

Til politisk ledelse i
Kultur- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet

Oslo, 28. april 2023

Forespørsel om politisk håndtering av aktuelle problemstillinger om tilskudd til studieforbund

Voksenopplæringsforbundet (Vofo) viser til endringene som ble innført da tilskuddsordningen til studieforbund ble delt mellom to departement i 2021. I Prop. 1 S (2020–2021) ble det varslet at tilskuddsordningen skal evalueres innen fem år, for å identifisere eventuelle utilsiktede konsekvenser av delingen. Vofos innspill til statsbudsjettet for 2024 viser til at vi allerede har kjennskap til flere konsekvenser som følge av delingen. Det er viktig at evalueringen prioriteres og gjennomføres innen rimelig tid, men også at noen aktuelle problemstillinger kan håndteres allerede nå.

Vofo opplever flere aktuelle problemstillinger som det kan være nødvendig å håndtere politisk allerede nå, for å unngå eller motvirke en uheldig utvikling i studieforbundenes kursaktivitet. Vi ber politisk ledelse vurdere både om evalueringsarbeidet skal framskyndes og hvordan de aktuelle problemstillingene skal håndteres i påvente av evalueringen.

Problemstilling nr. 1: Ulike økonomiske rammevilkår

Som en direkte følge av delingen fikk studieforbundene ulike økonomiske rammevilkår, avhengig av hvilket departement det enkelte studieforbundet får tilskudd fra. Forskjellen er i løpet av tre år forsterket på grunn av ulik utvikling av kursaktiviteten over mange år og at flere organisasjoner har byttet studieforbund i perioden.

Med to tilskuddspotter er det den potten hvor studieforbundene har svakest utvikling som gir det høyeste tilskuddet i forhold til aktiviteten. I 2022 var tilskuddet om lag 50 kroner høyere pr. time fra KD enn fra KUD, selv om det i stor grad tilbys samme type kurs (f.eks. musikk og samspill, teater, håndverk, organisasjon og ledelse, jakt og friluftsliv eller førstehjelp). En harmonisering, til samme nivå som KD gir, vil kreve en økning på om lag 50 mill. kroner i tilskuddet fra KUD.

Så lenge de to tilskuddsordningene til studieforbund er nesten helt likt utformet, og det i stor grad er frivillige lag og foreninger som tilbyr samme type kurs innenfor begge ordningene, mener vi det er uheldig at de økonomiske rammevilkårene er såpass ulike over tid.

Vi opplever at dagens innretning er til hinder for en ønsket utvikling, hvor studieforbundene i større grad rendyrker sin profil og ordningen i KD videreutvikles som et mer målrettet kompetansepolitisk virkemiddel. Dersom KD vil gjøre endringer som kan påvirke tilgangen for mer generell kursaktivitet i frivillig sektor (som i dag utgjør godt over halvparten av tilskuddsgrunnlaget i KD), må det samtidig vurderes hvordan kostnader knyttet til eventuelle overføringer mellom ordningene skal håndteres.

Vi ber politisk ledelse vurdere en harmonisering av de økonomiske rammevilkårene til studieforbund, slik at det er større grad av samsvar mellom det enkelte studieforbunds aktivitet og tilskuddets størrelse på tvers av de to ordningene.

Problemstilling nr. 2: Urimelig avgrensning av administrasjonskostnader

I forbindelse med delingen ble det i begge ordningene innført et krav om at bare en bestemt del av tilskuddet (grunntilskuddet) kan benyttes til å dekke administrative kostnader i studieforbundet. Hensikten var å sikre at en større andel av tilskuddet brukes til aktivitet, ved å redusere studieforbundets egne kostnader knyttet til forvaltning av tilskuddet. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) praktiserer at administrasjonskostnader inkluderer alle driftskostnader i studieforbundet, unntatt tilskudd som utbetales til organisasjonsledd og medlemsorganisasjoner som holder kurs. Et problem med denne avgrensningen er at den også omfatter kostnader knyttet til gjennomføring av kurs hvor studieforbundet selv bærer kostnaden, f.eks. ved å utbetale honorar eller lønn direkte til lærer.

