VOFO
VOKSENOPPLÆRINGSFORBUNDET
STUDIEFORBUNDENES INTERESSEORGANISASJON

Til Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet

Oslo, 9. november 2018

Vofos innspill til forslag om videreutvikling av tilskuddsordningen til studieforbund

Voksenopplæringsforbundet (Vofo) takker for muligheten til å gi innspill til det kommende arbeidet med å videreutvikle tilskuddsordningen til studieforbundene. Vi har tidligere uttalt oss i tilknytning til Kompetanse Norges evalueringsarbeid og Hagen-utvalgets rapport, og viser til våre tidligere innspill:

- Innspill datert 29.08.2017 til Kompetanse Norge vedr del 1 av evalueringsoppdraget
- Innspill datert 05.04.2018 til Kompetanse Norge vedr del 2 av evalueringsoppdraget
- Høringsinnspill datert 09.05.2018 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedr Hagenutvalgets forslag

Vi setter pris på at både Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet er involvert i arbeidet. Vi oppfatter at både Vofo, studieforbundene og Frivillighet Norge gjennom innspillmøtene har blitt involvert i prosessen på et tidlig tidspunkt og regner med at vår deltakelse opprettholdes når den videre prosessen skal legges. Når så mange aktører skal samarbeide forventer vi at det legges opp til en åpen, ryddig og grundig prosess framover. Dette innebærer at Vofo, studieforbundenes fellesorgan, involveres i utredninger og beslutninger, men også at kunnskapsgrunnlaget i prosessen gjøres offentlig tilgjengelig – slik at studieforbundene og deres medlemmer kan bidra med relevante innspill gjennom hele prosessen.

Tilskuddsordningen til studieforbund har eksistert i over 40 år, og utgjør årlig 45 000 kurs med over en halv million deltakere i tusenvis av små og store lag og foreninger over hele landet. Det er viktig at en prosess for å videreutvikle tilskuddsordningen styrker og bygger videre på den strukturen som er bygget opp over så lang tid, og at vi tar oss tid til å lytte til den kompetansen som sitter i studieforbundene.

Studieforbundene har i flere runder de siste årene vært gjenstand for kutt og kuttforslag på statsbudsjettet, uten varsel og nærmere begrunnelse. Vi vil bidra til at denne prosessen gir en sterkere og tryggere finansiering av studieforbundene, og at det legges til rette for en bedre og mer opplyst dialog mellom studieforbundene, myndighetene og politikerne.

Våre viktigste innspill til den videre prosessen er følgende:

- Behold voksenopplæringsloven, og forankre tilskuddet til studieforbund i denne.
- Sørg for at de nasjonale studieforbundene består med statlig finansiering.
- Lag gode, og rause, overgangsordninger ved ev. endringer.
- Involver Vofo i det videre arbeidet.

VOKSENOPPLÆRINGSFORBUNDET Akersgata 41, 0158 Oslo | Telefon 22 41 00 00 | vofo@vofo.no | www.vofo.no
Organisasjonsnummer 971 454 423 | Bankgiro 8200 01 24199

De ulike forslagene som foreligger til videreutvikling av tilskuddsordningen omfatter til dels store og omfattende endringer, som kan gjøre om på hvordan studieforbundene er organisert og hvordan tilskuddsordningen fungerer. Dette vil endre spillereglene, og det vil være behov for å se på nytt på våre anbefalinger i kapittel 3 dersom tilskuddsordningen f.eks. deles, flyttes eller regionaliseres.

1 Regionalisering av tilskuddsordningen

Det er foreslått å sette ut ansvaret for tilskudd til studieforbund til fylkeskommunen, eller det nye regionale folkevalgte nivået. Forslaget ble fremmet første gang i Hagen-utvalgets rapport om oppgavefordeling til fylkene, og er gjentatt i Kompetanse Norges anbefalinger for videreutvikling av tilskuddsordningen. Forslaget foreslås utredet i Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*.

Vofo støtter ikke en regionalisering av tilskuddsordningen til studieforbund.

- **Forslaget gir økt byråkrati, som vil øke tilskuddsordningens administrative kostnader og gi mindre ressurser til opplæring.**
- **Forslaget kan fragmentere eksisterende fagmiljøer, som det ikke finnes ressurser til å bygge opp regionalt.**
- **Forslaget svekker mulighetene for samvirke og stordriftsfordeler gjennom studieforbund, som spesielt vil gå utover læringstilbudet i distriktene og i organisasjoner med små administrasjoner.**
- **Dersom tilskuddet skal inngå i fylkeskommunens rammetilskudd, tror vi at dette fort vil bli en salderingspost på fylkeskommunale budsjetter.**

Vofo støtter opp om regjeringens ønske å styrke fylkenes helhetlige ansvar for innbyggernes kompetanse. Studieforbundene er allerede lokale og regionale aktører, som i flere fylker har et godt etablert samarbeid på ulike områder. Vi ønsker et sterkere og tettere samarbeid mellom studieforbundene og fylkeskommunene, og derfor mener vi det er viktig å ivareta studieforbundene som aktør – ikke bare som et verktøy – i kompetansepolitikken. Forslaget om regionalisering vil svekke studieforbundene som en aktiv skaper av lokale opplæringstilbud, og redusere deres rolle til en passiv formidler av fylkeskommunalt tilskudd til opplæring. Vi har liten tro på at den oppgaven vil bestå særlig lenge på et fylkeskommunalt budsjett.

