaliseres.

Makrosystemet udgør de overordnede strukturer, der danner rammen for kommunernes arbejde. Det omfatter konkret lovgivning – såsom Sundhedsloven, Planloven, Dagtilbudsloven og Folkeoplysningsloven – samt nationale strategier, økonomiske styringsmekanismer og velfærdsmodeller. Hertil kommer uformelle kulturelle normer og værdier knyttet til sundhed, krop og fællesskab, som præger de forventninger og muligheder, aktørerne møder. Samtidig har de mere strukturelle forhold – herunder sociale uligheder og den overordnede fordeling af ressourcer i samfundet – stor betydning for, hvilke handlemuligheder der faktisk er til stede.

Selvom modellen placerer den enkelte borger i centrum, fremhæver den at kommunernes arbejde med bevægelsesfremme altid sker i et sammenspil mellem systemer på forskellige niveauer.

Figur 1. Økologisk model inspireret af Bronfenbrenner



Udviklingsøkologisk model inspireret af Bronfenbrenner, som viser, hvordan kommunerne arbejde med bevægelsesfremme formes i samspillet mellem makro-, exo- og mikrosystemet omkring den enkelte borger (Bronfenbrenner, 1979).

Lovgivning

Lovgivningen udgør en del af makrosystemet. Den er de overordnede samfundsmæssige strukturer, der former rammerne for menneskers liv. Når fokus rettes mod kommunernes arbejde med bevægelsesfremme, bliver denne påvirkning imidlertid mere direkte. Gennem lovgivning er kommunerne nemlig både forpligtede og bemyndigede til at anvende bevægelsesfremmende virkemidler. Vi vurderer, at følgende lovgivninger er centrale for kommunernes arbejde med bevægelsesfremme:

- Folkeskoleloven (§44, stk. 3) giver skolebestyrelserne ret til at fastsætte principper for motion og bevægelse i undervisningen. Det betyder, at den enkelte skole har ansvar for at beslutte om og hvordan bevægelse konkret integreres i undervisningen. Bevægelse er dog også indskrevet som et selvstændigt kompetenceområde i børnehaveklassen – “Krop og bevægelse” (§11, stk. 2, nr. 5), hvor undervisningen skal bygge på leg, kropslig udforskning og udviklende aktiviteter, der understøtter børns trivsel og læring. Desuden er idræt et obligatorisk fag med et vejledende timetal på 60 timer årligt fra 1. til 9. klasse (i alt 540 timer). Endelig forpligter loven skolerne til at indgå partnerskaber med lokalsamfundets aktører – herunder virksomheder, kulturinstitutioner, foreningsliv og fritidstilbud (§3, stk. 4).¹
- Dagtilbudsloven (§8) forpligter dagtilbud til at arbejde med temaet “Krop, sanser og bevægelse” som en del af den pædagogiske læreplan. Kommunen skal føre tilsyn og sikre, at dagtilbuddene skaber læringsmiljøer, hvor bevægelse, leg og kropslig udforskning indgår som en naturlig del af børns trivsel, læring og udvikling.²
- Sundhedsloven (§§119–120) forpligter kommunerne til at skabe rammer for en sund levevis og til at tilbyde forebyggende og sundhedsfremmende indsatser til borgerne. Særligt for børn og unge skal kommunen sikre en sund opvækst og støtte trivsel og udvikling gennem både generelle og individorienterede tilbud. Fysisk aktivitet udgør her et centralt virkemiddel i opfyldelsen af lovens formål.³
- Serviceloven (§79, §86, §97–99) forpligter kommunerne til at tilbyde forebyggende, genoptrænende og vedligeholdende indsatser, der fremmer borgernes funktionsevne og deltagelse. Loven danner grundlaget for kommunale trænings-, ledsage- og støtteordninger, hvor fysisk aktivitet anvendes både som rehabiliterende og socialt inkluderende virkemiddel.⁴
- Ældreloven (§§4–9) forpligter kommunerne til at arbejde forebyggende, rehabiliterende og aktiverende for at fremme en selvstændig og aktiv alderdom. Loven pålægger samarbejde med frivillige organisationer og sikrer, at helhedspleje omfatter både personlig hjælp, praktisk støtte og genoptræning. Bevægelse og deltagelse er dermed centrale redskaber i kommunernes forebyggende og omsorgsmæssige indsats for ældre borgere.⁵

¹ Folkeskoleloven LBK nr 1100 af 05/09/2025. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2025/1100>

² Dagtilbudsloven LBK nr 1038 af 11/08/2025. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2025/1038>

³ Sundhedsloven LBK nr 275 af 12/03/2025. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2025/275>

⁴ Serviceloven LBK nr 1129 af 22/09/2025. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2025/1129>

⁵ Ældreloven LOV nr 1651 af 30/12/2024. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/1651>

- Aktivloven, som regulerer kommunernes ansvar over for borgere på kontanthjælp, forpligter kommunen til at yde fritidstillæg til børn under 18 år i familier, hvor forsørgeren modtager kontanthjælp (§86). Tillægget udgør 450 kr. pr. barn pr. måned (2024-niveau) og skal anvendes til barnets deltagelse i fritids-, kultur- eller faglige aktiviteter eller til nødvendigt udstyr hertil.⁶
- Folkeoplysningsloven forpligter kommunerne til at støtte foreningslivet og voksenundervisningen på baggrund af dets demokratisk dannende betydning. Kommunen skal støtte med tilskud, stille lokaler til rådighed og give økonomisk støtte til foreningernes egne og lejede lokaler, vedtage en lokal folkeoplysningspolitik, og prioritere børn og unge. Loven giver mulighed for særlige tilskud og partnerskaber og udgør dermed grundlaget for den kommunale bevægelsesfremme gennem foreninger, faciliteter og lokale fællesskaber.⁷
- Planloven forpligter kommunerne til at udarbejde en kommuneplan, der fastlægger den overordnede arealanvendelse og sikrer sammenhæng mellem byudvikling, natur og rekreative områder (§11). Selv om bevægelse ikke er formuleret som et selvstændigt mål i lovgivningen, stiller Planloven krav om, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for grønne forbindelser, fritidsformål og stiforbindelser (§11a). Disse elementer udgør væsentlige fysiske rammer for hverdagsbevægelse og understøtter kommunernes muligheder for at skabe miljøer, hvor bevægelse indgår som en integreret del af hverdagslivet.⁸
- Naturbeskyttelsesloven fastslår, at offentligheden har ret til færdsel i naturen, herunder på strande, i skove, på stier og udyrkede arealer. Kommunerne har både pligt til at sikre denne adgang – fx ved at forhindre nedlæggelse af stier og veje med rekreativ betydning – og ret til at etablere og vedligeholde adgangsforbindelser, der fremmer friluftsliv og bevægelse i det fri.⁹

