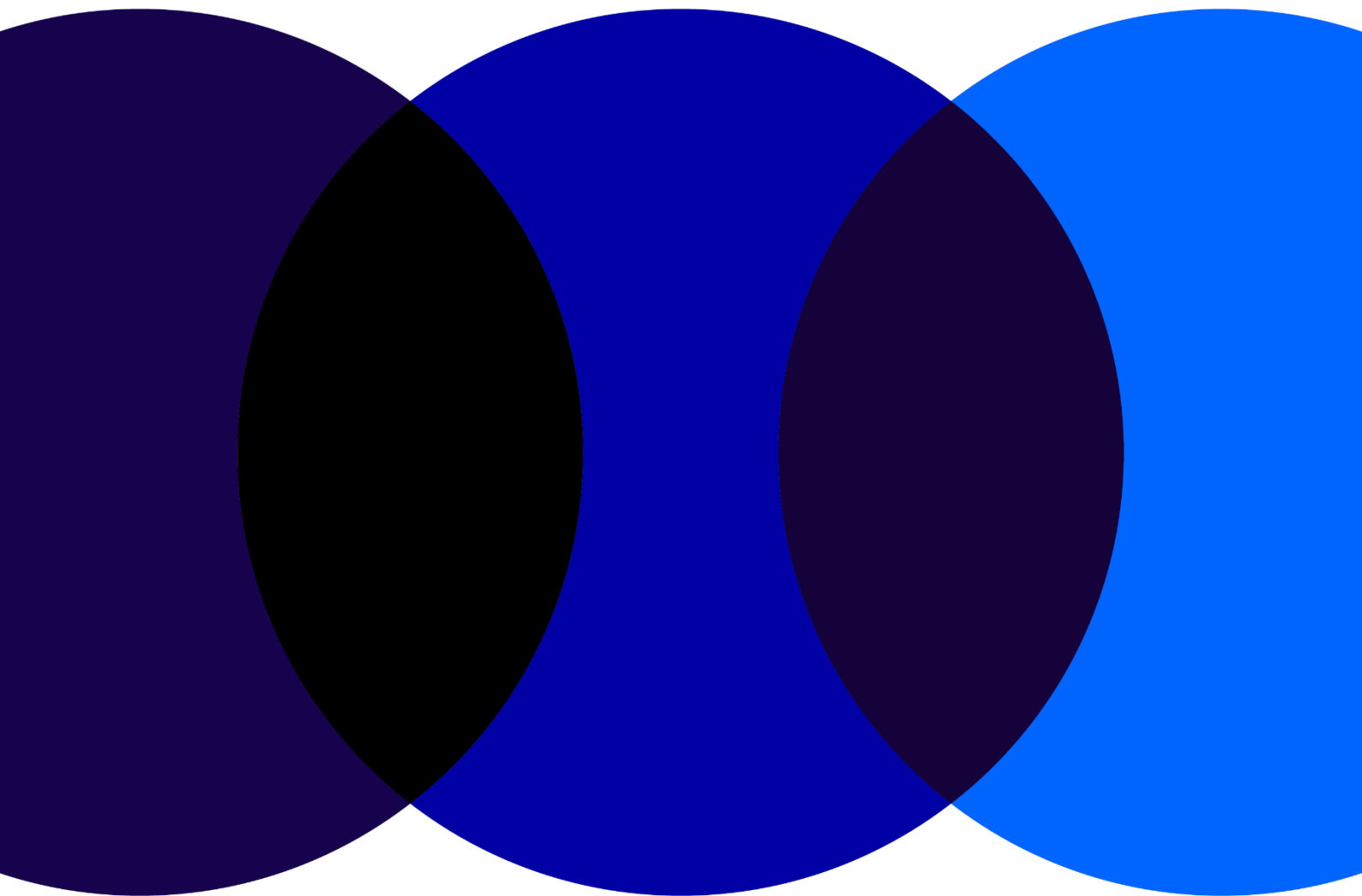




Styring av bred samfunnsverdi

En utredning av studieforbundsordningens
fremtidige innretning

Kunnskap for et bedre samfunn

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt og områder, inkludert omstilling og utvikling, styring og forvaltning, og velferd, arbeid og helse. Ved å utarbeide solide kunnskapsgrunnlag bidrar vi til at våre oppdragsgivere kan ta velinformerte valg i møte med viktige samfunnsutfordringer.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og er en del av flere Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

Vi er miljøfyrtårnsertifisert

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no www.oxford.no

Oppdragsgiver

Voksenopplæringsforbundet (Vofo)

Prosjektperiode

Mars – august 2026

Prosjektteam

Adm.dir. Rune Stiberg-Jamt
(prosjektleder)
Senioranalytiker (Ph.d.), Inna Khovrak
(assisterende prosjektleder)
Senioranalytiker Johan Løkken
Senioranalytiker André Olsen
(kvalitetssikrer)



Venn-diagrammet er en stilistisk fremstilling av Oxford Researchs innsats for å kombinere kompetanse innen forskning, strategi og kommunikasjon, for å gi kunnskap for et bedre samfunn.

Forord

Oxford Research har på oppdrag fra Voksenopplæringsforbundet (Vofo) utredet mulige innretninger av studieforbundsordningen. Formålet med utredningen er å gi et etterprøvbart kunnskapsgrunnlag for vurdering av studieforbundsordningens fremtidige innretning, til bruk i videre politikkutvikling, dialog med myndighetene og strategiske vurderinger i sektoren.

Studieforbundsordningen står i et spenningsfelt mellom flere hensyn. Den skal støtte livslang læring, deltakelse, inkludering, kultur, kompetanseutvikling og frivillig mobilisering. Samtidig skal den være etterprøvbar, forvaltningsmessig håndterbar og politisk legitim. Dette gjør ordningen til mer enn en tilskuddsordning. Den er også en infrastruktur for frivillig opplæring og læring utenfor det formelle utdanningssystemet.

Vi vil takke informantene som har delt erfaringer, vurderinger og praktisk kunnskap om hvordan ordningen virker. Vi vil også takke Vofo for et godt samarbeid gjennom prosjektet.



På vegne av prosjektteamet

Oxford Research

Sammendrag

Oxford Research har på oppdrag fra Voksenopplæringsforbundet (Vofo) utredet studieforbundsordningens fremtidige innretning. På grunnlag av dokumentgjennomgang og intervjuer vurderer utredningen ulike modeller for hvordan ordningen kan organiseres for å støtte voksenopplæring i frivillige organisasjoner, sikre kvalitet og treffsikkerhet og samtidig ivareta politisk styring og effektiv forvaltning. Den omfatter også en forenklet, kvalitativ vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger.

Utredningen bygger på dokumentgjennomgang og kvalitative intervjuer med aktører i og rundt studieforbundsordningen. Analysen vurderer dagens ordning og fire alternative innretninger. Modellene er ikke ferdig utformede regelverksforslag, men alternative styringsretninger. Hensikten er å tydeliggjøre hvilke veivalg som finnes, hvilke hensyn de ivaretar, og hvilke avveininger de reiser.

Hva ordningen gjør

Studieforbundsordningen er mer enn en statlig tilskuddsordning for enkeltkurs. Ordningen fungerer som en infrastruktur for organisert læring i frivillige organisasjoner og lokalsamfunn. Gjennom studieforbundene kobles offentlige tilskudd til studieplaner, veiledning, kvalitetssikring, dokumentasjon, kursbevis og lokal gjennomføring.

Ordningen bidrar dermed på flere nivåer. For deltakerne gir den tilgang til læring, ferdigheter, mestring og fellesskap utenfor det formelle utdanningssystemet. For medlemsorganisasjoner og lokale arrangører gir den økonomisk støtte, faglig rammeverk og praktisk veiledning som kan gjøre det mulig å gjennomføre kurs med lav terskel. For studieforbundene gir den et grunnlag for å utvikle, kvalitetssikre og understøtte opplæringsaktivitet på tvers av svært ulike organisasjoner og fagmiljøer. For staten gir ordningen en kanal for å støtte livslang læring, deltakelse, inkludering, frivillig mobilisering, kultur, organisasjonsutvikling og demokratisk deltakelse.

Ordningens samfunnsverdi ligger derfor ikke bare i antall kurs, deltakere eller kurstimer. Den ligger også i støttfunksjonene som gjør frivillig læringsaktivitet planlagt, tilgjengelig og etterprøvbar. Flere av virkningene er ikke-prissatte og lar seg vanskelig fange gjennom aktivitetsstatistikk alene. Dette gjelder blant annet mestring, sosial deltakelse, organisasjonskompetanse, kulturarv, demokratisk praksis, lokal kapasitet og frivillig mobilisering.

Et sentralt trekk ved ordningen er at mange kurs bidrar til flere formål samtidig. Språkopplæring kan være både kompetanseutvikling, inkludering og frivillig mobilisering. Håndverkskurs kan være praktisk læring, kulturarv og mulig vei til videre kvalifisering. Musikk-, korps- og koraktivitet kan være kulturaktivitet,

ferdighetsutvikling, fellesskap og demokratisk deltagelse. Kurs i beredskap, helse, mestring eller organisasjonsarbeid kan ha verdi på tvers av departementale ansvarsområder. Ordningen har dermed en bred og tverrsektoriell karakter.

Hva styringsproblemet er

Styringsutfordringen følger i stor grad av ordningens styrke. Studieforbundsordningen skal ivareta et bredt formål, men samtidig være etterprøvbart, forvaltningsmessig håndterbart og politisk legitim. Den skal støtte frivillighetens egenart, lokal gjennomføringsevne og lav terskel for deltagelse, men også gi staten tilstrekkelig grunnlag for prioritering, kontroll og dokumentasjon av måloppnåelse.

Dagens ordning er delt mellom Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet. Delingen har gitt en tydeligere sektorpolitisk forankring på studieforbundsnivå. Samtidig følger kursaktiviteten ikke alltid departementsgrensene. Mange studieforbund har sammensatte porteføljer, og mange kurs kan bidra til kompetanse, kultur, inkludering, beredskap, utvikling og frivillig deltagelse samtidig. Det betyr at dagens deling kan gi en ryddigere styringslinje på systemnivå, uten nødvendigvis å gi en mer presis sortering av faktisk kursaktivitet.

Utredningen peker også på andre utfordringer i dagens ordning. Det er ulik økonomisk uttelling mellom departementsområdene, og dagens trinnmodell for grunntilskudd kan gi store utslag ved små forskjeller i timegrunnlag. Dette kan skape legitimitets- og insentivutfordringer. Videre er datagrunnlaget fragmentert, og rapportering og dokumentasjon kan oppleves krevende, særlig for små studieforbund, medlemsorganisasjoner og lokale arrangører med begrenset administrativ kapasitet.

Spørsmålet er derfor ikke om ordningen skal styres og dokumenteres, men hvordan styringen kan gjøres mer presis, forholdsmessig og gjennomførbart. For generell styring kan gi svak dokumentasjon av måloppnåelse. For sterk detaljstyring kan svekke frivillighetens handlingsrom, øke transaksjonskostnadene og gjøre det vanskeligere å gjennomføre lokal opplæringsaktivitet.

Kjernen i styringsproblemet er dermed å gjøre ordningens brede samfunnsverdi synlig og legitim, uten å svekke de mekanismene som gjør ordningen virksom: lav terskel, lokal forankring, studieforbundenes støttefunksjoner og frivillighetens egenart.

Hvilke modeller som er vurdert

Utredningen vurderer fem mulige innretninger av studieforbundsordningen. Modellene representerer ulike styringsvalg, ikke bare ulike organisatoriske løsninger.