Regjeringen bør ikke undervurdere studieforbundene som både reell og potensiell aktør i kompetansepolitikken. Studieforbundene er landsdekkende strukturer, med en sterk regional og lokal forankring gjennom flere hundre medlemsorganisasjoner og flere tusen lokale lag og foreninger. Ved å løse opp denne strukturen gjennom regionalisering, vil studieforbundene miste det helhetlige grepet og innflytelsen over medlemsorganisasjonenes opplæringsvirksomhet.

Ved en ev. regionalisering av tilskuddsordningen blir det viktig å opprettholde en statlig finansiering av studieforbundenes nasjonale administrasjoner, som kan sikre forsvarlig og effektiv forvaltning og utvikling av studieforbundets virksomhet.

I tillegg til å svekke studieforbundene som aktører vil en regionalisert tilskuddsordning generelt sett være mer kostbar å forvalte og administrere enn en nasjonal ordning, både for det offentlige og for studieforbundene. Ressursene til dette må tas fra tilskuddsordningen, eller fra andre gode formål.

Tilskuddet til studieforbundene utgjør en standardisert og regelstyrt ordning, og vi ser ingen forslag om å endre dette. Den offentlige forvaltningsoppgaven på fylkesnivå vil dermed innebære liten grad av skjønnsvurdering, men en stor risiko for ulik praktisering av det samme regelverket. Dette vil være ekstra kostnadskrevende for studieforbundene, og kan føre til store variasjoner i omfanget og kvaliteten på studieforbundets opplæringstilbud i ulike fylker.

Vi viser for øvrig til vårt høringssvar til Hagen-rapporten.

2 Deling av tilskuddsordningen

Det er foreslått å dele tilskuddsordningen i to tilskuddsordninger, som kan forvaltes av ulike departementer, eller flytte ansvaret for hele tilskuddsordningen til Kulturdepartementet.

Vofo mener at formålet med en ev. deling må uttrykkes tydeligere enn hva vi klarer å lese ut av Kompetanse Norges rapport. Vi har tidligere uttalt at vi ønsker å beholde en samlet tilskuddsordning under Kunnskapsdepartementet, og at vi ser på mangfoldet blant studieforbundene som en styrke som bidrar til mye, god og variert læring for voksne. Vår erfaring er at studieforbundene utfordrer og lærer av hverandre og at dette styrker den samlede virksomheten snarere enn å svekke den.

På innspillmøtet med Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet 05.11.2018 ble det lagt fram nye forslag til deling av tilskuddsordningen, hvor det ble foreslått å flytte ansvaret for noen bestemte studieforbund til Kulturdepartementet. Det ble også foreslått å flytte hele tilskuddsordningen til Kulturdepartementet. Formålet med forslagene ble ikke forklart eller kommentert fra det offentliges side.

Vofo mener derfor at vi på det nåværende tidspunkt ikke har et tilstrekkelig grunnlag å basere våre anbefalinger på. Flere studieforbund har tatt til orde for både den ene og den andre løsningen, men det gjenstår mange detaljer før vi kan vurdere hvilken modell for endring som eventuelt vil være til det beste for studieforbundene og voksnes læringsmuligheter. Vi imøteser dette arbeidet.

Vi er opptatt av at studieforbundene skal få gode rammebetingelser, og ansvar for å finne de beste løsningene for å tilby opplæring for voksne blant sine medlemsorganisasjoner. Vi er opptatt av at fokuset på læring ivaretas, og at det mangfoldige opplæringstilbudet ikke svekkes. Vi er også opptatt av at alle skal få mulighet og tilgang til læring – ikke bare de største og mest ressurssterke organisasjonene, stedene, og menneskene.

Uansett om tilskuddsordningen skal deles, flyttes, eller bli værende i Kunnskapsdepartementet, er det viktig å bevare voksenopplæringsloven som overbygning for studieforbundenes virksomhet. Alle tilskudd til studieforbundene må være forankret i denne loven, som gir studieforbundene retning, legitimitet og politisk tyngde.

Vofo mener det er viktig at formålet med tilskuddsordningen skal være å medvirke til at studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner kan tilby opplæring for voksne.

3 Kompetanse Norges anbefalinger for videreutvikling av tilskuddsordningen

Anbefalingene er et svar på oppdraget Kompetanse Norge fikk fra Kunnskapsdepartementet våren 2017. Departementet påpeker i oppdragsbrevet at det er behov for å evaluere ordningen og styrke kunnskapsgrunnlaget om studieforbundenes måloppnåelse.

Vofo og studieforbundene har kommet med skriftlige innspill og hatt noen dialog- og innspillmøter med Kompetanse Norge underveis.

Vi opplever at kunnskapsgrunnlaget Kompetanse Norge legger til grunn for anbefalingene, i noen grad gir et snevert og/eller feilaktig bilde av studieforbundenes virksomhet. Vi viser for øvrig til våre tidligere gitte innspill til henholdsvis BDOs delrapport *Studieforbundenes rolle i tilskuddsforvaltningen og bruk av tilskudd til administrative utgifter* (2017), BDOs *Rapport om evaluering av studieforbund* (2018) og rapporten fra Oxford/BDO *Økonomi i studieforbund* (2014).