Samlet set betyder lovgivningen, at kommunernes ansvar for bevægelsesfremme er placeret i flere forskellige forvaltningsområder. Bevægelse optræder som læringsmål i skole- og dagtilbudsområdet og som sundhedsfremmende virkemiddel i sundheds- og sociallovgivningen.

⁶ Aktivloven LBK nr 1004 af 30/06/2025. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2025/1004>

⁷ Folkeoplysningsloven LBK nr 1115 af 31/08/2018. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1115>

⁸ Planloven LBK nr 572 af 29/05/2024. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/572>

⁹ Naturbeskyttelsesloven LBK nr 927 af 28/06/2024. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/927>



Metode

For at få et detaljeret indblik i, hvordan danske kommuner prioriterer målgrupper, opstiller mål og vælger virkemidler i deres bevægelsesfremmende arbejde, har vi anvendt en kombination af metoder, der gør det muligt både at kortlægge overordnede mønstre og forstå lokale variationer og rationaler bag de kommunale valg. Undersøgelsen består af tre hoveddele, som belyser forskellige aspekter af det kommunale strategiske arbejde:

1. En dokumentanalyse af kommunale styringsdokumenter.
2. En kvantitativ analyse, der ser på, hvilke mål, målgrupper og redskaber der typisk forekommer samtidig
3. Kvalitative interviews med kommunale medarbejdere, der arbejder med bevægelsesfremme

Tilsammen giver disse tre metodiske greb et nuanceret billede af, hvilke målgrupper kommunerne retter deres bevægelsesfremmende indsatser mod, hvilke typer mål de opstiller, og hvilke virkemidler de anvender for at realisere dem. De tre dele uddybes i det følgende.

Dokumentanalyse

For at kortlægge, hvordan kommunerne arbejder med at fremme bevægelse, har vi indsamlet styringsdokumenter fra alle 98 danske kommuner. Dokumenterne blev fundet ved systematisk at gennemgå kommunernes hjemmesider – både ved hjælp af automatiserede søgninger (webscraping) og manuelle tjek – for at sikre, at så mange relevante dokumenter som muligt blev identificeret. Alle dokumenter blev herefter manuelt gennemlæst for at finde henvisninger til bevægelsesfremme.

I alt indgår 8.194 dokumenter i analysen, svarende til gennemsnitligt 84 dokumenter pr. kommune. Dokumenterne blev kategoriseret i fem hovedtyper: Politikker, strategier, planer, handleplaner og konkrete indsatser. Opdelingen afspejler forskellige niveauer i den kommunale styringskæde, hvor dokumenterne spænder fra overordnede politiske intentioner til mere operationelle planer og gennemførte aktiviteter.

Vi registrerede for hver tekst, hvilke målgrupper den rettede sig mod, hvilke mål den søgte at opnå, og hvilke virkemidler den tog i brug. Kodningen blev ikke styret af en på forhånd fastlagt ramme, men udviklet løbende med afsæt i dokumenternes eget indhold, så vi kunne indfange den faktiske variation i det kommunale arbejde. De identificerede koder kan ses i tabellen nedenfor.

Tabel 1. Beskrivelse af koder for målgrupper, mål og virkemidler

Kategori	Kode	Beskrivelse
Mål-gruppe	Alle borgere	Mål og indsatser rettet mod hele kommunens befolkning.
	Børn	Mål og indsatser rettet mod børn i førskole- og skolealderen.
	Unge	Mål og indsatser rettet mod unge, typisk 13–25 år.
	Familier	Mål og indsatser rettet mod familier eller forældre-barn-relationer.
	Ældre	Mål og indsatser målrettet seniorer og ældre borgere.
	Personer med handicap og patientgrupper	Mål og indsatser for borgere med fysisk, psykisk eller udviklingsmæssigt handicap samt patientgrupper
	Mindst fysisk aktive	Mål og indsatser rettet mod borgere med lavt aktivitetsniveau.
	Lav socioøkonomisk status	Mål og indsatser rettet mod borgere der er socialt og økonomisk udsatte.
	Indvandrere, migranter og efterkommere	Mål og indsatser rettet mod borgere med indvandrer- eller migrantbaggrund samt deres efterkommere.
Mål	Sundhed	Fokus på fysisk eller mental sundhed og forebyggelse.
	Social lighed	Fokus på at mindske ulighed i adgang, deltagelse eller muligheder.
	Folkeoplysning	Fokus på læring, kompetenceudvikling og oplysning i foreninger og aftenskoler.
	Livskvalitet	Fokus på trivsel, velvære og meningsfulde hverdagsliv.
	Fællesskaber	Fokus på sociale relationer og deltagelse i fællesskaber.
Virke-middel	Faciliteter	Fysiske rammer som haller, stier, parker og andre anlæg.
	Personstøtte	Fritids- og aktivitetsvejledning, ledsagelse, personrettet økonomisk støtte og anden individuel støtte.
	Kommunale tilbud	Bevægelsesfremme via dagtilbud, skoler, sundhedstilbud og rehabilitering.
	Foreningstilbud	Aktiviteter i idrætsforeninger og civilsamfundets organiserede tilbud.
	Selvorganiserede aktiviteter	Bevægelsesmuligheder uden for formaliserede strukturer.
	Organisatorisk støtte	Rådgivning

Kvantitativ analyse

På baggrund af dokumentanalysen har vi lavet en kvantitativ analyse, der undersøger, hvilke målgrupper, mål og virkemidler der oftest optræder sammen i de kommunale dokumenter. Ved at se på mønstre på tværs af kommunerne kan vi se, hvordan kommunerne typisk kobler mål, målgrupper og virkemidler i deres arbejde med bevægelsesfremme.