Den første modellen er videreføring av dagens delte ordning. Studieforbundene beholder dagens departementstilknytning, og tilskudd, rapportering og forvaltning følger dagens hovedstruktur. Modellens viktigste styrke er stabilitet. Den er kjent for departementene, forvaltningen, studieforbundene, medlemsorganisasjonene og lokale arrangører. Den innebærer lav omstillingsrisiko og viderefører etablerte støttefunksjoner og gjennomføringspraksiser. Svakheten er at modellen i liten grad håndterer utfordringene som allerede er identifisert. Den gir ikke nødvendigvis bedre samlet datagrunnlag, reduserer ikke rapporteringsbelastningen og håndterer ikke fullt ut ulik økonomisk uttelling eller tverrsektoriell kursaktivitet.

Den andre modellen er differensiering etter sektorpolitisk relevans. Denne modellen innebærer at kursaktivitet eller tilskudd differensieres etter vurdert relevans for bestemte sektorpolitiske mål. Styrken er at modellen kan gi en tydeligere kobling mellom offentlige midler og politiske prioriteringer. Den kan i prinsippet styrke treffsikkerheten dersom staten ønsker å prioritere bestemte kompetansepolitiske, integreringspolitiske, kulturpolitiske eller frivillighetspolitiske mål. Hovedutfordringen er gjennomførbarhet. Mange kurs har flere formål, og modellen vil kreve klassifisering, kriterier, kontroll og likebehandling. Risikoen er økt administrativ belastning, strategisk tilpasning i kursbeskrivelser og at aktivitet med bred samfunnsverdi får lavere uttelling fordi den ikke passer tydelig inn i én sektorpolitisk kategori.

Den tredje modellen er sektorvis rapportering til to departementer. Modellen viderefører dagens to departementsområder, men knytter rapporteringen sterkere til kursenes innhold enn til studieforbundets hovedtilknytning. Et studieforbund kan da ha administrativ tilhørighet til ett departement, men rapportere enkelte kurs til et annet departement dersom kursinnholdet tilsier det. Styrken er at modellen kan gi bedre samsvar mellom faktisk kursaktivitet og departementalt ansvar. Svakheten er at den ikke løser klassifiseringsproblemet, men gjør det mer styrende. Dersom hvert kurs må sektorplasseres, kan modellen gi økt merarbeid, uklar ansvarsdeling, ulik praksis og større behov for kontroll.

Den fjerde modellen er samlet basisbevilgning. Modellen innebærer at ordningen samles i én hovedstruktur, med én samlet basisbevilgning, ett hovedansvar og felles regelverk og rapportering. Styrken er at den kan redusere fragmentering, gi mer likebehandling og gjøre det lettere å utvikle felles datagrunnlag og transparente fordelingsprinsipper. Modellen reduserer behovet for å avgjøre om et kurs primært er kultur, kompetanse, inkludering eller organisasjonsopplæring. Svakheten er at særskilte sektorpolitiske mål kan bli mindre synlige dersom de ikke ivaretas gjennom andre virkemidler. En samlet basisbevilgning gir heller ikke automatisk bedre finansieringsmodell, datakvalitet eller tilrettelegging. Disse forholdene må håndteres særskilt.

Den femte modellen er en justert modell med samlet basisfinansiering og målrettede satsinger. Modellen kombinerer en bred basisordning med mulighet for avgrensede tilleggsmidler til særskilte politiske prioriteringer. Hovedgrepet er å skille mellom grunnfinansiering av den brede studieforbundsaktiviteten og målrettede satsinger der staten ønsker å prioritere bestemte mål. Styrken er at modellen kan kombinere forenkling og politisk styring. Basisfinansieringen ivaretar bredden, forutsigbarheten og den lokale gjennomføringsevnen, mens tilleggsmidler gir mulighet til å løfte avgrensede satsinger uten å gjøre hele ordningen avhengig av kursvis sektorplassering. Svakheten er at tilleggsmidler kan skape søknadsbyrde, prosjektlogikk og konkurranse om midler, særlig dersom de blir for omfattende eller detaljerte.

Hovedavveining

Sammenligningen av modellene viser en grunnleggende avveining mellom sektorpolitisk presisjon, administrativ bærekraft, bred samfunnsverdi og lokal gjennomføringsevne.

Modellene som gir sterkest sektorpolitisk styring, gir også størst risiko for økt administrasjon og klassifiseringsproblemer. Dette gjelder særlig differensiering etter sektorpolitisk relevans og sektorvis rapportering til to departementer. Begge modellene kan gi staten bedre mulighet til å knytte midler, rapportering og prioriteringer til bestemte sektorpolitiske mål. Samtidig forutsetter de at kurs med sammensatte formål kan plasseres i klare kategorier. Dokument- og intervjumaterialet tilsier at dette vil være krevende i praksis.

Modellene som samler ordningen, reduserer behovet for slik klassifisering. Samlet basisbevilgning og den justerte modellen legger større vekt på lovens brede formål, frivillighetens handlingsrom, lokal gjennomføringsevne og administrativ bærekraft. De kan gi bedre oversikt, mer likebehandling og enklere rapportering. Samtidig gir de svakere direkte sektorpolitisk sortering av kursaktiviteten, dersom dette ikke ivaretas gjennom andre mekanismer.

Det avgjørende spørsmålet er derfor ikke bare hvilken modell som gir mest styring, men hvilken styring som samlet sett gir størst nytte. En modell som er ryddig sett fra statlig nivå, kan være krevende for lokale arrangører. En modell som gir mer presis rapportering, kan samtidig øke ressursbruken og redusere lavterskelpreget. En modell som gir større lokalt handlingsrom, kan på sin side gi svakere dokumentasjon dersom datagrunnlaget ikke styrkes.

Den samfunnsøkonomiske hovedavveiningen ligger i forholdet mellom styringsgevinst og gjennomføringskostnad. Sterkere målretting kan gi bedre politisk prioritering og mer presis styringsinformasjon. Dersom målrettingen samtidig øker kravene til klassifisering, rapportering, kontroll og lokal administrasjon, kan den samlede gevinsten bli lavere. En

robust innretning må derfor sikre at dokumentasjons- og styringskravene står i rimelig forhold til tilskuddsnivå, aktørenes kapasitet og den samfunnsverdien ordningen skal utløse.

Anbefalt retning og forutsetninger

Oxford Research vurderer at en justert modell med samlet basisfinansiering og avgrensede målrettede satsinger fremstår som et anvendelig alternativ dersom målet er å kombinere bredde, forenkling og mulighet for sektorpolitisk prioritering.

Denne vurderingen er betinget. Modellen er særlig relevant dersom hovedambisjonen er å styrke ordningen som en bred infrastruktur for frivillig opplæring, redusere fragmentering, bedre likebehandling og samtidig gi staten mulighet til å prioritere særskilte mål gjennom avgrensede satsinger. Den er mindre egnet dersom tilleggsmidlene blir så omfattende eller detaljerte at de i praksis svekker basisordningen og skaper en ny prosjekt- og søknadslogikk.

Den samlede anbefalingen er ikke å velge mest mulig styring, men å velge styring som er presis nok til å gi legitimitet, kunnskap og politisk handlingsrom, og enkel nok til å bevare lav terskel, lokal gjennomføringsevne og frivillighetens egenart. Studieforbundsordningen bør utvikles slik at den blir tydeligere der det trengs, men ikke mer detaljert enn det som er nødvendig for å ivareta formålet.

Innholdsfortegnelse

Hva ordningen gjør	3
Hva styringsproblemet er	4
Hvilke modeller som er vurdert	4
Hovedavveining	6
Anbefalt retning og forutsetninger	7
1. Om oppdraget	1
1.1 Analyseperspektiv: styring og roller	2
1.2 Gjennomført datainnsamling	3
2. Vurderingsgrunnlag og sammenlignbarhet	4
2.1 Felles vurderingskriterier	4
2.2 Overordnede hensyn i vurderingen	5
3. Dagens ordning	6
3.1 Ordningens bidrag	6
3.2 Ordningens virkemåte	8
3.3 utfordringer i dagens ordning	9
4. Mulige innretninger av studieforbundsordningen	13
4.1 Modell 0: Dagens delte ordning	13
4.2 Modell 1: Differensiering etter sektorpolitisk relevans	15
4.3 Modell 2: Sektorvis rapportering til to departementer	17
4.4 Modell 3: Samlet basisbevilgning	19
4.5 Modell 4: Justert modell - samlet basis med målrettede satsinger	21
4.6 Sammenligning av innretningene	23
5. Samlet vurdering	25
5.1 Samfunnsøkonomiske virkninger	25
5.2 Konsekvenser for aktørene	26
5.3 Avveininger for videre arbeid	28
Litteratur	30
Vedlegg	31

1. Om oppdraget

Studieforbundsordningen er forankret i voksenopplæringsloven, der formålet er å fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdanningssystemet. Loven skal samtidig bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle, og møte behov i samfunns- og arbeidslivet. Studieforbundenes rolle må i denne sammenheng forstås i lys av lovens formål, herunder bidrag til demokrati, inkludering, deltakelse og kulturelt mangfold (Ot.prp. nr. 87, 2008–2009; Prop. 96 L (2019–2020)).

Ordningen må samtidig forstås i lys av en bredere politisk sammenheng. Studieforbundene er ikke bare et utdanningspolitisk virkemiddel, men også en del av statens frivillighets- og kulturpolitiske virkemiddelapparat. Dette gjenspeiles i nasjonale føringer for frivillighetspolitikken og kulturfrivilligheten, hvor mål om bred deltakelse, mangfold og forenkling står sentralt. Studieforbundsordningen ligger dermed i skjæringspunktet mellom livslang læring, frivillighetspolitikk og sektorpolitiske mål på ulike samfunnsområder.

Tidligere forskning viser at studieforbundene samlet organiserer en omfattende og mangfoldig kurs- og opplæringsvirksomhet, og at ordningen favner svært ulike organisasjoner, fagområder og målgrupper. Samtidig har nettopp dette mangfoldet vært et gjennomgående trekk ved ordningen: bredden er en styrke, men gjør også styring, målrapportering og tydelig profilering mer krevende (Oxford Research, 2013). Senere studier understøtter også studieforbundenes rolle som arena for læring, deltakelse og inkludering utenfor det formelle utdanningssystemet (Talberg, 2019).

Behovet for en ny og mer helhetlig utredning må ses på bakgrunn av utviklingen de senere årene. Den viktigste strukturelle endringen var delingen av tilskuddsordningen mellom Kunnskapsdepartementet (KD) og Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) fra 1. januar 2021. Delingen er forankret i endringer i regelverket, jf. Prop. 96 L (2019–2020), og er senere fulgt opp gjennom evaluering og anbefalinger om videreutvikling av ordningen. BDOs evaluering av delingen viser at ordningen i begrenset grad har påvirket selve kursaktiviteten, som fortsatt i stor grad går på tvers av sektorpolitiske skillelinjer, samtidig som delingen har bidratt til tydeligere sektorpolitisk forankring på studieforbunds nivå. Evalueringen gir imidlertid ikke grunnlag for å fastslå at delingen i seg selv har styrket måloppnåelsen (BDO, 2025). Tidligere analyser av tilskuddsforvaltningen peker samtidig på utfordringer knyttet til blant annet rapportering, begrepsbruk, internkontroll og administrasjonskostnader (BDO, 2017). Dette understreker at videre utvikling av ordningen ikke bare handler om målretting, men også om administrativ håndterbarhet og forholdet mellom styring og ordningens egenart.

Samlet sett peker dette på behovet for en mer helhetlig og systematisk vurdering av hvordan ordningen bør innrettes fremover. Behovet er ikke bare å beskrive dagens ordning, men å vurdere om alternative modeller for organisering, finansiering og virkemiddelbruk samlet sett kan gi et bedre forhold mellom lovens formål, sektorpolitiske mål, frivillighetens egenart og krav til styring og forvaltning. Utredningen bygger derfor videre på eksisterende kunnskap, men går et steg videre ved å sammenligne alternative modeller mer systematisk enn det som følger av tidligere evalueringer og enkeltstående utredninger.