I resten av dette kapittelet vil vi gå gjennom og kommentere de konkrete anbefalingene Kompetanse Norge fremmer for videreutvikling av tilskuddsordningen. Der hvor vi er uenig i de foreslåtte tiltakene vil vi fremme alternative eller justerte forslag. Forslaget om deling av tilskuddsordningen er omtalt over.

Til forslagene om beregningsgrunnlag og endringer i grunntilskuddet trenger vi tid til å diskutere noen viktige overordnede problemstillinger med studieforbundene på vårt representantskapsmøte 15. november. Våre anbefalinger knyttet til punkt 3.2, 3.4 og 3.5 under vil oversendes snarest etter dette og senest innen 23. november.

3.1 Minstekrav til antall deltakere

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Minst 5 deltakere må ha møtt på minimum 75 % av kurstimene. Studieforbundet kan dispensere fra kravet når særlige hensyn tilsier det. Oversikt over innvilgete dispensasjoner med begrunnelse skal inngå i årlig rapport til tilskuddsyter.**

Studieforbundene og Vofo har tidligere spilt inn et ønske om minstekrav til antall deltakere på kurs, og våre begrunnelser er i stor grad i tråd med begrunnelsene i rapporten. Vår anbefaling er at minstekravet bør være 4 deltakere. God læring foregår som regel i grupper, i dialog og møte mellom mennesker, og vi mener 4 deltakere er et rimelig minstekrav.

Flere studieforbund har virksomhet i emner og deler av landet hvor det kan være utfordrende å bygge opp et tilbud med et høyt krav til minste antall deltakere. Et minstekrav på 5 deltakere vil ramme bredden i kurstilbudet, og den geografiske utspredningen av kursene. Dette vil svekke kurstilbudet i distriktene. BDO omtaler dette i sin evalueringsrapport (ss. 11-13) til Kompetanse Norge.

Vi støtter at det åpnes for at studieforbundet kan dispensere fra kravet når særlige hensyn tilsier det. Dette gjør det mulig å ta individuelle, pedagogiske og praktiske hensyn i enkelttilfeller som krever det.

VOFOS FORSLAG:

- **Minst 4 deltakere må ha møtt på minimum 75 % av kurstimene. Studieforbundet kan dispensere fra kravet når særlige hensyn tilsier det. Oversikt over innvilgede dispensasjoner med begrunnelse skal inngå i årlig rapport til tilskuddsyter.**

3.2 Deltakertimer som beregningsgrunnlag for tilskudd

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Antall gjennomførte deltagertimer er grunnlag for fastsetting av grunntilskudd og opplæringstilskudd. Deltagertimer er antall deltagere multiplisert med antall timer pr. kurs. Maksimaltall for antall deltagere pr. kurs som teller med i beregningsgrunnlaget settes til 20.**

Forslaget begrunnes med at timer som fordelingsgrunnlag ikke gir insentiver til kvalitet i kursene, og vektlegger ikke deltakernes betydning. I tillegg til å understreke deltakernes betydning vil deltakertimer, ifølge Kompetanse Norge, gi studieforbundene insentiver til å utforme kurstilbud som når flere. Vofo har tidligere spilt inn muligheten for en vektet variant av deltakertimer, som ga gradvis lavere uttelling pr. deltaker. Kompetanse Norge antyder at dette blir en for avansert utregning som dermed ikke gir noen åpenbar stimulans til kursarrangøren.

Vofo er usikker på om deltakertimer som beregningsgrunnlag vil gi større insentiver til kvalitet i kursene sammenlignet med kurstimer, og vil påpeke at dette heller ikke begrunnes utover en indirekte påstand i forslaget. Flere studieforbund mener dette vil svekke tilbudet til sårbare grupper, opplæring i distriktene, og små tradisjons- og håndverksfag. Tilskuddet må bidra til å styrke studieforbundenes evne til å hjelpe mennesker å mestre sin egen livssituasjon, skape et læringsmangfold, arbeide for inkludering og motvirkning av utenforskap, og ta vare på håndbåren kompetanse som forsvinner hvis ikke den holdes ved like og overføres til nye generasjoner.

Vi må understreke at tilskuddet utgjør 19 % av kursenes økonomi, mens deltakeravgifter utgjør 73 % (Oxford/BDO, 2014). Det er med andre ord deltakerens eget bidrag til kurset (deltakeravgift) som utgjør det største insentivet studieforbundene har til å utforme kurstilbud som når flere. Kurs som kan øke antall deltakere uten at læringsutbyttet (kvaliteten) blir vesentlig lavere, har i seg selv et insentiv til å nå flere.

Vofo ønsker ikke å støtte en utvikling hvor tilskuddet i større grad går til de kurstilbudene som har størst eget inntektsgrunnlag. Studieforbundene er opptatt av å skape et bredt og variert kurstilbud over hele landet, og bruker tilskuddet til å sikre at flest mulig kurs kan gjennomføres. Dette bidrar til å motvirke forskjeller i samfunnet og sikrer at flere voksne får tilgang til læring.