Der er udarbejdet tre krydstabeller: én mellem målgrupper og mål, én mellem målgrupper og virkemidler og én mellem mål og virkemidler. Hver tabel er visualiseret som et heatmap, hvor farverne viser, hvor stærk en kobling der er mellem de to kategorier. Jo mørkere farven er, jo oftere optræder de to koder i samme dokument.

Interviews

For at få en dybere forståelse af, hvordan samarbejdet om bevægelsesfremme fungerer i kommunerne, har vi suppleret de kvantitative analyser med online- og telefoninterviews med kommunale embedsmænd. Vi gennemførte i alt 104 interviews fordelt på 95 af de 98 danske kommuner. Formålet var at få indblik i, hvilke indsatser medarbejderne oplever som særligt vellykkede – både for specifikke målgrupper og for borgerne generelt.

Udvælgelsen foregik ved, at vi først kontaktede en central person i hver kommune, typisk en leder eller koordinator med ansvar for bevægelsesområdet. Denne person pegede os videre til den medarbejder, han eller hun vurderede havde størst indsigt i kommunens bevægelsesfremmende mål og indsatser.

Interviewdeltagerne fordelte sig primært på forvaltningsområderne Fritid og Sundhed, men enkelte deltagere repræsenterede også Social, By- og landudvikling, Børn og unge, Ældre samt Direktionen. Fordelingen afspejler at bevægelsesfremme i mange kommuner primært anses som forankret i fritids- og sundhedsforvaltningerne. Interviewene varede mellem 20 og 60 minutter.

Tabel 1: Interviewenes fordeling på forvaltningsområder

Forvaltningsområde	Antal
Fritid	70
Sundhed	28
Social	2
By- og landudvikling	1
Børn- og Unge	1
Ældre	1
Direktionen	1
Antal	104

Alle interviews blev transskriberet og analyseret tematisk (Braun & Clarke, 2006, 2019). Vi læste først materialet grundigt igennem og kodede derefter udsagnene. Koderne blev udviklet løbende på baggrund af det, deltagerne fortalte. Til sidst blev koderne samlet i temaer, som vi justerede og forfinede i en proces, hvor vi gentagne gange vendte tilbage til materialet.

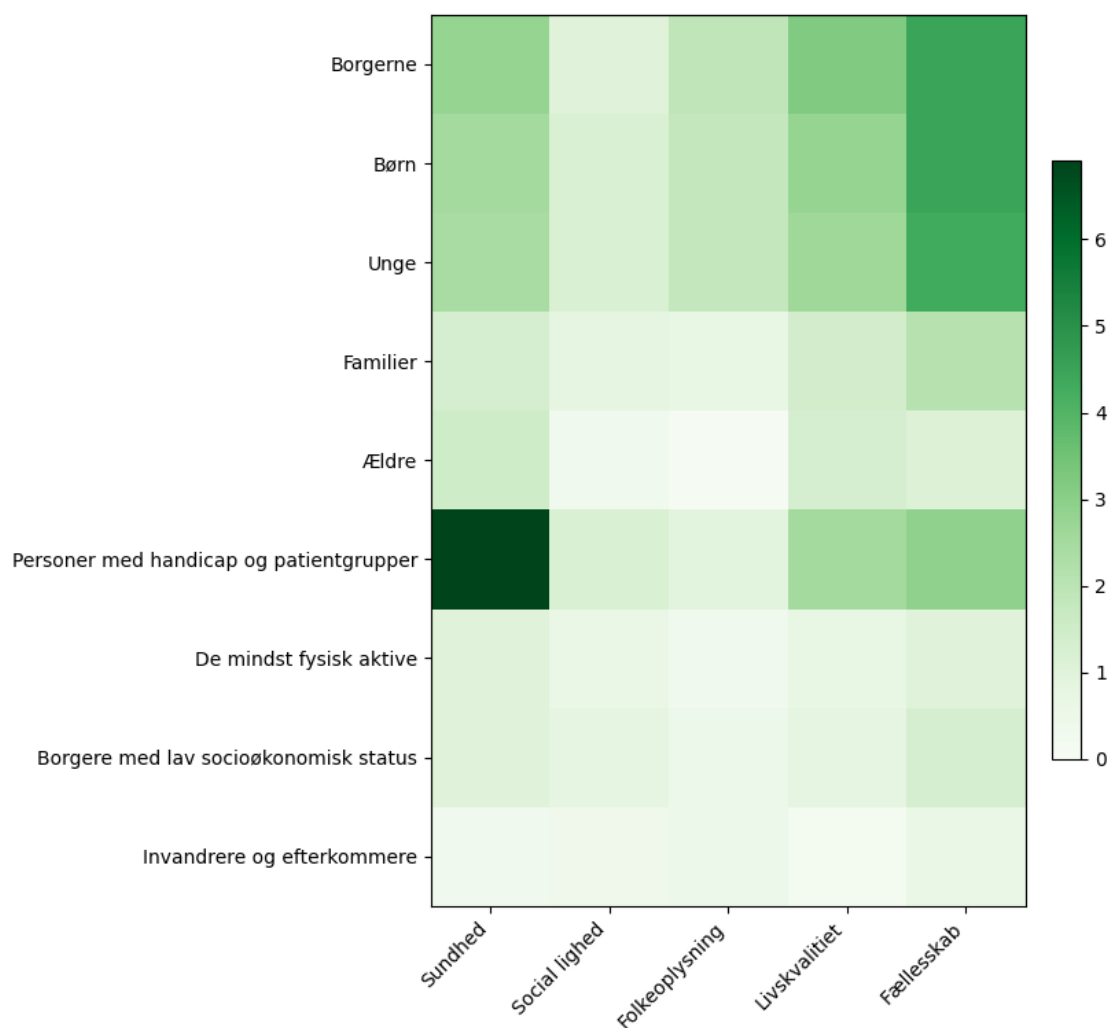


Analyse

Mål for målgrupper

Når kommunerne formulerer mål for deres bevægelsesfremmende arbejde, knytter de dem ofte til bestemte målgrupper. Det kan være mål for hele befolkningen eller mål for særlige grupper. Figuren viser, hvordan fem typer mål – sundhed, social lighed, folkeoplysning, livskvalitet og fællesskab – fordeler sig på tværs af ni målgrupper i dokumenterne. Jo mørkere den grønne farve er, desto oftere nævnes mål og målgruppe sammen; de lysere felter viser koblinger, der er mindre udbredt.