Formålet med utredningen er å gi et etterprøvbart kunnskapsgrunnlag for vurdering av studieforbundsordningens fremtidige innretning, til bruk i videre politikkutvikling, dialog med myndighetene og strategiske vurderinger i sektoren. Utredningen belyser hvordan ulike modeller kan bidra til å realisere målsettingene i voksenopplæringsloven på en effektiv og treffsikker måte, samt hvilke samfunnsøkonomiske gevinster som kan følge av at frivilligheten stimuleres til å tilby kurs og opplæring gjennom studieforbund. Utredningen tydeliggjør også skillet mellom politikkutforming og forvaltning, og viser hvilke oppgaver og avveininger som ligger til det politiske nivået, forvaltningen, studieforbundene, medlemsorganisasjonene og kursdeltakerne. Utredningen tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- *Hvordan kan studieforbundsordningen organiseres og struktureres for å utløse potensialet i voksenopplæring i frivillige organisasjoner, sikre kvalitet og treffsikkerhet i tilbudet, og samtidig ivareta god politisk styring og effektiv forvaltning?*
- *Hvilke samfunnsøkonomiske gevinster og virkninger kan følge av at frivilligheten stimuleres til å tilby kurs og opplæring gjennom studieforbund, herunder virkninger for deltakelse, kompetanseutvikling, inkludering og bruk av offentlige ressurser?*

Samlet er dette en utredning av ordningens fremtidige innretning, ikke bare en vurdering av om dagens deling bør videreføres eller ikke. Kjernen i oppdraget er å gjøre alternative veivalg sammenlignbare og å tydeliggjøre hvilke avveininger som følger med dem.

1.1 Analyseperspektiv: styring og roller

Utredningen tar utgangspunkt i at modellene ikke bare er ulike måter å organisere tilskuddsordningen på, men reelle styringsvalg. De påvirker hvordan mål prioriteres, hvordan virkemidler innrettes, og hvordan ansvar, handlingsrom og insentiver fordeles mellom aktørene i ordningen. Et sentralt analytisk skille går mellom politikkutforming, forvaltning og gjennomføring.

Politisk nivå fastsetter overordnede mål og prioriteringer og legger rammene for ordningen. Forvaltningen operasjonaliserer disse gjennom regelverk, tilskuddsforvaltning

og oppfølging. Studieforbund og deres medlemsorganisasjoner står for den konkrete gjennomføringen av opplæringsaktivitetene. Kursdeltakerne representerer bruker- og læringsperspektivet og er en forutsetning for måloppnåelse. På sektornivå ivaretar Voksenopplæringsforbundet (Vofo) og Kompetanseforbundet (KF) interesse- og samarbeidsfunksjoner for sine respektive medlemsstudieforbund (vedlegg 1).

Analyseperspektivet er forankret i sentrale føringer for ordningen. Dette gjelder særlig:

- *i hvilken grad modellene understøtter formålet i voksenopplæringsloven,*
- *i hvilken grad de bidrar til relevante sektorpolitiske mål innen utdanning, integrering og kompetanse,*
- *i hvilken grad de ivaretar frivillighetens egenart, herunder autonomi, bredde og mangfold.*

Analysen retter seg mot sammenhengen mellom mål, virkemidler, styring og resultater. Spørsmålet er ikke bare om en modell er prinsipielt ønskelig, men hvordan den virker i praksis: hvilke insentiver den skaper, hvordan den påvirker rollefordelingen, og hvilke konsekvenser den har for måloppnåelse, ressursbruk og ordningens evne til å ivareta studieforbundenes samfunnsoppdrag.

1.2 Gjennomført datainnsamling

Utredningen bygger på dokumentgjennomgang og intervjuer med relevante aktører. Dokumentgjennomgangen omfatter sentrale styringsdokumenter og kunnskapsgrunnlag for studieforbundsordningen, herunder lov- og regelverk, offentlige utredninger og meldinger, tidligere evalueringer, analyser, innspill og saksdokumenter fra sektoren. Dokumentene gir grunnlag for å beskrive utviklingen i ordningen, identifisere sentrale utfordringer og etablere et felles utgangspunkt for vurdering av modeller og mulige utviklingsretninger. I tillegg er det innhentet erfaringer fra sentrale aktører i studieforbundsordningen. Intervjudatamaterialet omfatter 15 kvalitative, semistrukturerte intervjuer, hvorav tre gruppeintervjuer, med representanter for HK-dir, Vofo, studieforbund og medlemsorganisasjoner. Utvalget er gjort i dialog med oppdragsgiver. Representanter fra KD og KUD takket nei til intervju. Enkelte studieforbund (Akademisk studieforbund, Samisk studieforbund, Studieforbundet Næring og Samfunn, Venstres studieforbund) og KF lot seg heller ikke rekruttere innenfor prosjektperioden. Dette innebærer at erfaringer fra disse aktørene i hovedsak er belyst indirekte gjennom dokumentgrunnlaget og øvrige intervjuer. En oversikt over intervjuede aktører finnes i vedlegg 1 og 2. Intervjuene er brukt til å belyse hvordan ordningen fungerer i praksis, erfaringer med dagens innretning, opplevde utfordringer og vurderinger av mulige utviklingsretninger. Datamaterialet gir ikke et fullstendig bilde av alle aktører i sektoren, men gir grunnlag for å identifisere sentrale hensyn og avveininger. Modellene forstås i denne utredningen som alternative utviklingsretninger, ikke som ferdig utformede løsninger.

2. Vurderingsgrunnlag og sammenlignbarhet

2.1 Felles vurderingskriterier

For å sikre en konsistent og sammenlignbar vurdering av modellene legges ett felles kriteriesett til grunn for analysen (Tabell 1). Kriteriene fungerer som en felles målestokk på tvers av modellene og gir en tydelig ramme for hva som vektlegges i vurderingen av deres virkninger og konsekvenser. Kriteriene anvendes for å belyse i hvilken grad modellene bidrar til å realisere ordningens formål, hvordan de påvirker kvalitet og treffsikkerhet i tilbudet, samt hvilke konsekvenser de har for ressursbruk og administrativ belastning. Vurderingen ser også på hvordan konsekvensene fordeles mellom politisk nivå, forvaltning, studieforbund, medlemsorganisasjoner, lokale arrangører og kursdeltakere. Samlet gir dette et grunnlag for å vurdere hvordan ulike modeller påvirker forholdet mellom måloppnåelse, styring og gjennomføring i praksis.

Kriteriesettet danner dermed grunnlaget både for vurderingen av hver enkelt modell og for sammenligningen av modellene. Dette legger til rette for å identifisere hvilke veivalg som best kan støtte videre politikkutvikling og bidra til effektiv og forholdsmessig bruk av offentlige ressurser.

Tabell 1: Vurderingskriterier

Kriterium	Hva som vurderes
Måloppnåelse	I hvilken grad modellen bidrar til å realisere formålet med tilskuddsordningen, herunder deltakelse, kompetanseutvikling og inkludering
Kvalitet	I hvilken grad modellen legger til rette for relevante, faglig solide og formålstjenlige opplæringstilbud
Treffsikkerhet	I hvilken grad modellen bidrar til at tilbudet når prioriterte målgrupper og er i samsvar med ordningens formål
Ressursbruk	I hvilken grad modellen gir en hensiktsmessig balanse mellom ressursinnsats og oppnådde resultater
Administrativ belastning	I hvilken grad modellen er praktisk gjennomførbar og håndterbar for forvaltning og studieforbund, herunder krav til rapportering, kontroll og oppfølging

Vurderingen av kriteriene ses i sammenheng med analyseperspektivet i kapittel 1, og belyser hvordan konsekvensene oppstår for ulike aktører i og rundt ordningen.

2.2 Overordnede hensyn i vurderingen

Vurderingskriteriene i kapittel 2.1 gir strukturen for sammenligningen av modellene. I analysen vurderes modellene også opp mot fire overordnede hensyn som følger av oppdragets formål og av studieforbundsordningens egenart.

Det første hensynet er **forankring i lovens formål**. Modellene vurderes ut fra om de er forenlige med voksenopplæringslovens brede formål og ordningens styringslogikk. Dette omfatter læring utenfor det formelle utdanningssystemet, deltakelse, inkludering, frivillighet, kultur og kompetanseutvikling. Vurderingen ses også i lys av sentrale frivillighetspolitiske hensyn, særlig bred deltakelse, forenkling, frivillighetens selvstendighet og lokal gjennomføringsevne. Det innebærer at styringen ikke bare vurderes ut fra statens behov for målretting og kontroll, men også ut fra hvordan den påvirker frivillige organisasjoners handlingsrom og evne til å mobilisere og gjennomføre aktivitet.

Det andre hensynet er **administrativ bærekraft**. Modellene vurderes ut fra hvilke krav de stiller til rapportering, kontroll, oppfølging og datagrunnlag, og om disse kravene står i rimelig forhold til formålet, tilskuddsnivået og aktørenes kapasitet.

Det tredje hensynet er **insentiver og tilpasningsrisiko**. Modellene vurderes ut fra om de kan støtte kvalitet, læring og relevant aktivitet, eller om de kan gi uheldige tilpasninger i kursutforming, klassifisering, rapportering eller organisering.

Det fjerde hensynet er **samfunnsøkonomiske virkninger**. Vurderingen er forenklet og kvalitativ. Den retter oppmerksomheten mot hvilke gevinster og kostnader modellene kan innebære, herunder virkninger for deltakelse, kompetanseutvikling, inkludering, frivillig mobilisering, ressursbruk og administrativ belastning.

Disse hensynene brukes til å nyansere modellanalysen og tydeliggjøre sentrale avveininger ved ulike innretninger. Den samlede vurderingen av samfunnsøkonomiske virkninger utdypes i kapittel 5.

Før modellene vurderes, beskrives hva dagens ordning bidrar til, hvordan den virker, og hvilke utfordringer som må håndteres i en fremtidig innretning. Dette gjøres i neste kapittel.

3. Dagens ordning

Hovedfunn om studieforbundsordningen i dag:

- Studieforbundsordningen fungerer som mer enn en tilskuddsordning; den gir struktur, kvalitetssikring og støtte til frivillig opplæring lokalt.
- Ordningen skaper bred samfunnsverdi gjennom læring, deltakelse, inkludering, kultur, organisasjonsutvikling og frivillig mobilisering.
- Dagens delte innretning gir tydeligere sektorpolitisk forankring på studieforbundsnivå, men håndterer i begrenset grad kursaktivitet som går på tvers av departementsgrenser.

Dette kapittelet beskriver dagens studieforbundsordning som grunnlag for den videre modellvurderingen. Her konkretiseres hva ordningen bidrar med, hvordan den virker, og hvilke utfordringer dagens innretning reiser. Gjennomgangen tydeliggjør hvilke kvaliteter som bør bevares, hvilke utfordringer som bør håndteres, og hvilke avveininger som blir særlig viktige når alternative innretninger vurderes.

3.1 Ordningens bidrag

Voksenopplæringsloven angir en bred samfunnsbegrunnelse for studieforbundsordningen. Loven skal fremme livslang læring ved å legge til rette for organisert kursaktivitet ved siden av det formelle utdanningssystemet. Formålet omfatter tilgang til kunnskap og kompetanse, personlig utvikling, deltakelse i frivillige organisasjoner, demokratisk engasjement, kulturelt mangfold og ivaretagelse av kulturarv gjennom læring (Voksenopplæringsloven, 2009).