Vofo vil komme tilbake med en konkret anbefaling for beregningsgrunnlag etter å ha diskutert dette med studieforbundene på 15. november.

3.3 Krav om lærer

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Kurs skal ha lærer/instruktør.**

Forslaget begrunnes med at tilskuddsordningen bør tydelig rettes mot organiserte opplæringsløp ledet av en lærer/instruktør. Med lærer menes en fagperson som har ansvar for å legge til rette for læring og bidra med sin fagkompetanse inn i læringssituasjonen. Det stilles ikke krav til lærerens formelle pedagogiske kompetanse. Forslaget vil ifølge Kompetanse Norge styrke læringsutbyttet for den enkelte deltaker.

Vofo har tidligere foreslått at timer med lærer skal vektes høyere enn timer uten lærer i tilskuddsberegningen, både for å ivareta tilskuddsordningens rom for å gi tilskudd til organisert opplæring uten lærer, samtidig som tilskuddet reflekterer at det medfører kostnader å engasjere en lærer på kurset.

Kompetanse Norge understreker at læreren ikke selv kan være deltaker i den aktuelle opplæringsaktiviteten. Dette reflekterer en holdning som ikke tar voksnes læring eller det sosiokulturelle aspektet ved læring på alvor, og som bryter med store deler av studieforbundenes virksomhet. Forslaget vil i mange tilfeller virke direkte hemmende for god, effektiv, demokratibyggende, bærekraftig og folkelig opplæring for voksne.

Flere studieforbund uttrykker bekymring for dette forslaget, først og fremst knyttet til voksenpedagogiske prinsipper. Forslaget vil ikke gi mer god læring for voksne. Forslaget vil også gjøre det mer krevende å starte og gjennomføre kursvirksomhet, og dermed både redusere omfanget av tilbudet og heve terskelen for deltakelse. Vi tror ingen av disse effektene er ønsket.

Vofo finner ikke faglig belegg for Kompetanse Norges påstand om at en lærer/instruktør på generelt grunnlag vil øke deltakernes læringsutbytte. Dette må henge sammen med måten opplæringen er organisert i studieplanen. I mange tilfeller vil det være nødvendig med en innledning eller veiledning fra en kompetent fagperson, i andre tilfeller er ikke dette nødvendig, ønskelig eller praktisk mulig. Vi mener at studieforbundene har fagkompetanse til å vurdere hvilke pedagogiske virkemidler som gir deltakerne det største læringsutbyttet, tilpasset den enkelte læringssituasjonen.

Vofo vil råde departementet til å ikke innføre et krav om lærer/instruktør. Alternativt må det legges til rette for å ivareta voksenpedagogiske prinsipper. Opplæringen som foregår uten lærer er organisert slik at en person har et overordnet ansvar for opplæringen, men denne personen er også deltaker i læringen på lik linje med de andre deltakerne.

VOFOS FORSLAG:

- **Kompetanse Norges forslag støttes ikke.**
- **Studieplanen angir hvorvidt et kurs skal ha lærer/instruktør.**

3.4 Øke og rendyrke grunntilskuddet som tilskudd til administrative kostnader

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Grunntilskuddet økes fra om lag 10 % til om lag 12-15 % av samlet statstilskudd. Tilretteleggingstilskuddet reduseres tilsvarende for å finansiere økningen.**
- **Anledningen til å benytte deler av opplæringstilskuddet til administrative kostnader i studieforbundet fjernes.**

Forslaget begrunnes med at studieforbundene i dag benytter en stor andel av statstilskuddet til å dekke egne administrative kostnader (27 %), og at Kompetanse Norge ser behov for å redusere denne andelen vesentlig. Forslaget vil fjerne utydeligheten som finnes i dag knyttet til åpningen for å benytte en mindre del av opplæringstilskuddet til administrasjon.

Flere studieforbund påpeker at forslaget fra Kompetanse Norge vil medføre store utfordringer knyttet til å finansiere administrative og faglige tjenester de yter overfor medlemmene i dag. Forslaget innebærer i praksis å flytte kostnadene for drift av studieforbundet fra det offentlige til studieforbundets medlemmer, og vi forstår at dette er noe av intensjonen bak forslaget. Forslaget innebærer en kritisk endring av virksomhetsmodellen til flere studieforbund, som kan være svært krevende å få gjennomført.

En ev. økning i grunntilskuddet bør ikke finansieres med å ta tilskudd fra tilretteleggingstilskuddet. Studieforbundene bruker tilretteleggingstilskudd til å fjerne hindringer for deltakelse i opplæring for deltakere som trenger det, f.eks. funksjonshemmede eller andre sårbare målgrupper. Dette er et viktig og målrettet tilskudd som bidrar til vårt arbeid for å motvirke utenforskap og fremme inkludering.

Forslaget om å la grunntilskuddet alene være statens bidrag til å dekke administrative kostnader bryter med voksenopplæringslovens intensjoner for grunntilskuddet. Grunntilskuddet ble innført i 2010 for å redusere studieforbundets administrasjonskostnader knyttet til søknad om pedagogiske utviklingsmidler i den daværende voksenopplæringslovens § 19 første ledd bokstav c). Ingen av komponentene i tilskuddet har noen gang vært øremerket finansiering av studieforbundets administrative kostnader. Ansvaret for å finne balansen mellom administrasjon, fellestjenester, pedagogisk utvikling og videreformidling av tilskudd mener vi må ligge hos studieforbundene.