Figur 1. Mål for målgrupper



Heatmap over samtidig forekomst mellem målgrupper og mål i kommunale dokumenter om bevægelsesfremme. Figuren viser, hvilke mål (fx sundhed, trivsel, fællesskab) der oftest kobles til hvilke målgrupper (fx børn, ældre, borgere med kroniske sygdomme). Data er opgjort som gennemsnitlige koblinger pr. kommune.

Sundhed er den klart mest udbredte målkategori og er særligt tæt koblet til personer med handicap og patientgrupper. Her ligger fokus ofte på behandling og rehabilitering, hvor fysisk aktivitet ses som et middel til at bevare eller genvinde sundhed. For disse grupper er livskvalitet og fællesskab også relativt hyppige mål, mens folkeoplysning fylder meget lidt.

For den brede befolkning samt for børn og unge er fællesskab det mest fremtrædende mål, efterfulgt af sundhed og livskvalitet. Det viser, at kommunerne især rammesætter bevægelse som noget, der skaber social deltagelse og tilhørsforhold i skole, foreninger og lokale fællesskaber – og i mindre grad som et sundhedsprojekt. Social lighed fylder kun lidt for disse grupper, hvilket tyder på, at lighedsmål sjældent formuleres for borgere, der i forvejen deltager meget i bevægelse.

Familier som selvstændig målgruppe fylder meget lidt på tværs af målkategorier. Det peger på, at familier primært tænkes ind indirekte gennem indsatser for børn, unge og dagtilbud/skole og ikke som en målgruppe med egne bevægelsesmål.

For ældre ligger målformuleringerne på et moderat niveau og fordeler sig jævnt, med en lille overvægt for sundhed og livskvalitet. Det afspejler en balanceret tilgang, hvor fysisk aktivitet forstås som både funktionelt og trivselsskabende – men ikke med et stærkt fokus på social lighed.

Det mest markante fund vedrører de grupper, der bevæger sig mindst: de mindst fysisk aktive, borgere med lav socioøkonomisk status samt indvandrere og efterkommere. For alle tre målgrupper er koblingerne på tværs af målkategorier lave, og selv social lighed er kun svagt til stede. Det peger på et strategisk gab: mål om lighed i bevægelse artikuleres sjældent for de grupper, hvor uligheden er størst. Når målene ikke tydeliggør en lighedsindsats for netop disse borgere, er der risiko for, at eksisterende forskelle i deltagelse fastholdes.

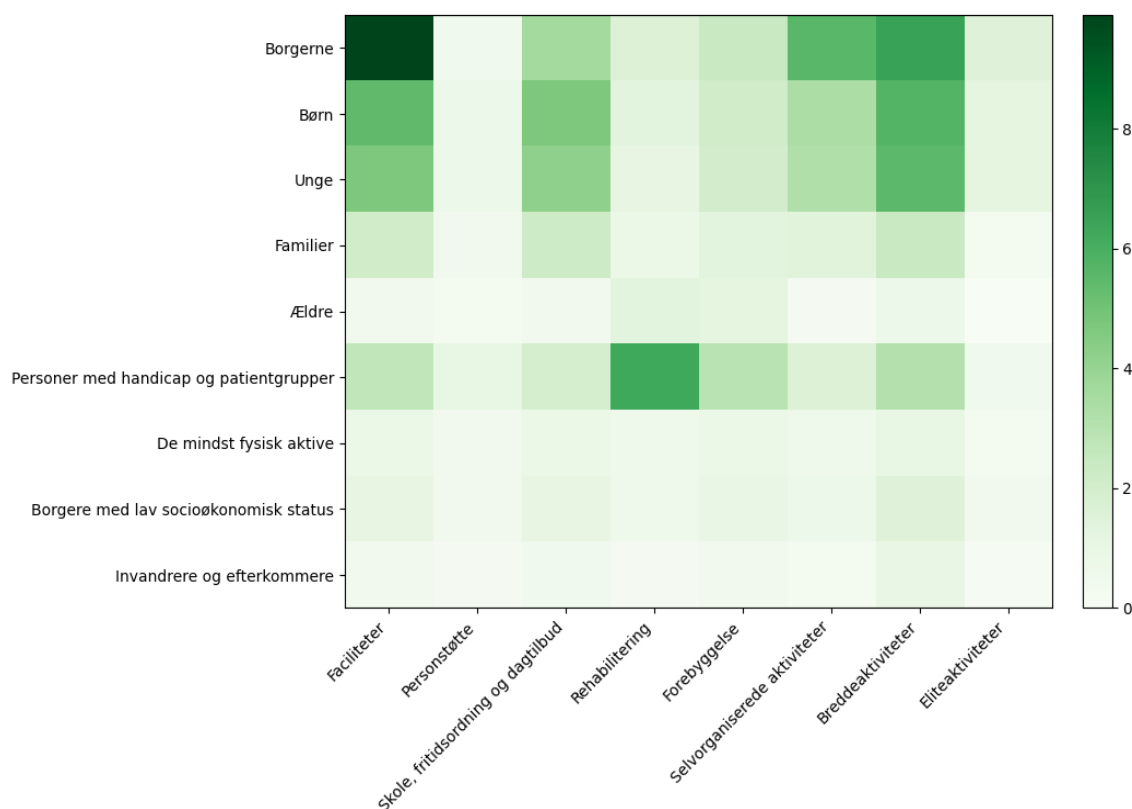
På tværs af målgrupper er folkeoplysning den mindst anvendte målkategori. Det viser, at læring, medborgerskab og dannelse kun i begrænset omfang bruges som begrundelse for bevægelsesindsatser, selv om mange aktiviteter foregår i folkeoplysende rammer. Samlet set ses et mønster, hvor fællesskab dominerer for de store, generelle målgrupper, mens sundhed dominerer for patient- og handicapmålgrupper. Social lighed bruges gennemgående meget lidt.