Ordningen er dermed ikke bare et virkemiddel for kursfinansiering. Den er en struktur for læring i frivillige organisasjoner. Gjennom studieforbundene kobles offentlige midler til studieplaner, veiledning, kvalitetssikring, kursbevis, tilrettelegging og lokal gjennomføring. Dette gjør at kursaktivitet som ellers kunne vært uformell eller usynlig, får en tydeligere opplæringsramme. Ordningens bidrag må derfor forstås som et samspill mellom økonomisk støtte, organisatorisk kapasitet og frivillig gjennomføring.

BDOs evaluering gir grunnlag for å beskrive måloppnåelse som en styrke ved ordningen. Kursarrangørene vurderer i stor grad at kursaktiviteten bidrar til voksenopplæringslovens overordnede mål og til relevante sektorpolitiske mål (BDO, 2025). Samtidig bør dette forstås som en styrke ved studieforbundsordningen som sådan. BDOs evaluering gir ikke grunnlag for å behandle måloppnåelsen som en entydig effekt av delingen mellom KD og KUD.

Intervjumaterialet utdyper hvordan ordningen skaper verdi i praksis. På tvers av aktørgrupper beskrives studieforbundene som mer enn fordelere av tilskudd. De gir medlemsorganisasjoner og lokale arrangører støtte til planlegging, studieplaner, rapportering, kursbevis, kvalitet og gjennomføring. Særlig for små organisasjoner og lokale miljøer kan slike støttefunksjoner være avgjørende for at kurs blir gjennomført.

Flere kurs bidrar samtidig til flere samfunns mål. Språkopplæring kan være kompetanseutvikling, inkludering og frivillig mobilisering. Håndverkskurs kan være kulturarv, praktisk læring og mulig vei til videre kvalifisering. Musikk, korps og kor kan være kulturaktivitet, ferdighetsutvikling, fellesskap og demokratisk deltakelse. Kurs i beredskap, helse, mestring eller organisasjonsarbeid kan ha verdi på tvers av departementale ansvarsområder. Dette er en sentral del av ordningens tverrsektorielle verdi. Den tverrsektorielle verdien ligger ikke bare i at kurs kan plasseres i flere kategorier, men i at samme aktivitet ofte bidrar til flere formål samtidig.

Denne bredden er også en styringsutfordring. Dersom ordningen styres for smalt etter én sektorpolitisk logikk, kan deler av samfunnsverdien bli mindre synlig. Dersom styringen blir for bred og lite etterprøvbare, kan det bli vanskeligere å dokumentere måloppnåelse og legitimere bruken av offentlige midler. En fremtidig innretning må derfor kunne ivareta både bredde og etterprøvbarehet. Dette gjør forholdet mellom styring, dokumentasjon og lokal gjennomføringsevne til et hovedspørsmål i vurderingen av alternative modeller.

Tabell 3.1 Ordningens bidrag

Bidrag	Kjerneargument	Betydning for modellanalysen
Lokal læring	Kurs gjennomføres nær deltakere, lokallag og frivillige fagmiljøer.	Belyser hvordan modellene påvirker lokal gjennomføringsevne.
Lav terskel	Tilskudd og veiledning gjør kurs mer tilgjengelige.	Synliggjør risikoen ved økt kompleksitet.
Kunnskap og ferdigheter	Ordningen gir læring utenfor det formelle utdanningssystemet.	Understreker behovet for en bred kompetanseforståelse.
Kvalitet	Studieplaner, kursrammer og kursbevis gir struktur.	Kvalitetsarbeid krever kapasitet i studieforbundene.
Inkludering og mestring	Tilrettelegging og lavterskeltilbud kan redusere barrierer.	Virkemidlene må treffe faktiske deltakelsesbarrierer.
Fellesskap og demokrati	Kurs bygger organisasjonskompetanse og frivillig deltakelse.	Samfunnsverdien kan ikke vurderes ut fra kurstimer alene.
Kultur og tradisjon	Opplæring bidrar til å videreføre praksiser, uttrykk og kulturarv.	Belyser sammenhengen mellom kulturverdi og læringsverdi.
Frivillig mobilisering	Offentlige midler utløser innsats fra organisasjoner og fagmiljøer.	Synliggjør betydningen av frivillighetens egenart.
Etterprøvbare opplæringsramme	Studieplaner, dokumentasjon og rapportering gjør frivillig læringsaktivitet mer synlig og etterprøvbare.	Knytter ordningens legitimitet til forholdsmessige krav til dokumentasjon og kontroll.

Tabellen viser hvorfor ordningen bør vurderes bredere enn som en ordinær tilskuddsordning. Bidragene ligger både i kursaktiviteten som gjennomføres, og i infrastrukturen som gjør aktiviteten planlagt, støttet og dokumenterbar. De samfunnsøkonomiske virkningene ligger ikke bare i antall kurs, deltakere eller kurstimer, men også i ikke-prissatte virkninger som deltakelse, mestring, inkludering, frivillig innsats, kulturarv, lokal kapasitet og demokratisk praksis. Disse forholdene tas videre inn i vurderingen av måloppnåelse, treffsikkerhet og samfunnsøkonomiske virkninger.

Ordningens bidrag kan sammenfattes slik: Den gir frivillige organisasjoner rammer for opplæring som ellers kan bli vanskeligere å gjennomføre, særlig der aktiviteten skjer lokalt, med små tilskudd og begrenset administrativ kapasitet. Den gjør læringsaktivitet mer synlig, mer planlagt og mer etterprøvbar. Samtidig bidrar den til samfunnsverdier som går på tvers av sektorgrenser.

3.2 Ordningens virkemåte

Med utgangspunkt i aktørbildet beskrevet i kapittel 1.2 består ordningens virkemåte av et samspill mellom tilskudd, studieplaner, veiledning, dokumentasjon, kvalitetssikring og lokal gjennomføring. Disse mekanismene gjør frivillig aktivitet til organisert og etterprøvbar opplæring. Intervjumaterialet peker på at støttefunksjonen er særlig viktig for små organisasjoner og lokale arrangører med begrenset administrativ kapasitet.

Studieforbundsordningen er regulert av voksenopplæringsloven. Lovens § 6 viser til at studieforbund godkjent av departementene kan motta statstilskudd. Statstilskuddet består av grunntilskudd, opplæringstilskudd og tilretteleggingstilskudd. De tre komponentene har ulike funksjoner og reguleres nærmere i forskriftene for studieforbund under henholdsvis KD og KUD, jf. forskriftenes §§ 3 til 6.

Grunntilskuddet kan brukes til drifts- og administrasjonskostnader. Tilskuddet har dermed betydning for studieforbundenes kapasitet til blant annet veiledning, kvalitetssikring, utviklingsarbeid, rapportering og oppfølging av medlemsorganisasjoner og lokale arrangører. Svak eller uforutsigbar grunnfinansiering kan derfor påvirke studieforbundenes støttefunksjoner og oppfølgingen av lokal kursaktivitet.

Opplæringstilskuddet skal bidra til å redusere deltakernes opplæringskostnader og beregnes på grunnlag av gjennomførte kurstimer. Kurstimer gir en direkte og etterprøvbar kobling mellom gjennomført aktivitet og tilskudd. Timegrunnlaget sier samtidig lite om pedagogisk kvalitet, utviklingsarbeid eller forskjeller i kursenes ressursbehov.

Tilretteleggingstilskuddet skal kompensere for merkostnader ved tilrettelagt opplæring for deltakere med særskilte behov. BDO vurderer tilskuddet som et viktig virkemiddel for inkludering og deltakelse, men at det ikke alltid dekker merkostnadene fullt ut (BDO,

2025). Beregningsmåten kan også innebære at kostnadene må dekkes før studieforbundet eller kursarrangøren mottar kompensasjon. Krav til dokumentasjon og oppmøte innebærer dermed en avveining mellom behovet for kontroll og risikoen for å skape barrierer for deltakelse.

Oxford Research vurderer at en sentral forutsetning for ordningens virkemåte er at kravene er tydelige nok til å sikre kvalitet og kontroll, men enkle nok til å være håndterbare for frivillige aktører. Forvaltningen trenger data og etterprøvbarehet. Studieforbundene trenger stabile rammer og systemer. Lokale arrangører trenger en lav terskel for å gjennomføre opplæring, forståelige krav og praktisk veiledning.

Tabell 3.2 Hvordan ordningen virker

Mekanisme	Funksjon	Sårbarhet
Tilskudd	Reduserer kostnader og gir økonomisk grunnlag for kursaktivitet.	Små endringer kan gi store utslag dersom finansieringen er lite forutsigbar.
Studieplaner	Tydeliggjør læringsmål, innhold og organisering.	For tunge krav kan gjøre lavterskelkurs mindre tilgjengelige.
Veiledning	Gjør regelverk, søknad og rapportering mer håndterbart.	Krever kompetanse og kapasitet i studieforbundene.
Rapportering og datagrunnlag	Gir grunnlag for kontroll, statistikk, kvalitetssikring og styring.	Kravene må være forholdsmessige og gi sammenlignbare data.
Tilrettelegging	Reduserer barrierer for deltakelse med særskilte behov.	Forskuttering og oppmøtekrav kan svekke treffsikkerheten.
Samordning og erfaringsdeling	Bidrar til læring, utvikling og kapasitet på tvers av organisasjoner og fagmiljøer.	Merverdien blir lett usynlig dersom ordningen vurderes ut fra aktivitetsdata alene.

Tabellen viser hvilke deler av virkemiddelkjeden som kan påvirkes av ulike modellvalg: finansiering, kvalitetssystemer, veiledning, rapportering, tilrettelegging og lokal gjennomføring.

3.3 Utfordringer i dagens ordning

Dagens ordning er etablert, kjent i sektoren og bidrar til omfattende kursaktivitet. Samtidig peker dokumentgrunnlaget og intervjuene på utfordringer som må håndteres i vurderingen av fremtidig innretning av ordningen. Utfordringene gjelder særlig forholdet mellom sektorpolitisk styring, bredde, likebehandling, administrativ belastning og frivillighetens handlingsrom.

Tabell 3.3 gir en samlet oversikt over de viktigste utfordringene og deres betydning for modellanalysen. Punktene utdypes i teksten etter tabellen.

Tabell 3.3 Sentrale utfordringer i dagens ordning

Utfordring	Kjerneargument	Betydning for modellanalysen
Deling og sektoravgrensning	Delingen har gitt tydeligere forankring på studieforbunds nivå, men kursaktiviteten følger ikke alltid departementale skillelinjer.	Belyser spenningen mellom sektorpolitisk styring og tverrsektoriell verdi.
Måloppnåelse	Ordningen har høy opplevd måloppnåelse, men delingens bidrag er ikke tydelig dokumentert.	Understreker behovet for å skille mellom ordningens verdi og effekten av dagens delte innretning.
Finansiering og forutsigbarhet	Ulik økonomisk uttelling og trinnvise tilskudd kan skape legitimitets- og insentivutfordringer.	Knytter finansieringsmodell til likebehandling, legitimitet og insentiver.
Kapasitet i studieforbundene	Svak eller uforutsigbar grunnfinansiering kan redusere veiledning, kvalitetssikring og oppfølging.	Belyser sammenhengen mellom administrativ bærekraft og lokal gjennomføringsevne.
Rapportering og datagrunnlag	Dokumentasjon er nødvendig, men kan gi uforholdsmessig merarbeid og fragmentert oversikt.	Knytter etterprøvbarehet til forenkling, datakvalitet og aktørenes kapasitet.
Tilrettelegging og fleksible læringsformer	Tilretteleggingstilskuddet er relevant, men forskuttering, oppmøtekrav og nye læringsformer utfordrer treffsikkerhet og kontroll.	Synliggjør spenningen mellom inkludering, fleksibilitet og kontrollgrunnlag.
Frivillighetens handlingsrom	Sterk detaljstyring kan svekke lokal prioritering, bredde og organisasjonenes egenart.	Understreker betydningen av å skille mellom politikktutforming, forvaltning og gjennomføring.