Denne grensegangen ble problematisert i Vofos høringsvar om endringer i voksenopplæringsloven i 2019, og vi mener at regelverket i dag praktiseres på en unødvendig streng måte. Dagens praksis gjør det vanskelig for noen studieforbund å ivareta en forsvarlig drift. Praksisen legger opp til en utvikling hvor studieforbund i stor grad må organisere seg med en minimal kapasitet til å følge opp egne medlemmer, sikre god kvalitet og bidra til en positiv utvikling knyttet til lovens formål.

For Samisk studieforbund (SOL) er det avgjørende at praksisen endres på dette punktet, ettersom SOL bærer de fleste kostnadene knyttet til gjennomføring av kurs selv. Vi mener at intensjonen i loven tilsier at opplæringstilskudd kan brukes til å dekke studieforbundets kostnader knyttet til gjennomføring av kurs.

Vi mener også det er prinsipielt uheldig med ulik praksis knyttet til kriteriene for bruk av tilskuddet, avhengig av om det er studieforbundet eller en medlemsorganisasjon som bærer kostnaden. Dette kan bidra til unødvendig byråkratiske prosesser og være til hinder for relevant bruk av tilskuddet. For eksempel kan samordnet bruk i noen tilfeller gi bedre kvalitet og effektivitet – som bidrar til å styrke kurstilbudet og redusere deltakernes opplæringskostnader. Kursarrangøren og deltakerne vet selv hva slags støtte de trenger og kan i dialog med studieforbundet vurdere hvilke tiltak som fungerer.

Vi ber politisk ledelse vurdere å fjerne de detaljerte kriteriene for bruk av grunntilskudd og opplæringstilskudd i forskriftenes § 4, første ledd og § 5, første ledd. Det bør være tilstrekkelig å kontrollere at studieforbundet oppfyller tildelingskriteriene i voksenopplæringslovens § 5.

Problemstilling nr. 3: Manglende prisjustering av grunntilskuddet

Grunntilskuddet fordeles etter satser som er fastsatt av HK-dir. Nivået på disse satsene er ikke justert for pris- og lønnsvekst siden 2021. Dette har skjedd til tross for at regjeringen og Stortinget har gitt kompensasjon for lønns- og prisvekst på begge de aktuelle budsjettpostene i alle disse årene.

Den reelle utviklingen er dermed en gradvis reduksjon av studieforbundenes grunntilskudd og en tilsvarende økning i andelen som gis som opplæringstilskudd. Ifølge delegasjonsbrevene til HK-dir skal grunntilskuddet utgjøre om lag 20 prosent av tilskuddet, i dag nærmer det seg 18 prosent.

Vofo viser til at vi har anbefalt en lineær fordeling av grunntilskuddet, som også er i tråd med BDO sine anbefalinger i den forrige evalueringen av tilskuddsordningen til studieforbund.

Vi ber politisk ledelse vurdere å understreke overfor HK-dir at satsene for grunntilskuddet til studieforbund som hovedregel skal følge prisjusteringen i Statsbudsjettet. Vi ber også om at det vurderes en lineær fordeling av grunntilskuddet i lys av problemstilling nr. 2.

Problemstilling nr. 4: Endringer i forvaltningspraksis fra HK-dir

Vi er bekymret for en utvikling i det offentlige forvaltning av tilskuddsordningen, hvor det brukes større ressurser til å avdekke feil enn å gi veiledning og bidra til en positiv utvikling for studieforbundenes måloppnåelse. Både Vofo og studieforbundene er opptatt av at offentlige tilskudd skal brukes forsvarlig i tråd med tildelingen og at grunnlaget for fordeling av tilskudd mellom ulike studieforbund skal være riktig. Vi er også opptatt av at det må finnes dokumentasjon til å føre nødvendig kontroll med studieforbundenes bruk av tilskuddet.