Virkemidler for målgrupper

Når kommunerne arbejder med bevægelsesfremme, vælger de forskellige virkemidler alt efter, hvilken målgruppe indsatsen handler om. Nogle grupper forbindes især med fysiske løsninger som faciliteter og stier, mens andre oftere knyttes til sociale tilbud, aktiviteter i skole og fritid eller sundhedsfaglige ydelser.

Figuren nedenfor viser, hvordan otte typer virkemidler fordeler sig på tværs af ni målgrupper i kommunernes dokumenter. Jo mørkere den grønne farve er, desto oftere nævnes målgruppe og virkemiddel sammen. På den måde viser figuren, hvordan kommunerne i praksis omsætter deres strategier til handling for forskellige grupper.

Figur 2. Virkemidler for målgrupper



Heatmap over samtidig forekomst mellem målgrupper og virkemidler i kommunernes bevægelsesfremmende indsatser. Figuren viser, hvilke typer virkemidler (fx faciliteter, rehabilitering, skole- og fritidstilbud) der anvendes i relation til specifikke målgrupper. Værdierne angiver gennemsnitlige koblinger pr. kommune.

De brede målgrupper – borgere generelt, børn og unge – er især forbundet med faciliteter og foreningsbaserede breddeaktiviteter. For børn og unge spiller skole-, SFO- og dagtilbud en særlig stor rolle, hvilket afspejler, at bevægelse i mange kommuner er en del af hverdagen i institutionerne. Selvorganiserede aktiviteter ligger på et moderat niveau for disse målgrupper.

Familier fylder relativt lidt på tværs af virkemidlerne, og ældre ligger lavt til moderat med en smule højere koblinger til forebyggelse og rehabilitering. Det peger på, at arbejdet med bevægelse for ældre i høj grad er sundheds- og funktionsorienteret.

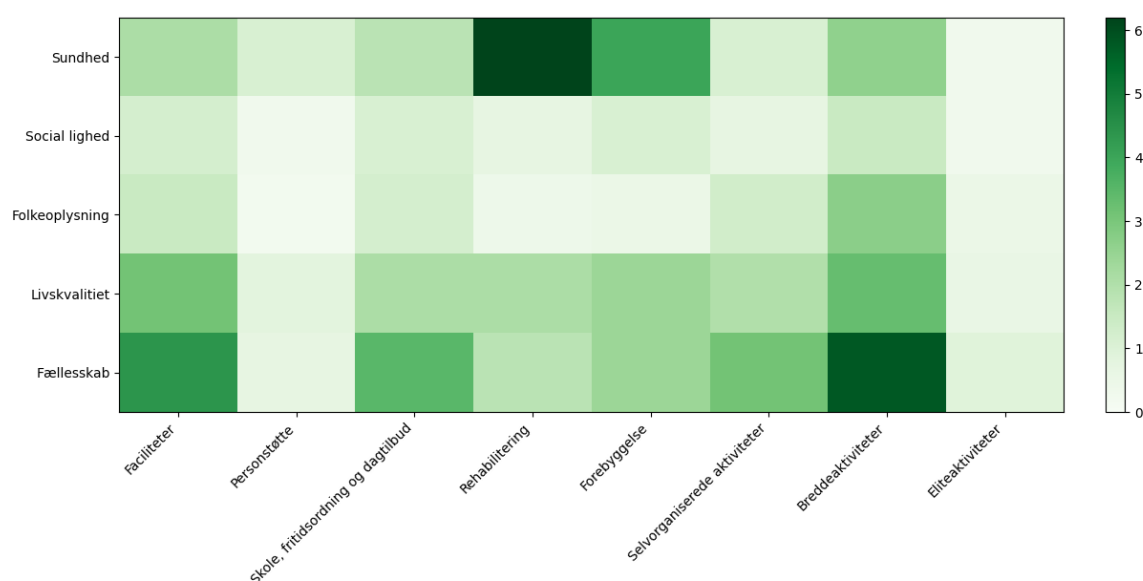
For personer med handicap og patientgrupper er rehabilitering det klart mest dominerende virkemiddel. Koblingerne til faciliteter og foreningsliv er mere begrænsede, hvilket tyder på, at indsatsen primært er forankret i sundhedssektoren med mindre systematisk brobygning til civilsamfundets fællesskaber.

De målgrupper, der bevæger sig mindst (de mindst fysisk aktive, borgere med lav socioøkonomisk status og indvandrere, migranter og efterkommere) har meget svage koblinger til stort set alle virkemidler. Det betyder, at der kun i begrænset omfang beskrives konkrete greb i dokumenterne, som retter sig mod de grupper, hvor behovet for støtte ofte er størst.

Virkemidler for mål

Når kommunerne opstiller mål for bevægelsesfremme, skal mål omsættes til konkrete handlinger. Det kan være alt fra anlæg af faciliteter til indsatser i dagtilbud, foreninger eller sundhedstilbud. Figuren viser, hvordan fem overordnede mål – sundhed, social lighed, folkeoplysning, livskvalitet og fællesskab – kobles til otte typer virkemidler i kommunernes dokumenter. Jo mørkere et felt er, desto oftere nævnes mål og virkemiddel sammen.