Deling og sektoravgrensning. Delingen mellom KD og KUD har gitt tydeligere sektorpolitisk forankring på studieforbunds nivå, slik BDO og HK-dir beskriver. Samtidig viser dokumentgrunnlaget at delingen i begrenset grad har endret kursaktiviteten. Både dokument- og intervjumaterialet viser at studieforbundene har sammensatte porteføljer, og at deler av kursaktiviteten bidrar til flere formål eller ligger i skjæringspunktet mellom departementenes ansvarsområder. Datagrunnlaget gir imidlertid ikke grunnlag for å fastslå hvor stor andel av kursene dette gjelder. Delingen gir derfor ikke nødvendigvis en tydelig sektorpolitisk sortering på kursnivå. Utfordringen er at sterkere sektorpolitisk styring kan gjøre ordningen mer lesbar for staten, men samtidig gjøre tverrsektoriell verdi mindre synlig.

Måloppnåelse. BDO viser at kursarrangørene vurderer måloppnåelsen som høy (BDO, 2025). Dette er en styrke ved studieforbundsordningen. Samtidig gir dokumentgrunnlaget ikke grunnlag for å fastslå at selve delingen er årsaken til måloppnåelsen. Det analytiske skillet går derfor mellom ordningens dokumenterte verdi og den mer usikre merverdien av dagens delte innretning. Dette skillet er viktig fordi videreutvikling av ordningen ikke bare handler om å bevare aktivitet, men om å vurdere hvilken innretning som best støtter formålet.

Finansiering og forutsigbarhet. Finansieringen reiser både fordelings- og insentivspørsmål. BDO beregner at studieforbund under KD i 2024 mottok 167 kroner i gjennomsnittlig opplæringstilskudd per kurstime, mens studieforbund under KUD mottok 125 kroner. BDO peker samtidig på forhold som gjør at forskjellen ikke uten videre kan tolkes som en direkte effekt av delingen alene, blant annet ulike krav til kursleder (BDO, 2025). HK-dir peker også på svakheter ved dagens trinnmodell for grunntilskudd, der små forskjeller i timegrunnlag kan gi store utslag i tilskudd. Direktoratet viser blant annet til at to studieforbund i teorien kan ha en differanse på 10 kurstimer, men en forskjell i grunntilskudd på 1,5 millioner kroner (HK-dir, 2025). Intervjumaterialet viser tilsvarende at studieforbund nær trinngrensene opplever modellen som lite forutsigbar, fordi små endringer i timegrunnlaget kan gi store utslag i grunntilskuddet. Utfordringen er derfor ikke bare tilskuddsnivået, men om finansieringsmodellen gir rimelig sammenheng mellom aktivitet, kapasitet, likebehandling og forutsigbarhet.

Kapasitet i studieforbundene. Etter dagens regelverk er grunntilskuddet den delen av statstilskuddet som kan benyttes til drifts- og administrasjonskostnader, herunder pedagogisk utviklingsarbeid, kvalitetssikring, rapportering og støtte til kursarrangører. Intervjumaterialet viser at disse funksjonene i praksis også omfatter veiledning og oppfølging av medlemsorganisasjoner og lokale arrangører. Etter tidligere regelverk kunne studieforbundene i tillegg benytte en mindre del av opplæringstilskuddet til administrasjon. Fra 1. januar 2021 skal opplæringstilskuddet i sin helhet benyttes til kurs. Regelendringen har dermed gjort studieforbundenes støttefunksjoner mer direkte avhengige av grunntilskuddets størrelse og innretning. Finansieringen av disse funksjonene er derfor relevant for ordningens lokale gjennomføringsevne, ikke bare for studieforbundenes interne administrasjon.

Rapportering og datagrunnlag. Statlige tilskudd krever dokumentasjon, kontroll og etterprøvbarehet. Samtidig viser materialet at rapportering og dokumentasjonskrav kan bli krevende for studieforbund, medlemsorganisasjoner og lokale arrangører, særlig der tilskuddsbeløpene er små og aktiviteten drives av frivillige. Utfordringen er derfor ikke om ordningen skal dokumenteres, men hvordan dokumentasjonen kan gjøres mer målrettet, digital og forholdsmessig. Et bedre datagrunnlag styrker styring og kvalitetssikring bare dersom kravene står i rimelig forhold til tilskuddsnivå og aktørkapasitet. Intervjumaterialet fra HK-dir peker i samme retning: bedre rapportering og datagrunnlag må utvikles på måter som ikke skaper uforholdsmessig arbeidsbyrde for forvaltningen eller sektoren.

Tilrettelegging og fleksible læringsformer. Tilretteleggingstilskuddet er et viktig virkemiddel for inkludering, men kan være krevende å praktisere. Dokumentgrunnlaget peker på utfordringer knyttet til merkostnader, forskuttering og oppmøtekrav. Dette er særlig viktig fordi tilskuddet retter seg mot deltakere som kan ha mer uforutsigbare forutsetninger for deltakelse. Heldigitale kurs har vært tilskuddsberettiget siden 1. juli

2023, men er fortsatt underlagt krav om samtidig deltakelse. En eventuell åpning for digitale læringsformer uten krav om samtidighet reiser spørsmål om dokumentasjon, beregning av kurstimer og grensedragning mot selvstudium. Utfordringen er å utvikle ordningen slik at den treffer faktiske deltakelsesbarrierer, uten å svekke kontrollgrunnlaget.

Frivillighetens handlingsrom. Studieforbundsordningen bygger på at frivillige organisasjoner selv identifiserer opplæringsbehov og mobiliserer deltakere, fagmiljøer og lokale arrangører. Sterkere sektorpolitisk differensiering eller mer detaljert rapportering kan gi økt styring, men også større administrativ belastning og risiko for strategisk tilpasning. Styringen må derfor støtte frivillig gjennomføring, ikke gjøre organisasjonene til rene utførere av statlige prioriteringer. Dette er særlig viktig i en ordning der mye av samfunnsverdien oppstår lokalt og på tvers av sektorgrenser.

Samlet viser utfordringsbildet at videreutvikling av ordningen ikke bare handler om mer eller mindre styring. Spørsmålet er hvilken styring som gir bedre måloppnåelse uten å svekke mekanismene som gjør ordningen virksom: lav terskel, lokal forankring, studieforbundenes støttefunksjoner og frivillighetens egenart.

Det er i avveiningen mellom disse hensynene behovet for å vurdere alternative innretninger oppstår. Modellanalysen i kapittel 4 tar derfor utgangspunkt i kriteriene i kapittel 2, men må også vurdere hvordan modellene virker i praksis: om de er håndterbare for aktørene, legitime som styringsgrep og robuste over tid.

Tre spørsmål bør følge vurderingen videre:

- *Hvordan kan styringen støtte, og ikke svekke, det som gjør ordningen virksom?*
- *Hvordan kan sektorpolitiske mål ivaretas uten at tverrsektoriell verdi blir usynlig?*
- *Hvordan kan ordningen styrkes uten å miste bredden, tilliten og den lokale gjennomføringsevnen?*

Disse spørsmålene danner overgangen til modellanalysen, der alternative innretninger vurderes opp mot måloppnåelse, kvalitet, treffsikkerhet, ressursbruk og administrativ belastning.

4. Mulige innretninger av studieforbundsordningen

Hovedfunn om mulige innretninger:

- Modellvalget handler ikke bare om organisering, men om hvordan staten vil balansere styring, forenkling, likebehandling og frivillighetens lokale gjennomføringsevne.
- Modellene som gir sterkest sektorpolitisk styring, gir også høyere risiko for klassifiseringsproblemer og økt administrativ belastning.
- En justert modell med samlet basisfinansiering og avgrensede målrettede satsinger fremstår som et anvendelig alternativ dersom målet er både forenkling og styrket styring.

Dette kapittelet vurderer fem mulige innretninger av studieforbundsordningen. Modellene er vurdert som styringsvalg, ikke bare som organisatoriske alternativer. De representerer ulike avveininger mellom politisk styring, forvaltning og lokal gjennomføring.

Analysen bygger på vurderingskriteriene i kapittel 2 og utfordringsbildet i kapittel 3. Hver modell vurderes opp mot måloppnåelse, kvalitet, treffsikkerhet, ressursbruk og administrativ belastning. Det skilles mellom departementenes ansvar for mål, prioriteringer og overordnede rammer og HK-dirs operative forvaltningsoppgaver. Det sentrale spørsmålet er ikke bare hvilken modell som er mest ryddig på systemnivå, men hvilken innretning som best kan styrke ordningen uten å svekke bredden, tilliten og den lokale gjennomføringsevnen. Vurderingen skal gi grunnlag for den samlede drøftingen i kapittel 5.

4.1 Modell 0: Dagens delte ordning

Modellen innebærer at dagens deling mellom Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet videreføres. Studieforbundene beholder dagens departementstilknytning, og tilskudd, rapportering og forvaltning følger dagens hovedstruktur. Vurderingen gjelder videreføring uten større strukturelle endringer. Eventuelle forbedringer i beregningsmodell, digital rapportering eller tilrettelegging kan i prinsippet gjennomføres innenfor dagens struktur, men er ikke et særtrekk ved videreføringsmodellen som sådan.

Modellens viktigste styrke er forutsigbarhet. Den er kjent for departementene, HK-dir, studieforbundene, medlemsorganisasjonene og lokale arrangører. Den viderefører etablerte systemer, roller og praksiser. Det har betydning i en ordning der mange kurs gjennomføres lokalt, ofte av frivillige arrangører med begrenset administrativ kapasitet.

For kursarrangører og deltakere innebærer modellen først og fremst kontinuitet i gjennomføringen, fordi departementstilknytningen ligger på studieforbunds nivå og i begrenset grad griper direkte inn i selve kursaktiviteten.

Modellen viderefører også den sektorpolitiske forankringen som lå til grunn for delingen. For studieforbund med tydelig tilhørighet til kultur- og frivillighetsfeltet eller kompetanse- og integreringsfeltet, kan dette gi en klarere politisk ramme. BDO vurderer at delingen har bidratt til tydeligere sektorpolitisk forankring på studieforbunds nivå, men finner ikke grunnlag for å konkludere med at selve delingen har gitt tydelig styrket måloppnåelse på kursnivå (BDO, 2025). Videreføring bevarer dermed en politisk ryddigere plassering av studieforbundene, men gir ikke i seg selv mer presis styring av kursaktivitetens faktiske innhold eller samfunnsbidrag.

Svakheten ved modellen er at den i liten grad håndterer utfordringene som følger av selve delingen. Kursaktiviteten følger ikke alltid departementale skillelinjer. Mange kurs bidrar samtidig til kompetanse, deltakelse, kultur, inkludering, organisasjonsutvikling og frivillig mobilisering. Når hele studieforbund har departementstilknytning til ett departement, kan modellen gi en ryddig styringslinje på systemnivå uten å treffe variasjonen i faktisk kursaktivitet. Dette kan særlig gjøre tverrsektorielle virkninger mindre synlige i styring og rapportering.

Intervjumaterialet viser denne dobbeltheten. En informant beskriver dagens situasjon som «for så vidt stabil» for eget studieforbund, men samtidig som en ordning med «innebygde ulogiske trekk». En annen omtaler delingen som «sjablongmessig», fordi hele studieforbund plasseres i departementsområder selv om kursaktiviteten under dem kan være lik. Informantene peker dermed på en sentral risiko ved videreføring: Modellen bevarer stabilitet, men kan også sementere kjente utfordringer knyttet til sektoravgrensning, ulik økonomisk uttelling og et fragmentert datagrunnlag.