Samtidig er en viktig del av tilskuddsordningen basert på å fordele små beløp til svært mange søkere. Vi mener at både resultatene i kursstatistikken og de siste forskningsprosjektene om studieforbund (Oxford Research (2013), Oxford Research/BDO (2014) og Fafo (2019)) viser at små transaksjoner er en effektiv og hensiktsmessig bruk av tilskuddet som gir forutsigbare og gode resultater. I en slik tilskuddsordning er det nødvendig med en viss toleranse for feil og en forståelse for hva det er rimelig å forvente av frivillige lag og foreninger som arrangerer kurs i studieforbundet.

Noen nylige eksempler knyttet til direktoratets forvaltningspraksis:

- Skriftlig krav om redegjørelse for ubetydelig små avvik (bl.a. 29 kurstimer i Venstres studieforbund og 23 kurstimer i Studieforbundet kultur og tradisjon) i aktivitetstallene rapportert til SSB og HK-dir for 2022.
- Stor vekt på teknisk og bokstavelig etterlevelse av forskriftenes bestemmelser fremfor en konkret vurdering av tilskuddets virkning i flere tilsynssaker. Vi opplever at direktoratet i størst mulig grad forsøker å praktisere likebehandling ved å unngå bruk av forvaltningsskjønn overfor studieforbundene. Denne praksisen legger opp til at teknisk riktig bruk blir viktigere enn at tilskuddet gir ønsket virkning.
- I forbindelse med flere tilsyn blir regelverket presisert for å avgjøre grensetilfeller, f.eks. hva slags tiltak som kan regnes som tilrettelegging. Dette fører til at regelverket blir omfattende og til dels uforutsigbart for alle studieforbund, når det legges opp til at det skal finnes en «riktig» vurdering i alle tilfeller.
- HK-dir uttaler selv at de har praksis for i stor grad å benytte tilbakebetaling som reaksjon der regelverket er overtrådt og tilskuddsmidler er bruk i strid med loven når midlene kan identifiseres. Vår opplevelse er at overtredelser som regel skyldes misforståelser eller ulik forståelse av regelverket og er gjort i god tro. Tilsyn gjelder ofte forhold som er flere år tilbake i tid. Når hverken studieforbundene eller medlemsorganisasjonene driver økonomisk virksomhet, blir det studieforbundets evne til å støtte planlagt frivillig kursvirksomhet i lokale medlemslag som rammes av et eventuelt tilbakebetalingskrav.
- I dialogmøte med HK-dir 15. desember 2022 minnet Vofo om behovet for prisjustering av satsene på grunntilskuddet. Direktoratet viste til at de må få beskjed om en slik justering fra departementene. Da departementene tok kontakt med HK-dir om saken noen få dager senere, var tilbakemeldingen at tilskuddet for 2023 allerede var beregnet og at det ikke var mulig å gjøre endringer.
- Deler av samordningsoppgavene i Vofos tilsagnsbrev fra direktoratet ble i 2023 overført til en annen organisasjon uten at Vofo ble konsultert eller orientert om endringen. For å ivareta behovet for helhetlig kvalitetssikring måtte rutinene for samarbeid mellom Vofo og SSB endres i etterkant. Vårt inntrykk er at direktoratet ikke hadde vurdert om endringen ville medføre konsekvenser før Vofo tok kontakt. Direktoratet har beklaget hvordan endringen ble gjennomført, men uttaler at de likevel ser på endringen som en «naturlig følge av delingen».

Disse eksemplene viser at forvaltningen av tilskuddsordningen i for liten grad støtter opp under en helhetlig statlig frivillighetspolitikk og regjeringens mål for frivillig sektor. Vi opplever at forvaltningspraksisen i liten grad involverer sektoren i samarbeid og samspill, men bidrar til økt byråkratisering, frykt for å gjøre feil og uforutsigbarhet.

Vi ber politisk ledelse vurdere hvordan tilskuddsordningen til studieforbund kan forvaltes på en måte som er i tråd med frivillighetspolitikken og regjeringens mål i Hurdalsplattformen om en sterkere frivillig sektor som står på egne bein.

Vi ser fram til en god dialog rundt videre oppfølging og håndtering av disse problemstillingene, og bidrar gjerne med mer informasjon ved behov.

Med hilsen
Voksenopplæringsforbundet

Hege Fossum
styreleder

Stian Juell
generalsekretær