Vofo har tidligere uttalt at diskusjonen om grunntilskudd og administrasjonskostnader bygger på et snevert kunnskapsgrunnlag og feil fokus. Retningen som pekes ut i forslaget fra Kompetanse Norge er ikke egnet til å styrke tilskuddsordningens grad av måloppnåelse eller studieforbundene som aktører i samfunnet og kompetansepolitikken. Analysen av tilskuddsordningens kostnader mangler et helhetlig perspektiv, og blander sammen studieforbundenes pålagte forvaltningsoppgaver med annen virksomhet, bl.a. utviklingsarbeid og fellestjenester.

Tilskuddsordningen til studieforbundene har kostnader til administrative oppgaver. Disse oppgavene bidrar til å strukturere virksomheten, dokumentere virksomheten, og føre kontroll og tilsyn med virksomheten. De administrative kostnadene er fordelt mellom myndighetene (Kompetanse Norge), studieforbundenes fellesorgan (Vofo), studieforbundenes egne administrasjoner og flere tusen lag og foreninger som deltar i tilskuddsordningen. Vofo vil gjerne diskutere hvordan de administrative oppgavene kan forenkles og effektiviseres. På den måten kan vi redusere kostnadene ved tilskuddsordningen og frigjøre ressurser til mer og bedre opplæring.

Vi er ikke enig i behovet for å vesentlig redusere studieforbundenes drifts- administrasjonskostnader. Studieforbundene har flere oppgaver overfor sine medlemmer enn å flytte penger i en offentlig tilskuddsordning, og alternativet til å bruke tilskuddet til studieforbund til å finansiere denne virksomheten er å hente ressurser tilbake fra medlemmene.

Kompetanse Norge påpeker at studieforbundene driver en mangfoldig og uensartet virksomhet. Dette brede og omfattende læringstilbudet omtales også i Oxford Research sitt forskingsprosjekt fra 2013, hvor det trekkes fram at studieforbundene er en ressurs for sine medlemsorganisasjoner. Ulike former for læringsvirksomhet har ulike behov, og vi tror at de studieforbundene og organisasjonene som har best samsvar mellom valgte løsninger og behov vil finne hverandre. Et studieforbund som ikke finner gode løsninger for sine medlemmer vil heller ikke klare å rapportere en kursvirksomhet av et så stort omfang som kreves for å få tilskudd. Dette er god samfunnsøkonomi.

Forslaget fra Kompetanse Norge vil medføre vesentlig økt press på kostnadseffektiviteten i ett av leddene i tilskuddsordningen. Dette vil trolig påvirke den etablerte arbeidsdelingen, og svekke strukturens overordnede evne til å sikre kvalitet og effektivitet i kurstilbudet.

Tilskuddsordningen bør ta på alvor studieforbundenes rolle som sammenslutninger av organisasjoner med virksomhet som bidrar til tilskuddets formål, og anerkjenne studieforbundene som mottaker av tilskuddet. Dette innebærer at det må være studieforbundenes ansvar å forvalte og fordele tilskuddet videre til lokal arrangør og/eller medlemsorganisasjoner. Dette har vært gjeldende rett siden 1976, også i dagens voksenopplæringslov. Vofo vil ikke støtte en endring av lovverket som begrenser dette ansvaret og svekker studieforbundenes mulighet til å finne de beste løsningene for organisert opplæring for voksne tilpasset sine medlemmer.

Tilskuddet fordeles på bakgrunn av tidligere års innrapporterte, gjennomførte kurstimer. Dersom det offentlige ønsker å måle og detaljstyre hvordan studieforbundene benytter tilskuddet, forventer vi at det tas hensyn til denne forsinkelsen i utbetalingene. F.eks. vil tilskuddet utbetalt i 2018 dekke 50 % av studieforbundets kostnader i 2015 og 2016. Vi tror ikke konsekvensene av et slikt regime blir økte ressurser til opplæring, men at tilskuddsordningens administrasjonskostnader øker i alle ledd, både for det offentlige og studieforbundene.

Vofo vil komme tilbake med en konkret anbefaling for grunntilskuddets rolle og dekning av administrative kostnader etter å ha diskutert dette med studieforbundene 15. november.

3.5 Definere administrative kostnader

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Kompetanse Norge gis i oppdrag å definere hvilke kostnadselementer studieforbundet kan dekke med statstilskudd (grunntilskuddet).**

Forslaget begrunnes med at det er et sterkt behov for å klargjøre regelverket av hensyn til studieforbundene og forvaltningen av tilskuddsordningen. Det er stor variasjon mellom studieforbundene

knyttet til hva de selv anser som administrative kostnader og hvordan de rapporterer på egen bruk av tilskuddet.

Vofo og studieforbundene har tidligere bedt om dette, og flere studieforbund er positive til dette forslaget.