Tabell 4.1 Vurdering av videreføring av dagens delte ordning

Kriterium	Vurdering
Måloppnåelse	Modellen viderefører en ordning som i hovedsak bidrar til voksenopplæringslovens brede formål, men gir begrenset grunnlag for å styrke måloppnåelsen utover dagens nivå.
Kvalitet	Etablerte kvalitetsmekanismer videreføres, blant annet studieplaner, veiledning, rapportering og kursdokumentasjon. Modellen gir imidlertid ingen tydelig styrking av kvalitetsarbeidet.
Treffsikkerhet	Sektorpolitisk forankring opprettholdes på studieforbunds nivå, men treffsikkerheten begrenses der kursaktiviteten er tverrsektoriell eller sammenlignbar på tvers av departementsområder.
Ressursbruk	Det er ingen vesentlige omstillingskostnader. Samtidig kan modellen videreføre dobbeltstrukturer, ulik økonomisk uttelling og svakere samlet oversikt.
Administrativ belastning	Modellen er håndterbar fordi den er kjent. Belastningen reduseres ikke, og fragmentert rapportering og datakvalitet kan bestå.

For politisk nivå innebærer modellen at ansvar og budsjett fortsatt er delt mellom to departementer. For forvaltningen innebærer den videreføring av en kjent, men samordningskrevende struktur. For studieforbundene gir modellen stabilitet, men også fortsatt risiko for ulik økonomisk uttelling og fragmentert datagrunnlag. For medlemsorganisasjoner og lokale arrangører innebærer modellen først og fremst kontinuitet i gjennomføringen. På sektornivå videreføres dagens delte organisasjonsbilde, der Vofo og KF ivaretar samordning og dialog med myndighetene for sine respektive medlemsforbund. Intervjumaterialet peker samtidig på at Vofo har praktisk betydning som støtte-, nettverks- og samordningsaktør for sine medlemsstudieforbund, særlig der administrativ kapasitet er begrenset. Dagens deling kan likevel gjøre samlet oversikt, felles statistikkarbeid og sektorintern samordning på tvers av departementstilknytning mer krevende enn i en samlet struktur.

Vurdert samlet gir videreføring størst verdi som et stabilitetsvalg. Modellen bevarer lav terskel, lokal gjennomføring, etablerte støttefunksjoner og frivillighetens handlingsrom. Den unngår også omstillingskostnader for studieforbund, medlemsorganisasjoner og lokale arrangører.

Samtidig løser modellen i liten grad utfordringene som er identifisert i dagens ordning. Den gir ikke et klarere samlet datagrunnlag, reduserer ikke rapporteringsbelastningen og håndterer ikke fullt ut ulik økonomisk uttelling eller kursaktivitet som går på tvers av departementsgrenser. Dersom ordningen skal videreføres, bør den derfor suppleres med konkrete forbedringer i finansieringsmodell, rapportering og datakvalitet.

Videreføring fremstår samlet sett som et forsvarlig valg dersom hovedmålet er kontinuitet og begrensede endringer i organisering og forvaltning. Den er mindre egnet dersom ambisjonen er å styrke likebehandling, samlet oversikt og mer presis styring av tverrsektoriell kursaktivitet.

4.2 Modell 1: Differensiering etter sektorpolitisk relevans

Denne modellen innebærer at kursaktivitet eller tilskudd differensieres etter vurdert sektorpolitisk relevans. Modellen bygger på en sterkere kobling mellom offentlige midler og politiske prioriteringer. Den er omtalt i HK-dirs anbefalinger, men er ikke ferdig operasjonalisert. Vurderingen gjelder derfor modellen som styringsprinsipp, ikke en ferdig regelverksmodell.

Modellens styrke er at den kan gi tydeligere politisk styring. Dersom tilskudd i større grad knyttes til definerte sektorpolitiske mål, kan det bli enklere å begrunne prioriteringer og vise hvorfor bestemte typer kursaktivitet bør få høyere uttelling. I prinsippet kan dette

styrke treffsikkerheten, særlig dersom staten ønsker å prioritere bestemte kompetansepoltiske, integreringspolitiske, kulturpolitiske eller frivillighetspolitiske mål.

Modellen kan også forstås som en videreføring av logikken bak delingen mellom KD og KUD. Dersom formålet er å rendyrke sektorpolitisk ansvar, er differensiering et mer direkte virkemiddel enn dagens plassering av hele studieforbund under ett departement. Samtidig flytter modellen den viktigste avveiningen fra studieforbunds nivå til kurs- eller aktivitetsnivå. Det gjør modellen mer presis i teorien, men også mer krevende i praksis.

Hovedutfordringen er at mange kurs ikke har én tydelig sektorpolitisk funksjon. Samme kurs kan bidra til læring, inkludering, kultur, folkehelse, beredskap, arbeidslivsrelevans, organisasjonsutvikling og demokratisk deltakelse samtidig. Dersom sektorpolitisk relevans tolkes for snevert, kan aktivitet med bred samfunnsverdi få lavere uttelling fordi den ikke passer tydelig inn i én kategori. Dette gjelder særlig små fag, praktiske fag, kultur- og tradisjonsfag, musikkopplæring, beredskapsrettet opplæring og organisasjonsopplæring.

Intervjumaterialet viser at bekymringen ikke først og fremst handler om motstand mot politiske prioriteringer. Den handler om gjennomførbarhet og rettferdighet: hvem skal klassifisere kursene, hvilke kriterier skal brukes, hvordan skal lik praksis sikres, og hvordan skal kurs med flere formål behandles? Flere informanter peker på at modellen kan bli krevende for studieforbund og medlemsorganisasjoner dersom vurderingen må gjøres på kursnivå. Risikoen er ikke bare økt administrativ belastning, men også at aktører tilpasser språk, emnekoder eller kursbeskrivelser til finansieringslogikken. Modellen kan også redusere frivillige organisasjoners handlingsrom til selv å definere lokale opplæringsbehov, dersom statlige prioriteringer får for sterk betydning for hvilke kurs som gir uttelling.

Tabell 4.2 Vurdering av differensiering etter sektorpolitisk relevans

Kriterium	Vurdering
Måloppnåelse	Kan styrke koblingen mellom tilskudd og prioriterte politiske mål. Risikoen er at lovens brede formål og frivillighetens handlingsrom svekkes dersom sektorpolitisk relevans tolkes for snevert.
Kvalitet	Kan gi insentiver til utvikling innen prioriterte områder, men sier lite i seg selv om pedagogisk kvalitet. Kvalitet kan svekkes dersom klassifisering blir viktigere enn læringsinnhold.
Treffsikkerhet	Kan gi høyere treffsikkerhet dersom kriteriene er klare, stabile og praktiseres likt. Risikoen for feilklassifisering er betydelig ved kurs med flere formål.
Ressursbruk	Kan gi mer målrettet bruk av midler, men vil trolig kreve mer forvaltning, datagrunnlag, klassifisering og kontroll.
Administrativ belastning	Har høy gjennomføringsrisiko. Belastningen kan øke for forvaltning, studieforbund og medlemsorganisasjoner, særlig dersom vurderingen skjer på kursnivå.

For politisk nivå kan modellen gi tydeligere prioritering av utvalgte sektorpolitiske mål. For forvaltningen krever den klare kriterier, felles klassifiseringslogikk og tilstrekkelig kontrollgrunnlag. For studieforbundene kan modellen gi nye insentiver til å utvikle aktivitet innen prioriterte områder, men også større usikkerhet om hvilke kurs som gir uttelling. For medlemsorganisasjoner og lokale arrangører kan modellen øke terskelen for å bruke ordningen dersom søknad, rapportering og begrunnelse blir mer krevende. På sektornivå kan Vofo og KF bidra med kunnskap om hvordan ulike kriterier vil slå ut for studieforbund, medlemsorganisasjoner, små fagmiljøer og lokal kursaktivitet.

Samlet sett er dette modellen med tydeligst styringsambisjon, men også størst risiko for økt kompleksitet. Den kan være relevant dersom myndighetene ønsker sterkere prioritering av bestemte politiske mål innenfor ordningen. Da må det først avklares hvilke mål som skal prioriteres, hvem som skal klassifisere aktivitet, hvordan likebehandling skal sikres, og hvordan kurs med flere formål skal vurderes.

Modellen er mindre egnet dersom hovedmålet er forenkling, lav terskel og bred mobilisering gjennom frivillige organisasjoner. Uten klare kriterier og et enkelt rapporteringssystem kan den svekke nettopp det som gjør ordningen virksom: lokal gjennomføringsevne, tillit og bredde i kursaktiviteten.

Den samfunnsøkonomiske hovedavveiningen er at modellen kan gi mer målrettet bruk av offentlige midler, men bare dersom styringsgevinsten er større enn kostnadene ved klassifisering, rapportering, kontroll og mulig tilpasning. Før modellen eventuelt innføres, bør den derfor operasjonaliseres og testes på konkrete kursporteføljer, små arrangører og tverrsektorielle fagmiljøer.

4.3 Modell 2: Sektorvis rapportering til to departementer

Denne modellen innebærer at dagens to departementsområder videreføres, men at rapporteringen i større grad knyttes til kursenes innhold enn til studieforbundets departementstilknytning. Et studieforbund kan dermed ha administrativ tilhørighet til ett departement, men rapportere enkelte kurs til et annet dersom kursinnholdet ligger nærmere dette departementets ansvarsområde. Modellen skiller seg fra differensiering etter sektorpolitisk relevans ved at hovedgrepet ikke er ulik uttelling for mer eller mindre relevante kurs, men at kursaktiviteten fordeles mellom to departementale spor.

Modellens styrke er at den forsøker å løse en kjent svakhet ved dagens delte ordning. Dagens modell plasserer hele studieforbund under ett departement, selv om kursporteføljen kan være sammensatt. Sektorvis rapportering kan i prinsippet gi bedre samsvar mellom faktisk kursaktivitet, politisk ansvar og budsjettmessig oppfølging. Den

kan også redusere behovet for å flytte studieforbund eller medlemsorganisasjoner mellom departementsområder, fordi det er kursene, ikke organisasjonene, som sorteres.

Samtidig er modellen **krevende**. Den forutsetter at kurs kan klassifiseres etter sektor på en konsistent, forståelig og etterprøvbare måte. Det er særlig utfordrende fordi mye av kursaktiviteten i studieforbundene er tverrsektoriell. Ett og samme kurs kan bidra til kompetanseutvikling, kultur, frivillig deltakelse, inkludering, folkehelse, beredskap eller organisasjonsutvikling samtidig. Dokument- og intervjumaterialet viser flere slike eksempler, blant annet håndverksfag, dirigentkurs, mestringskurs, jegerprøvekurs og tillitsvalgtopplæring. Slike kurs lar seg ikke alltid plassere entydig i ett departementalt spor.

Flere informanter beskriver dagens deling som lite treffsikker fordi lik eller sammenlignbar kursaktivitet finnes på begge sider av departementsdelingen. Sektorvis rapportering kan derfor fremstå som en mer presis løsning enn dagens plassering av hele studieforbund. Samtidig peker informantene på risiko for merarbeid, ulik klassifisering, uklar ansvars plassering og økt behov for kontroll. Modellen kan dermed gi bedre samsvar mellom kursinnhold og sektoransvar, men bare dersom klassifiseringen er enkel nok til å praktiseres likt.

Tabell 4.3 Vurdering av sektorvis rapportering til to departementer

Kriterium	Vurdering
Måloppnåelse	Kan gi bedre kobling mellom faktisk kursaktivitet og relevante sektorpolitiske mål. Effekten avhenger av om kursene kan klassifiseres på en meningsfull måte.
Kvalitet	Viderefører kvalitetsmekanismer i ordningen, men kan flytte oppmerksomhet fra læringskvalitet til rapporteringskategori (sektorplassering).
Treffsikkerhet	Kan øke treffsikkerheten sammenlignet med dagens plassering av hele studieforbund, men treffsikkerheten svekkes dersom like kurs klassifiseres ulikt eller kurs med flere formål presses inn i én kategori.
Ressursbruk	Kan gi mer presis budsjettmessig oppfølging, men krever bedre datagrunnlag, felles systemer og mer samordning mellom departementene.
Administrativ belastning	Har høy gjennomføringsrisiko dersom rapporteringen må gjøres manuelt eller skjønnsmessig på kursnivå. Belastningen kan øke for både forvaltning, studieforbund og arrangører.