Figur 3: Virkemidler for mål



Heatmap over samtidig forekomst mellem mål og virkemidler anvendt i kommunernes arbejde med bevægelsesfremme. Figuren illustrerer, hvordan forskellige målsætninger operationaliseres gennem konkrete virkemidler. Data er baseret på kodning af dokumenter fra 98 kommuner og viser gennemsnitlige koblinger pr. kommune.

Sundhed er stærkt knyttet til rehabilitering og i mindre grad forebyggelse. Der er også moderate koblinger til faciliteter og skole/dagtilbud, mens personstøtte fylder lidt. Det viser, at sundhedsmål ofte realiseres gennem sundhedsfaglige og strukturerede forløb, snarere end gennem relationelle eller fællesskabsbaserede greb.

For målet om fællesskab er koblingerne stærkest til virkemidlerne breddeaktiviteter, faciliteter, skole/dagtilbud og selvorganiserede aktiviteter. Kommunerne bruger altså i høj grad foreningslivet, de fysiske rammer og hverdagsmiljøer som motor for at skabe deltagelse og tilhørsforhold, mens rehabilitering spiller en mindre rolle.

Livskvalitet er jævnt fordelt på tværs af flere virkemidler. Det bruges som et bredt mål, der kan realiseres i mange arenaer – fra forebyggelse og faciliteter til skole/dagtilbud og selvorganiserede aktiviteter. Rehabilitering fylder mindre, hvilket viser, at livskvalitet ofte forstås i et hverdags- og fællesskabsperspektiv.

Folkeoplysning ligger generelt lavt, men har lidt stærkere koblinger til breddeaktiviteter, faciliteter, selvorganiserede aktiviteter og skole/dagtilbud. Det tyder på, at læring og medborgerskab er til stede som begrundelser, men sjældent formuleres som direkte mål for virkemidlerne – ofte fremstår det snarere som en afledt effekt end en planlagt målsætning.

Social lighed er den svagest operationaliserede målkategori. Der er lave koblinger til alle virkemidler, også til personstøtte, selvom netop støtte og ledsagelse ofte er afgørende for at gøre deltagelse mulig for borgere med færrest ressourcer. Det peger på et gab mellem ambition og praksis, hvor lighed kun i begrænset omfang omsættes til konkrete handlinger.

På tværs af mål fylder elitesporet naturligt nok lidt i dokumenterne. Dog er det bemærkelsesværdigt, at det fylder så lidt i lyset af, at elitesport tidligere ofte er blevet fremhævet som en løftestang for bredere bevægelsesindsatser. Personstøtte ligger gennemgående lavt – også der, hvor det kunne forventes at være centralt, eksempelvis i arbejdet med social lighed.

Kommunernes mål og virkemidler for målgrupper afspejler lovgivningens styringslogik

Resultaterne indikerer at kommunernes mål og virkemidler for målgrupper i høj grad afspejler lovgivningens styringslogik.

At sundhed fremstår som den dominerende målkategori – særligt for personer med handicap og patientgrupper – afspejler Sundhedslovens (§§119–120) og Servicelovens (§§79, 86, 97–99) bestemmelser. Her er kommunerne forpligtet til at tilbyde forebyggende, genoptrænende og vedligeholdende indsatser, hvor fysisk aktivitet udgør et centralt virkemiddel. Denne lovmæssige ramme fører til, at bevægelse primært forstås i en sundheds- og rehabiliteringskontekst for målgrupper med særlige behov.

For børn og unge viser analysen, at bevægelse i høj grad begrundes gennem fællesskab og trivsel. Dette kan ses i forlængelse af Folkeskoleloven (§3, stk. 4; §11, stk. 2, nr. 5; §44, stk. 3) og Dagtilbudsloven (§8), som forpligter kommunerne til at sikre, at bevægelse indgår i læringsmiljøer og daglige aktiviteter. Bevægelse anvendes her som et pædagogisk redskab, integreret i undervisning og dagtilbud, hvilket forklarer de tydelige koblinger til skole-, fritids- og dagtilbud i figurene.

De stærke sammenhænge mellem brede borgergrupper og faciliteter kan forklares gennem Planloven (§11, §11a) og Naturbeskyttelsesloven, som forpligter kommunerne til at planlægge for grønne forbindelser, stier og rekreative områder samt at sikre offentlig adgang til naturen. Disse bestemmelser etablerer et fysisk og planmæssigt grundlag for bevægelsesfremme i hverdagsmiljøet og afspejles i dokumenternes fokus på infrastruktur, friluftsliv og adgang til faciliteter.

Derimod ses svage koblinger for social lighed og for de målgrupper, der traditionelt deltager mindst i fysisk aktivitet – herunder borgere med lav socioøkonomisk status, indvandrere og efterkommere. Dette hænger sammen med, at der ikke findes en samlet lovgivningsmæssig forpligtelse til at arbejde med bevægelseslighed. Enkelte bestemmelser, såsom Aktivlovens fritidstillæg (§86) og Servicelovens regler om ledsagelse og støtte, har et socialt sigte.

Analysen viser, at kommunernes arbejde med bevægelsesfremme i høj grad afspejler den styringslogik, der er indlejret i lovgivningen. De områder, hvor bevægelse er forankret i *skal*-opgaver – altså hvor kommunerne er lovmæssigt forpligtet til at handle – er også dér, bevægelse oftest indgår som mål, målgruppe og virkemiddel. Det gælder især sundhed, skole, dagtilbud, ældrepleje, rehabilitering og fysisk planlægning, hvor der findes klare rammer, etablerede strukturer og dedikeret finansiering.

Disse lovbundne felter skaber stabile organisatoriske og økonomiske betingelser for at integrere bevægelse i hverdagspraksis. I sundhedsområdet er fysisk aktivitet en del af forebyggelses- og rehabiliteringsindsatsen, i dagtilbud og skole er den indskrevet i læreplaner og fagmål, og i planloven understøttes den gennem krav om adgang til grønne og rekreative områder.