Det er likevel grunn til å se forslaget i lys av forrige forslag. Dersom statens bidrag til studieforbundenes administrasjon skal halveres, bør ikke studieforbundene i tillegg pålegges et rigid regelverk for klassifisering, måling og rapportering av egne kostnader. Dette vil øke tilskuddsordningens administrasjonskostnader.

For studieforbundene er det viktig å ha ressurser til å yte gode tjenester overfor medlemmene, samtidig som de vil oppfylle gjeldende krav og pålegg fra det offentlige. Det bør derfor være et mål å gjøre tilskuddsordningens krav og pålegg så enkle som mulig, for å frigjøre mest mulig ressurser som kan brukes for å legge til rette for organisert læring for voksne.

Vofo vil komme tilbake med en konkret anbefaling om behovet for å definere hvilke kostnadselementer studieforbundet kan dekke med startskudd etter å ha diskutert dette med studieforbundene.

3.6 Endre nivåinndelingen i trappetrinnmodellen for grunntilskudd

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Nivåinndelingen i grunntilskuddet endres slik at det blir ett trappetrinn for studieforbund under 40 000 timer, og to trappetrinn mellom 40 og 200 000 timer.**

Forslaget begrunnes med at dagens fordeling gir noen uheldige utslag. De fleste studieforbundene ligger mellom 40 og 200 000 timer, men det er ganske stor forskjell på de største og minste studieforbundene. Forslaget vil gi noe bedre sammenfall mellom aktivitet og tilskudd.

Dette punktet må sees i sammenheng med ev. endringer i tilskuddsordningen, og Vofo vil komme tilbake til dette etter diskusjonen med studieforbundene 15. november.

3.7 Tydeligere føring for bruken av opplæringstilskuddet

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Tilskudd til studieforbund skal medvirke til at studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner kan tilby opplæring for voksne og skal bidra til å redusere deltakernes opplæringskostnader.**

Forslaget skal erstatte dagens målformulering i retningslinjene for tilskuddet, som ikke nevner målet om å redusere deltakernes opplæringskostnader. Dette vil gi Kompetanse Norge hjemmel til å kreve rapportering på dette formålet.

Vofo er bekymret for at forslaget vil åpne for en betydelig mer byråkratisk og administrativt kostbar tilskuddsordning, hvor det kreves detaljert rapportering av deltakerkostnader fra hvert enkelt kurs uten at dette sees i sammenheng med lovens formål. Forslaget, som bygger på BDOs begrensede undersøkelser av studieforbundenes rapporter, er unødvendig og vil i verste fall medføre merarbeid og effektivitetstap i alle ledd. Dersom det skal åpnes for en slik utvikling må dette kunne begrunnes med et sannsynlig og forventet utbytte for kursdeltakeren, ikke bare av hensyn til det offentliges ønske om en mer detaljert rapportering.

Ettersom forslaget begrunnes med at det er en forskjell mellom stortingets vedtatte retningslinjer for tilskuddet til studieforbund og Kunnskapsdepartementets forskrifter på det samme området, anbefaler Vofo at departementet vurderer å endre forskriften på dette området. Så lenge tilbudet om opplæring for voksne ivaretas som et klart uttrykt formål både ved tilskuddsordningen og studieforbundenes virksomhet, vil statstilskuddet bidra til å redusere deltakernes opplæringskostnader. Vi tror kostnadene ved å beregne opplæringskostnader som kan innrapporteres på kurs- eller deltakernivå overstiger den potensielle nytteverdien av denne målingen.

Vi understreker at studieforbundene og deres medlemmer er ideelle organisasjoner, og at opplæringstilskuddet er et aktivitetsbasert tilskudd. Det er med andre ord lav risiko for at tilskuddet ikke utløser et tilbud om opplæring for voksne, og reduserer deltakernes opplæringskostnader på de støttede kursene – enten direkte eller indirekte via arrangørforeningens økonomi.

Dagens formulering kan misforstås som at tilskuddet er ment å være et kontanttilskudd til hver enkelt kursdeltaker. Tilskuddet er altfor lavt til at en slik fordeling vil gi noen vesentlig positiv gevinst. Derimot tror vi at tilskuddet har stor effekt som en investering i infrastruktur, det opprettholder et strukturert nettverk av små og store lag og foreninger som tilbyr organisert opplæring til voksne over hele landet. Dette kan med fordel uttrykkes tydeligere i forskriften.

VOFOS FORSLAG:

- **Forskriftens § 7, siste avsnitt, første setning endres til: «Statstilskuddet skal bidra til at studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner kan tilby opplæring for voksne.»**

3.8 Tydeligere føring for bruken av tilretteleggingstilskuddet

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Ubrukt tilretteleggingstilskudd overføres til bruk påfølgende år i tråd med tilskuddets formål. Overført tilretteleggingstilskudd som ikke er benyttet i løpet av påfølgende år skal tilbakebetales.**

Forslaget som fremmes er en rimelig føring for bruken av tilskuddet, som gir rom for en viss fleksibilitet, samtidig som den sikrer en omfordeling av tilskuddet dersom et studieforbund ikke har grunnlag for å benytte tilskuddet sitt. Vi ser riktignok ingen grunn til å avgrense forslaget til tilretteleggingstilskuddet, og mener den samme regelen bør gjelde alle tilskuddene.