For politisk nivå kan modellen gi bedre innsikt i hvilke deler av kursaktiviteten som støtter ulike sektorpolitiske mål. For forvaltningen krever den felles klassifiseringslogikk, avklart ansvarsdeling mellom departementene og digitale rapporteringsløsninger. For studieforbundene kan modellen gi større fleksibilitet, men også økt administrativ belastning dersom hvert kurs må vurderes, kodes og dokumenteres etter sektor. For medlemsorganisasjoner og lokale arrangører kan modellen bli krevende dersom sektorplasseringen må begrunnes på kursnivå. På sektornivå kan modellen styrke behovet for samordning gjennom Vofo og KF, særlig for å sikre lik praksis og sammenlignbare data på tvers av departementsområdene.

Den sentrale avveiningen er presisjon mot gjennomførbarhet. Modellen svarer bedre enn dagens delte ordning på at studieforbundenes kursaktivitet ofte går på tvers av departementstilknytning. Den kan derfor være relevant dersom myndighetene ønsker bedre sektorpolitisk oversikt uten å flytte studieforbund mellom departementer.

Samtidig løser modellen ikke det grunnleggende klassifiseringsproblemet. Tvert imot gjør den klassifiseringen mer styrende, fordi rapporteringen får betydning for departementalt ansvar og budsjettmessig fordeling. Uten felles digitale løsninger, klare kriterier og avklart ansvar mellom departementene kan modellen gi mer administrasjon enn styringsgevinst.

Den samfunnsøkonomiske hovedavveiningen er at modellen kan gi bedre styringsinformasjon og mer presis ressursbruk, men bare dersom gevinsten overstiger kostnadene ved klassifisering, kontroll og samordning. Modellen bør derfor ikke innføres uten testing på konkrete kursporteføljer, særlig der kursaktiviteten er overlappende, tverrsektoriell eller ulikt kodet i dagens statistikk.

4.4 Modell 3: Samlet basisbevilgning

Denne modellen innebærer at tilskuddsordningen samles i én hovedstruktur, med én samlet basisbevilgning til studieforbundene. På overordnet nivå innebærer dette en tilbakeføring til én departementstilknytning, slik ordningen var organisert før delingen i 2021. Delingen skulle styrke sammenhengen mellom studieforbundenes profil og departementenes sektorpolitiske ansvarsområder, og en samlet modell må derfor avklare hvordan denne forankringen skal ivaretas. I stedet for to departementale spor legges ordningen til ett departement, med felles regelverk, felles beregningslogikk og én styrings- og rapporteringslinje. Siden HK-dir allerede forvalter begge dagens tilskuddsordninger, ligger den viktigste endringen i politisk ansvar, budsjettstruktur og regelverk, ikke nødvendigvis i selve forvaltningsorganet. Modellen innebærer dermed en forenkling av den overordnede strukturen, men ikke nødvendigvis en endring i selve virkemidlene i ordningen.

Modellens viktigste styrke er at den reduserer fragmenteringen som følger av dagens deling. Én samlet bevilgning kan gi bedre oversikt, mer lik behandling av sammenlignbar aktivitet og enklere samordning mellom politisk nivå, forvaltning og sektor. Den kan også gjøre det lettere å utvikle felles rapportering, felles datagrunnlag og mer transparente fordelingsprinsipper.

Modellen svarer på en sentral utfordring i dagens ordning: at lik eller overlappende kursaktivitet kan ligge på ulike sider av departementsdelingen. Når finansieringen samles, blir det mindre behov for å avgjøre om et kurs primært er kultur, kompetanse, frivillighet,

inkludering eller organisasjonsopplæring. Det kan gi bedre samsvar med voksenopplæringslovens brede formål og med ordningens tverrsektorielle karakter.

Intervjumaterialet viser at flere aktører ser en samlet ordning som en måte å bevare det som fungerer, samtidig som kompleksiteten reduseres. Særlig fremheves behovet for forutsigbarhet, tillit, lav terskel og mindre administrativ belastning. Samtidig er ikke modellen uten utfordringer. En samlet basisbevilgning **kan svekke** den tydelige sektorpolitiske forankringen som delingen skulle gi. Dersom ordningen legges til ett departement, må det derfor avklares hvordan hele bredden i lovens formål skal ivaretas, også mål som ligger nær andre departementers ansvarsområder.

Tabell 4.4 Vurdering av samlet basisbevilgning

Kriterium	Vurdering
Måloppnåelse	Kan støtte lovens brede formål ved å samle ordningen rundt tverrsektoriell voksenopplæring. Risikoen er svakere synlighet for særskilte sektorpolitiske mål.
Kvalitet	Viderefører etablerte kvalitetsmekanismer og kan styrke felles utviklingsarbeid. Modellen styrker likevel ikke kvalitet alene uten tydelig kapasitet og oppfølging i studieforbundene.
Treffsikkerhet	Kan gi mer lik behandling av sammenlignbar aktivitet på tvers av dagens departementsgrenser. Treffsikkerhet mot særskilte politiske mål må ivaretas gjennom andre virkemidler.
Ressursbruk	Kan redusere dobbeltstrukturer, samordningskostnader og uklarhet. Gevinsten avhenger av om samlet struktur kombineres med enklere beregningsmodell og bedre datagrunnlag.
Administrativ belastning	Kan redusere belastningen gjennom én styringslinje, ett regelverk og felles rapportering. Belastningen reduseres ikke automatisk dersom dagens krav videreføres uendret.

For politisk nivå innebærer modellen at ansvar og budsjett samles tydeligere. For forvaltningen kan den gi enklere styringslinjer og mindre behov for samordning mellom departementer. For studieforbundene kan modellen gi mer likebehandling, bedre forutsigbarhet og et enklere system å forklare. For medlemsorganisasjoner og lokale arrangører kan modellen bidra til lavere terskel dersom rapportering og veiledning forenkles. På sektornivå kan en samlet struktur gi Vofø og KF bedre grunnlag for felles kunnskapsutvikling, statistikkarbeid og myndighetsdialog, men dette forutsetter tydelig rolleavklaring. Gevinsten forutsetter likevel at samlingen faktisk brukes til å forenkle regelverk, rapportering og dataløsninger.

Den sentrale avveiningen er forenkling mot sektorpolitisk synlighet. Modellen kan gjøre ordningen mer oversiktlig, mer likebeholdende og enklere å forvalte. Den kan også redusere behovet for skjønsmessig klassifisering av kurs etter departementale skillelinjer. Samtidig må staten akseptere at styringen i større grad retter seg mot voksenopplæringslovens brede formål enn mot løpende sektorpolitisk sortering av kursaktivitet.

Modellen fremstår særlig relevant dersom målet er å bevare bredden i ordningen, styrke likebehandling og redusere administrativ kompleksitet. Den er mindre egnet dersom hovedmålet er sterkere sektorpolitisk prioritering innenfor selve basisordningen.

Den samfunnsøkonomiske hovedavveiningen er at modellen kan redusere styrings- og transaksjonskostnader og gjøre ordningen mer forutsigbar, men bare dersom samlingen brukes til faktisk forenkling. En samlet basisbevilgning løser ikke alene utfordringer knyttet til grunntilskudd, tilrettelegging, digital rapportering eller datakvalitet. Disse må håndteres gjennom konkrete justeringer i ordningen.

4.5 Modell 4: Justert modell - samlet basis med målrettede satsinger

Den justerte modellen kombinerer en samlet basisfinansiering av studieforbundsordningen med mulighet for særskilte sektorpolitiske satsinger. Hovedgrepet er å skille tydeligere mellom grunnfinansiering av den brede studieforbundsaktiviteten og målrettede tilleggsmidler til avgrensede politiske prioriteringer. Modellen kan organiseres med en samlet finansierings- og rapporteringsstruktur forvaltet av HK-dir, mens ett eller flere departementer fortsatt kan bidra med midler og politiske føringer innenfor sine ansvarsområder.

Modellen bygger på en annen styringslogikk enn differensiering etter sektorpolitisk relevans. Den brede kursaktiviteten finansieres ikke gjennom løpende klassifisering av hvert kurs etter sektorpolitisk uttelling. I stedet gis studieforbundene en mer samlet og forutsigbar basisfinansiering, mens særskilte satsinger kan finansieres gjennom egne, avgrensede ordninger. Dette kan for eksempel gjelde kompetansepoltiske tiltak, inkluderingsrettede tiltak eller andre prioriteringer som departementene ønsker å løfte særskilt.

Modellens styrke er at den kan kombinere forenkling og politisk styring. Basisfinansieringen ivaretar bredden i voksenopplæringslovens formål, frivillighetens handlingsrom og den lokale gjennomføringsevnen. De målrettede satsingene gir samtidig staten mulighet til å prioritere særskilte politiske mål uten å gjøre hele ordningen avhengig av detaljert klassifisering av kurs. Modellen kan dermed redusere risikoen for at kursbeskrivelser, emnekoder eller sektorplassering blir viktigere enn faktisk læringsinnhold og samfunnsbidrag.

En samlet forvaltningskanal kan også gi enklere rapportering og bedre samlet datagrunnlag. Dersom HK-dir forvalter både basisfinansiering og eventuelle sektorpolitiske tilleggsmidler innenfor én samlet struktur, kan rapportering, oppfølging og datagrunnlag bli bedre samordnet. Det kan gjøre ordningen mer oversiktlig, samtidig som

departementene fortsatt kan bruke ordningen til å støtte prioriterte mål. Forutsetningen er at rollefordelingen mellom departementene, HK-dir og sektoren avklares tydelig.

Modellen svarer på flere av utfordringene som er identifisert i dagens ordning. Den kan redusere fragmentering, gi mer lik behandling av sammenlignbar kursaktivitet og styrke grunnlaget for felles statistikk og kunnskapsutvikling. Samtidig bevarer den muligheten for sektorpolitisk styring der det er behov for det. Dette gjør modellen særlig relevant dersom målet er å styrke ordningen uten å øke belastningen for lokale arrangører eller presse tverrsektoriell aktivitet inn i snevre kategorier.

Modellen har likevel **noen potensielle svakheter**. Søknadsbaserte eller øremerkede tilleggsmidler kan skape merarbeid, særlig for små studieforbund og medlemsorganisasjoner med begrenset administrativ kapasitet. Dersom tilleggsmidlene blir for omfattende, kan de også trekke oppmerksomhet og ressurser bort fra den brede basisaktiviteten. Modellen forutsetter derfor at basisfinansieringen er sterk nok til å bære kjerneaktiviteten, og at sektorpolitiske satsinger holdes tydelige, avgrensede og enkle å søke på.

Tabell 4.5 Vurdering av samlet basis med målrettede satsinger

Kriterium	Vurdering
Måloppnåelse	Kan ivareta lovens brede formål gjennom basisfinansiering og samtidig åpne for målrettede sektorpolitiske satsinger.
Kvalitet	Kan styrke kvalitetsarbeidet dersom stabil basisfinansiering kombineres med enkle krav til oppfølging, veiledning og dokumentasjon.
Treffsikkerhet	Gir bred treffsikkerhet i basisordningen og mer målrettet styring gjennom avgrensede satsinger. Risikoen er at tilleggsmidler favoriserer aktører med høy søknadskapasitet.
Ressursbruk	Kan redusere fragmentering og klassifiseringskostnader, men gevinsten avhenger av at tilleggsmidler utformes enkelt og ikke skaper nye prosjektbyrder.
Administrativ belastning	Kan reduseres dersom finansiering, rapportering og oppfølging samordnes i én struktur. Belastningen kan øke dersom tilleggsmidlene blir mange, detaljerte eller søknadstunge.