Omvendt er indsatsen langt svagere på de områder, hvor bevægelse hører under *kan*-opgaver – indsatser, som kommunerne kan, men ikke skal iværksætte. Det gælder især initiativer, der sigter mod at fremme social lighed, inklusion og deltagelse blandt de mindst fysisk aktive. Her er arbejdet typisk præget af midlertidige projekter, puljefinansiering og lokale partnerskaber snarere end varige strukturer.

Samlet tegner analysen et billede af et system, hvor kommunerne først og fremmest prioriterer de lov-bundne opgaver, mens de frivillige og udviklingsorienterede områder dækkes mere sporadisk. Bevægelsesfremme står således stærkest på de fagområder hvor lovgivningen kræver handling, men svagere dér, hvor der er behov for at reducere ulighed og styrke deltagelsen blandt de grupper, der bevæger sig mindst.



Hvilke indsatser mener kommunerne er særligt vellykkede?

I kortlægningen af kommunernes arbejde med at fremme fysisk aktivitet er der identificeret en række indsatser, som kommunerne selv fremhæver som særligt vellykkede. Kortlægningen bygger på interview med kommunale embedsmænd, som er blevet bedt om at pege på de indsatser, de vurderer har haft størst effekt i praksis. Formålet med afsnittet er at give et samlet overblik over de initiativer, der ifølge kommunerne har haft størst betydning for at få borgerne – generelt eller i specifikke målgrupper – til at bevæge sig mere.

Kommunerne nævner en bred vifte af indsatser – fra personrettede støtteforløb til partnerskaber, events og digitale løsninger. De identificerede kategorier er præsenteret i tabellen nedenfor.

Type	Beskrivelse
Fritidsvejledning	Kommunalt ansatte vejledere hjælper borgere og familier med at finde og fastholde aktivitetstilbud. Relationel støtte, ofte i tæt samarbejde med foreninger.
Fritids- og aktivitetsspas	Økonomisk støtte til kontingent og udstyr kombineret med personlig vejledning. Særligt virkningsfuldt, når støtten følges af konkret opfølgning.
Åben skole og dagtilbud	Samarbejde mellem skoler/dagtilbud og foreninger.
Samarbejder mellem genoptræning, forebyggelse og foreningsliv	Tværgående forløb, hvor borgere efter kommunal genoptræning følges videre i patient- eller idrætsforeninger. Brobyggere og sundhedspersonale understøtter overgangen.
Co-lokation af kommunale tilbud og civilsamfundets tilbud.	Samplacering af sundheds-, genoptrænings- og fritidstilbud i fælles bygninger. Skaber naturlige overgange mellem kommunale forløb og civilsamfund.
Patientrettede tilbud	Aktiviteter for borgere med kroniske sygdomme, handicap eller psykiske udfordringer. Drives ofte i samarbejde mellem kommuner og foreninger.
Lavtærskeltræning og fællesskaber	Uformelle og præstationsfrie hold med fokus på social støtte og deltagelse. Frivillige tovholdere spiller en central rolle.
Naturbaserede aktiviteter	Naturbaserede aktiviteter, hvor fysisk aktivitet, fællesskab og naturens rekreative kvaliteter kombineres. Indsatserne spænder fra sundhedsfremmende og rehabiliterende forløb (fx naturtræning og naturterapi) til sociale fællesskaber og lavtærskelaktiviteter i grønne omgivelser. Naturen bruges både som ramme og som aktivt redskab til at styrke fysisk, mental og social trivsel.
Lokaldyst	Aktiviteter, der mobiliserer borgere gennem lokal stolthed og fællesskab. Ofte lavtærskel og med afledte selvkørende fællesskaber.
Nationale og internationale events	Større begivenheder bruges som løftestang for lokal deltagelse og fællesskab, fx Royal Run, Tour de France
Tværsektorielle alliancer	Formaliserede samarbejder mellem kommuner, organisationer og foreninger med fælles mål og ressourcer, fx Velfærdsalliancen; Bevæg dig for livet; DIF Get2Sport
Portaler og aktivitetsoversigter	Digitale kataloger og kort, der samler og formidler lokale aktivitetstilbud. Understøtter både borgerhenvvisning og brobygning.

Fritidsvejledning beskrives som et virkningsfuldt greb, fordi en kendt person følger borgeren fra “information” til faktisk deltagelse. Vejlederen kontakter, matcher og tager ofte med første gang. Den relationelle støtte reducerer usikkerhed, særligt for borgere med begrænset kendskab til foreningslivet eller tidligere dårlige erfaringer. Fritidspas vurderes stærkest, når økonomisk støtte (kontingent, udstyr) kobles med personlig opfølgning. Flere kommuner fremhæver, at effekten ikke ligger i tilskuddet alene, men i, at nogen ringer, hjælper med tilmelding og evt. ledsager borgeren til aktiviteten de første gange.

Brobygning nævnes også i forlængelse af sundhedsforløb. Samarbejder mellem genoptræning, forebyggelse og foreningsliv gør det muligt at gå direkte fra et kommunalt træningsforløb til et patient- eller idrætstilbud i civilsamfundet. Her lykkes indsatserne, når sundhedspersonale og brobyggere laver konkret overdragelse, fx ved at aftale første træningstid, introducere borgeren for træneren og sikre en tydelig kontaktperson. Samlokation – når sundhed, genoptræning og fritid er placeret samme sted – nævnes som en praktisk genvej, fordi overgangen opleves som kortere, og medarbejdere kan handle hurtigt på tværs.

Ud over de individnære brobyggergreb fremhæver kommunerne målgruppetilpassede fællesskaber som virksomme. Patientrettede tilbud skaber tryghed og genkendelse for borgere med kronisk sygdom, handicap eller psykiske udfordringer. Lavtærskeltræning og lokale fællesskaber fungerer, når tempo, niveau og sociale koder er tilpasset begyndere, og når frivillige tovholdere holder sammen på gruppen. Naturbase-rede aktiviteter fremhæves som en inkluderende ramme, der kombinerer bevægelse og trivsel og ofte sænker deltagelsestærsklen for dem, der ikke trives i traditionelle idrætsmiljøer.