Vi vil understreke at forslaget ikke er egnet til å harmonisere ulik praksis mellom studieforbundene rundt tilretteleggingstilskudd. Vofo setter pris på at Kompetanse Norge støtter seg på arbeidet som er igangsatt på dette området, og ser fram til et videre samarbeid om dette temaet.

VOFOS FORSLAG:

- **Ubenyttet tilskudd overføres til bruk påfølgende år i tråd med tilskuddets formål. Overført tilskudd som ikke er benyttet i løpet av påfølgende år skal tilbakebetales.**
- **Tilbakebetalt tilskudd fordeles mellom studieforbundene etter innrapporterte kurstimer.**

3.9 Fjerne kravet om å rapportere på overordnede mål

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Bestemmelsen om at studieforbundene skal rapportere på overordnede mål fjernes.**

Forslaget begrunnes med at de overordnede målene i voksenopplæringsloven er svært generelle, og at dagens rapportering på målene i liten grad bidrar til å gi et godt bilde av studieforbundenes resultater og måloppnåelse. Dette vil forenkle den årlige rapporteringen til studieforbundene. Forslaget settes i sammenheng med neste forslag om å innføre et mer hensiktsmessig rapporteringskrav.

Studieforbundene og Vofo uttrykker seg positive til dette forslaget, som også er i tråd med Vofos tidligere innspill. Vi vil likevel påpeke at dette ikke må tolkes som at vi ønsker å fjerne de overordnede målene fra voksenopplæringsloven. Dette er viktige målformuleringer som styrer studieforbundenes virksomhet og gir dem et relevant samfunnsoppdrag.

VOFOS FORSLAG:

- **Kompetanse Norges forslag støttes.**

3.10 Innføre krav om kvalitativ rapportering

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Studieforbundene skal rapportere kvalitativt på kursvirksomheten..**
- **Rapporteringen skal inneholde en overordnet beskrivelse av kurs, emner/fag og angi bredde og omfang av virksomheten. Rapporteringen skal ha et utviklingsperspektiv og også omfatte studieforbundenes egen vurdering av aktiviteten.**

Forslaget begrunnes med at en kvalitativ rapport vil kunne supplere den kvantitative rapporteringen til SSB og gi et mer utfyllende bilde av studieforbundenes resultater og måloppnåelse. Kvalitativ rapportering bør være kortfattet og på et overordnet nivå.

Forslaget er i tråd med Vofos tidligere innspill. Flere studieforbund er positive til forslaget og tror, i likhet med Vofo og Kompetanse Norge, at det foreslåtte rapporteringskravet kan gi et viktig og utfyllende bilde av studieforbundenes virksomhet.

VOFOS FORSLAG:

- **Kompetanse Norges forslag støttes.**

3.11 Utvide rapportering på bruken av tilskuddene

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Rapporteringen skal omfatte og dokumentere studieforbundets anvendelse av tilskuddet. Det skal fremkomme av rapporteringen om og i hvilken grad det er brukt for å oppfylle målet om at tilskuddet skal medvirke til at studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner kan tilby opplæring for voksne og til å redusere deltakernes opplæringskostnader.**

Forslaget begrunnes med et behov for å dokumentere bruken av tilskuddet, spesielt rettet mot målet om å redusere deltakernes opplæringskostnader.

Vofo viser til forslaget om tydeligere føring for bruken av opplæringstilskuddet, hvor vi argumenterer imot behovet for rapportering knyttet til deltakernes opplæringskostnader. Dette vil være komplekse og sammensatte problemstillinger som nødvendigvis må forenkles og gi et mangelfullt bilde av helheten i en standardisert rapportering.

Problemstillinger knyttet til måling av tilskuddets effekt på deltakernes opplæringskostnader bør heller være gjenstand for regelmessige forskningsprosjekter, som kan se nærmere på deltakernes læringsutbytte, opplæringens kostnader og bærekraften i kursarrangørenes økonomi.

VOFOS FORSLAG:

- **Rapporteringen skal omfatte og dokumentere studieforbundets anvendelse av tilskuddet. Det skal fremkomme av rapporteringen om og i hvilken grad det er brukt for å oppfylle målet om at tilskuddet skal medvirke til at studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner kan tilby opplæring for voksne.**
- **Hvert 5. år skal det gjennomføres et uavhengig forskningsprosjekt som se nærmere på deltakernes læringsutbytte, opplæringens kostnader og bærekraften i kursarrangørenes økonomi.**

3.12 Fjerne særlige bestemmelser for politiske studieforbund

Kompetanse Norge fremmer følgende forslag:

- **Bestemmelsene som omhandler politiske partiers studieforbund fjernes slik at tilskudd til politisk skolering ikke lenger ytes gjennom ordningen.**

Forslaget begrunnes med at kun to politiske partier har sine egne studieforbund, og at de øvrige partiene finansierer sitt opplæringsarbeid gjennom partistøtten. Påstanden om at ikke alle politiske partier benytter seg av tilskuddsordningen brukes som et argument for å avvikle den.