På den mere strukturelle bane oplever kommunerne, at åben skole og dagtilbud giver stabile adgangsveje til bevægelse i hverdagen, fordi aktiviteterne integreres i kendte rutiner og arenaer. Flere kommuner nævner også events som et redskab til at mobilisere bredt, særligt Lokaldysten, Royal Run og Tour de France-aktiviteter nævnes. Tværsektorielle alliancer som Bevæg dig for livet og DIF Get2Sport fremhæves for deres evne til at samle aktører, udvikle redskaber og understøtte lokale implementeringsforløb. Digitale portaler og aktivitetsoversigter vurderes nyttige, når de ikke står alene, men kobles til menneskelig hjælp, der kan føre borgeren fra oversigt til konkret deltagelse.

Samlet set peger kommunernes erfaringer på, at indsatser lykkes, når tre betingelser er opfyldt. For det første skal der være synlige tilbud og tydelige indgange, der gør det let for borgerne at finde vej ind i aktiviteterne. For det andet skal der findes målgruppetilpassede fællesskaber, hvor tempo og kultur gør det trygt at starte. For det tredje skal nogen tage ansvar for overgangen og følge op, til deltagelsen har sat sig. Det er netop her, brobygningsaktiviteter som fritidsvejledning, fritidspas og stærke partnerskaber gør den største forskel.

Hvad betyder det?

Resultaterne peger på, at kommunernes arbejde med bevægelsesfremme er påvirket af lovgivningens styringslogik. De områder, hvor der findes tydelige lovmæssige krav, der relaterer sig til bevægelsesfremme – som eksempelvis inden for sundhed, skole, dagtilbud, fysisk planlægning og folkeoplysning – er også dér, hvor kommunerne opstiller flest mål og anvender flest virkemidler. Bevægelsesfremme fremstår her som et legitimt og institutionaliseret virkemiddel til at opfylde eksisterende velfærdsopgaver med fokus på sundhed, læring og trivsel inden for allerede etablerede kommunale arenaer.

Analyserne i rapporten viser også, at socialt udsatte målgrupper i dag i mindre grad er repræsenteret i det bevægelsesfremmende arbejde i kommunerne, fordi indsatserne primært følger de lovbundne skal-opgaver. Skal-opgaverne synes dermed ikke i tilstrækkelig grad at være rettet sig mod de borgere, der bevæger sig mindst. Hvis man politisk ønsker at løfte bevægelsesfremme for disse grupper, peger resultaterne på, at lovgivningsmæssig styring rettet mod disse grupper bør opprioriteres, da en sådan prioritering har stor betydning for kommunernes indsatser på området. Derfor bør det overvejes, om den kommende folkesundhedslov skal formulere et tydeligere ansvar for at tilgodese netop disse målgrupper.

Kommuner, der ønsker et klarere billede af, hvor deres bevægelsesfremmende indsatser har størst relevans, kan med fordel sammenholde egne mål og virkemidler med borgernes faktiske bevægelsesvaner. Kommunerapporterne fra *Danmark i Bevægelse* og databasen *Data om bevægelse* (dataombevaegelse.dk) giver et detaljeret indblik i, hvilke målgrupper der bevæger sig mest og mindst. Når disse data kobles med de målgrupper, mål og virkemidler, der beskrives i de kommunale strategier, får kommunerne et mere solidt grundlag for at vurdere, hvordan deres nuværende prioriteringer forholder sig til mønstrene i borgernes bevægelse, og om nogle målgrupper ikke i tilstrækkelig grad er dækket af de eksisterende indsatser. Såvel kommunerapporterne som databasen opdateres i 2026 og vil give mulighed at sammenligne udviklingen i kommunerne siden den sidste måling i 2020.



Litteratur

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

Braun, V., & Clarke, V. (2019). Reflecting on reflexive thematic analysis. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, 11(4), 589–597. <https://doi.org/10.1080/2159676X.2019.1628806>

Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development: Experiments by nature and Design*. Cambridge: Harward

Messing, S. , Noël Racine, A. , Takeda, N. , Onatsu, T. , Tuunanen, K. , Papiu, A. , Birkholz, L. , Garbarino, J. , Oguma, Y. , Saito, Y. , Mocan, D. , Cherecheș, R. M. , Vuillemin, A. , Gelius, P. and Sandu, P. (2025). What Policies Do Local Governments Use to Promote Physical Activity? A Comparative Analysis of Municipalities From 4 EU Countries and Japan. *International Journal of Health Policy and Management*, 14(1), 1-11. doi: 10.34172/ijhpm.8594

Folkeskoleloven, LBK nr. 1100 af 5. september 2025. (2025). Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2025/1100>

Dagtilbudsloven, LBK nr. 1038 af 11. august 2025. (2025). Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2025/1038>

Sundhedsloven, LBK nr. 275 af 12. marts 2025. (2025). Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2025/275>

Service-loven, LBK nr. 1129 af 22. september 2025. (2025). Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2025/1129>

Ældreloven, LOV nr. 1651 af 30. december 2024. (2024). Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/1651>

Lov om aktiv socialpolitik (Aktivloven), LBK nr. 1004 af 30. juni 2025. (2025). Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2025/1004>

Folkeoplysningsloven, LBK nr. 1115 af 31. august 2018. (2018). Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/111>

Planloven, LBK nr. 572 af 29. maj 2024. (2024). Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/572>

Naturbeskyttelsesloven, LBK nr. 927 af 28. juni 2024. (2024). Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/927>

Danmark i Bevægelse

Danmark i Bevægelse er den største nationale undersøgelse af danskernes bevægelsesvaner og kommunernes mål og indsatser for bevægelsesfremme. Formålet er at skabe viden, der kan styrke bevægelse og deltagelse i idrætsfællesskaber.

Undersøgelsen udføres af Center for Forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (sdu.dk/cisc) ved Syddansk Universitet og er støttet af Nordea-fonden.

Se mere på sdu.dk/danmarkibevægelse



Syddansk Universitet
Campusvej 55
DK-5230 Odense
Telefon: +45 6550 1000
sdu@sdu.dk
www.sdu.dk