Vofo reagerer både på forslagets innhold og begrunnelse. Vi mener at samfunnet er tjent med at det ytes best mulig opplæring av folkevalgte på alle nivåer, tillitsvalgte og ansatte på alle nivåer i politiske partier, og andre politisk engasjerte mennesker. Dette er en viktig del av et opplyst og demokratisk samfunn med felles verdier. Forslaget bærer et inntrykk av at Kompetanse Norge ikke har satt seg inn i hva slags opplæring som tilbys i de politiske studieforbundene.

Våre politiske studieforbund uttrykker stor bekymring, spesielt rettet mot opplæring av folkevalgte i kommunene. Dette er verv som folk blir kastet inn i uten noe særlig opplæring eller tidligere kompetanse, og kvaliteten på opplæringen som tilbys fra det offentlige varierer fra kommune til kommune. Et systematisk opplæringstilbud gjennom politiske studieforbund bidrar til at våre folkevalgte får kjennskap til viktige lover og prosesser som man bør kjenne til når man sitter i et kommunestyre.

Dagens bestemmelse gjør det mulig å starte nye politiske partier, eller bygge opp et parti som f.eks. har falt ut av stortinget og mistet partistøtten, gjennom opplæring i studieforbund. Dette er viktig for å ivareta og sikre et bredt og folkelig demokrati.

Vi reagerer sterkt på at forslaget bryter med studieforbundenes rett til å bestemme innholdet i sitt eget opplæringstilbud, ved å definere politisk skolering ut av ordningen. Det offentlige bør ikke legge føringer for hva slags opplæring som tilbys utover det som fremgår av de overordnede målene for studieforbundenes virksomhet.

VOFOS FORSLAG:

- **Kompetanse Norges forslag støttes ikke.**

3.13 Minstekrav til antall timer

Kompetanse Norge fremmer ingen forslag om å redusere minstekravet til antall timer, til tross for at studieforbundene og Vofo har bedt om dette. Dette vurderingen begrunnes ikke i anbefalingene fra Kompetanse Norge, men det vises til tidligere omtale av Vofos forslag i et notat om tilskudd til studieforbund (15.09.2017). Deler av dette notatet er fortsatt unntatt offentlighet. Vofo er dermed ikke kjent med begrunnelsen for at Kompetanse Norge mener at minstekravet til antall timer bør opprettholdes.

Vofo mener at dagens krav om minst 8 timer pr. kurs bør reduseres til 4 timer. Årsaken til dette er at en stadig større gruppe deltakere i mindre grad enn tidligere ønsker eller har mulighet til å forplikte seg til lange opplæringsløp. Studieforbundene ønsker å kunne tilby opplæringsmoduler bestående av korte kurs, som kan kombineres med arbeidslivet og tilpasses deltakernes livssituasjoner. Dette vil senke terskelen for deltakelse og motvirke frafall.

VOFOS FORSLAG:

- **Kurs må bestå av minst fire kurstimer.**

3.14 Begrensninger for samarbeid med andre aktører

Vofo har tidligere påpekt behovet for å legge til rette for større grad av samhandling med andre offentlige og private aktører, slik at studieforbundene kan jobbe aktivt med å løse oppgaver innenfor ulike sektorer, f.eks. folkehelse, kulturvern, sosialt arbeid, næringsliv, osv. Mange studieforbund jobber i dag på tvers av flere sektorer. Disse vil ha mulighet til å styrke sitt bidrag til kompetansebygging ved å hente og samordne ressurser fra flere kilder. Vi mener at regelverket må tydeliggjøre hvilke krav som stilles til studieforbundet når man skal samarbeide med eksterne aktører eller benytte flere typer offentlig tilskudd til sin virksomhet.

Kompetanse Norge har ikke tatt stilling til dette forslaget i sine anbefalinger.

VOFOS FORSLAG:

- **Bestemmelser som hindrer studieforbundenes samhandling med andre aktører fjernes.**
- **Det innføres klare føringer for studieforbundenes samfinansiering av kursvirksomhet. Vofo må involveres i utformingen av disse føringene.**

3.15 Begrensninger for bruk av elektronisk kommunikasjon

Vofo har tidligere påpekt behovet for å oppdatere regelverkets bestemmelser for bruk av elektronisk kommunikasjon i opplæring. Dagens regelverk er utdatert på dette området og begrenser effektiv bruk av moderne teknologiske hjelpemidler. Vi forventer at den teknologiske utviklingen vil gi enda rikere muligheter i framtiden og ønsker at regelverket tar høyde for dette.

For kursdeltakere kan elektronisk kommunikasjon åpne læringstilbud på kurs de ellers ikke ville hatt mulighet til å på. Det reduserer opplæringskostnadene, både knyttet til reise, ev. opphold, tidsbruk osv. Det gjør det også mulig å inkludere deltakere som ikke kan delta på fysiske samlinger av f.eks. helsemessige årsaker.

Kompetanse Norge har ikke tatt stilling til dette forslaget i sine anbefalinger.

VOFOS FORSLAG:

- **Bestemmelser som begrenser mulighetene for bruk av elektronisk kommunikasjon på kurs fjernes.**

Vi ser fram til videre dialog og et konstruktivt samarbeid, og ber om at Vofos innspill tas med i det videre arbeidet. Ta gjerne kontakt om noe er uklart.

Med hilsen
Voksenopplæringsforbundet

Gro Svennebye
fungerende styreleder

Gro Holstad
generalsekretær