For politisk nivå gir modellen mulighet til å kombinere samlet ansvar for ordningens brede formål med målrettede satsinger der det er politisk ønskelig. For forvaltningen kan modellen gi en mer samordnet finansierings- og rapporteringsstruktur, men krever god samordning dersom flere departementer bidrar med midler. For studieforbundene kan modellen gi større forutsigbarhet og mindre behov for kursvis sektorplassering. For medlemsorganisasjoner og lokale arrangører kan modellen bidra til lavere terskel dersom basisordningen forenkles og tilleggsmidler ikke utformes som tunge prosjektordninger. På sektornivå kan Vofo og KF bidra med kunnskap om hvordan basisfinansiering og tilleggsmidler virker for ulike typer studieforbund, medlemsorganisasjoner, små fagmiljøer og lokal kursaktivitet.

Den sentrale avveiningen er balansen mellom stabil basis og målrettet styring. Modellen kan gi et mer robust kompromiss enn både full videreføring og sterk differensiering. Den bevarer bredden i ordningen, reduserer behovet for kursvis klassifisering og gir samtidig departementene mulighet til å prioritere særskilte mål gjennom tilleggsmidler.

Modellen fremstår særlig relevant dersom målet er å styrke ordningen som infrastruktur for frivillig opplæring, samtidig som staten ønsker bedre mulighet til å finansiere prioriterte satsinger. Den er mindre egnet dersom tilleggsmidlene blir så omfattende eller detaljerte at de i praksis svekker basisordningen og øker konkurransen mellom studieforbundene.

Den samfunnsøkonomiske hovedavveiningen er at modellen kan gi bedre samlet ressursbruk ved å kombinere forutsigbar finansiering, lavere administrativ kompleksitet og mulighet for målrettede satsinger. For at gevinsten skal realiseres, bør basisfinansieringen være hovedkomponenten, mens sektorpolitiske tilleggsmidler bør være tydelig avgrensede, enkle å forvalte og basert på dokumenterte behov.

4.6 Sammenligning av innretningene

Modellene skiller seg særlig på tre punkter: hvor sterkt staten kan styre etter sektorpolitiske mål, hvor administrativt krevende modellen er, og hvor godt den ivaretar ordningens brede og tverrsektorielle samfunnsverdi. Ingen av modellene ivaretar alle hensyn like godt. Valget handler derfor om hva som skal veie tyngst: stabilitet, forenkling, sektorpolitisk presisjon eller videreutvikling av ordningen som helhet.

Sammenligningen viser et tydelig mønster: Modellene som gir sterkest sektorpolitisk styring, gir også størst risiko for økt administrasjon og klassifiseringsproblemer. Dette gjelder særlig differensiering etter sektorpolitisk relevans og sektorvis rapportering til to departementer. Begge modellene forutsetter at kurs med sammensatte formål kan plasseres i klare kategorier. Dokument- og intervjumaterialet tilsier at dette vil være krevende. Dette gjelder også sett fra forvaltningssiden. Intervjumaterialet fra HK-dir viser at mer detaljerte krav til klassifisering, rapportering og kontroll kan gi betydelig merarbeid dersom de ikke utformes enkelt og digitalt.

Modellene som samler ordningen, reduserer behovet for slik klassifisering. Samlet basisbevilgning og justert modell legger større vekt på lovens brede formål, lokal gjennomføringsevne og administrativ bærekraft. Forskjellen er at den justerte modellen i større grad åpner for sektorpolitisk prioritering gjennom avgrensede tilleggsmidler, uten at hele basisordningen gjøres avhengig av kursvis sortering.

Sett i lys av frivillighetspolitiske hensyn er videreføring, samlet basisbevilgning og den justerte modellen best egnet til å ivareta bred deltakelse, frivillighetens handlingsrom og

lokal gjennomføringsevne. Samlet basisbevilgning og den justerte modellen gir i tillegg større mulighet for forenkling og likebehandling. Differensiering og sektorvis rapportering kan gi sterkere sektorpolitisk styring, men innebærer samtidig større risiko for at klassifisering og dokumentasjonskrav begrenser bredden og øker belastningen for frivillige aktører.

For praktisk politikktutvikling fremstår den justerte modellen som det mest anvendelige alternativet dersom målet er både forenkling og økt styring. Den kan samle grunnstrukturen, styrke datagrunnlaget og bevare lav terskel for frivillig opplæring, samtidig som departementene kan prioritere særskilte mål gjennom tydelig avgrensede satsinger. Forutsetningen er at basisfinansieringen ikke svekkes, og at tilleggsmidlene utformes enkelt nok til at også mindre studieforbund og lokale arrangører kan delta.

Tabell 4.6 Sammenligning av mulige innretninger

Innretning	Styringslogikk	Viktigste styrke	Viktigste risiko
Modell 0: Videreføring av dagens delte ordning	Studieforbundene beholder dagens departementstilknytning til KD eller KUD.	Stabilitet, kjent struktur og begrenset behov for organisatoriske endringer.	Viderefører ulik økonomisk uttelling, fragmentert datagrunnlag og svak håndtering av tverrsektoriell kursaktivitet.
Modell 1: Differensiering etter sektorpolitisk relevans	Tilskudd per kurstime differensieres etter vurdert sektorpolitisk relevans.	Tydeligere kobling mellom politiske mål og økonomiske virkemidler.	Skjønnspreget klassifisering, strategisk tilpasning, svekket bredde og frivillighetens handlingsrom, og økt administrativ belastning.
Modell 2: Sektorvis rapportering til to departementer	Kurs rapporteres til departement etter opplæringsområde, uavhengig av studieforbundets hovedtilknytning.	Bedre samsvar mellom faktisk kursaktivitet og departementalt ansvar.	Uklar ansvarsdeling, dobbeltrapportering og økt belastning dersom klassifiseringen ikke forenkles digitalt.
Modell 3: Samlet basisbevilgning	Ordningen samles i én felles basisbevilgning under ett hovedansvar.	Helhet, likebehandling, forenkling og bedre samlet oversikt.	Kan svekke sektorpolitisk forankring og gjenreise noen av utfordringene som delingen i 2021 skulle møte, dersom sektorpolitiske mål ikke ivaretas gjennom andre virkemidler.
Modell 4: Justert modell - samlet basis med målrettede satsinger	Bred basisordning kombineres med avgrensede satsinger for prioriterte mål.	Kombinerer bredde og målretting uten generell klassifisering av all kursaktivitet.	Prosjektlogikk, søknadsbyrde og risiko for at tilleggsmidler svekker basisordningen.

Dersom målet er minst mulig endring, peker videreføring av dagens delte ordning seg ut. Dersom målet er sterkere sektorpolitisk styring, peker differensiering eller sektorvis rapportering i den retningen, men med høyere administrativ risiko. Dersom målet er å styrke ordningen som helhet, fremstår samlet basisbevilgning eller en justert modell som mer egnet.

5. Samlet vurdering

Analysen viser at studieforbundsordningen har en bredere funksjon enn å finansiere enkeltkurs. Ordningen kobler offentlige midler, studieforbundenes støttefunksjoner, medlemsorganisasjonenes behov og lokal gjennomføring. Den fungerer dermed som en infrastruktur for frivillig opplæring, deltakelse, inkludering, kompetanseutvikling, kultur og frivillig mobilisering.

Samtidig er ordningen preget av styringsspenninger. Den skal ivareta et bredt formål, men også dokumentere måloppnåelse. Den skal støtte frivillighetens egenart, men samtidig sikre forsvarlig bruk av offentlige midler. Den skal være enkel nok til å brukes lokalt, men tydelig nok til å gi politisk styring, datagrunnlag og etterprøvbarehet.

Den samlede vurderingen er derfor at videreutviklingen ikke bør handle om mer eller mindre styring i seg selv, men om mer presis, forholdsmessig og gjennomførbar styring. En fremtidig innretning bør styrke legitimitet, datagrunnlag og likebehandling uten å svekke lav terskel, lokal gjennomføringsevne og studieforbundenes støttefunksjoner.

5.1 Samfunnsøkonomiske virkninger

En forenklet vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger må ta utgangspunkt i hva ordningen utløser. Statstilskuddet har begrenset verdi dersom det bare vurderes som en budsjettkostnad. Den samfunnsøkonomiske betydningen ligger i om tilskuddet bidrar til læringsaktivitet, frivillig innsats, inkludering og lokal kapasitet som ellers ville vært mindre tilgjengelig, mindre systematisk eller mindre dokumentert.

Ordningen virker gjennom en kjede av innsats og virkninger. Offentlige midler gir studieforbundene kapasitet til å veilede, kvalitetssikre og støtte medlemsorganisasjoner. Medlemsorganisasjoner og lokale arrangører omsetter dette til kurs og opplæring. Deltakerne får tilgang til læring, mestring, fellesskap og deltakelse. Den samfunnsøkonomiske vurderingen avhenger av om virkningene samlet står i rimelig forhold til kostnadene ved tilskudd, forvaltning, rapportering og gjennomføring.

Flere av virkningene er ikke-prissatte. Det gjelder blant annet mestring, sosial deltakelse, organisasjonskompetanse, demokratisk praksis, kulturarv, lokal kapasitet og frivillig mobilisering. Disse virkningene kan ikke fanges godt nok gjennom kurstimer alene, men er sentrale for å forstå ordningens brede samfunnsmessige begrunnelse.

Kostnadssiden omfatter mer enn statstilskuddet. Den omfatter også forvaltningskostnader, studieforbundenes administrative og faglige arbeid, medlemsorganisasjonenes og lokale arrangørers tidsbruk, rapportering, kontroll, systemutvikling og omstilling. Modeller som gir sterkere målretting kan gi bedre styringsinformasjon, men kan også øke

transaksjonskostnadene. Modeller som forenkler styringen kan redusere administrativ belastning, men må samtidig sikre tilstrekkelig legitimitet og etterprøvnbarhet.

Den sentrale samfunnsøkonomiske avveiningen er derfor forholdet mellom styringsgevinst og gjennomføringskostnad. En mer målrettet ordning kan gi bedre politisk styring dersom kriteriene er klare og datagrunnlaget godt. Dersom målrettingen øker belastningen for studieforbund, medlemsorganisasjoner og lokale arrangører, kan den samlede gevinsten likevel bli lavere.

Tabell 5.1 Samfunnsøkonomisk virkningslogikk

Led i virkningskjeden	Samfunnsøkonomisk betydning	Hva som bør ivaretas videre
Statlig tilskudd	Tilskudd kan utløse kursaktivitet og frivillig innsats som ellers kunne blitt mindre omfattende eller mindre tilgjengelig.	Vurderingen bør rette oppmerksomheten mot hva tilskuddet utløser, ikke bare hva det koster.
Studieforbundenes støttefunksjon	Veiledning, studieplaner, kvalitetssikring og dokumentasjon gjør lokal opplæring mer strukturert og etterprøvnbar.	Studieforbundenes kapasitet bør forstås som en forutsetning for kvalitet og legitimitet, ikke som ren administrasjon.
Frivillig gjennomføring	Medlemsorganisasjoner, lokallag og fagmiljøer omsetter tilskudd og veiledning til faktisk læringsaktivitet.	Krav og systemer må være håndterbare for aktører med ulik administrativ kapasitet.
Deltakelse og læring	Kurs gir tilgang til læring, ferdigheter, mestring og fellesskap utenfor det formelle utdanningssystemet.	Kompetanse bør forstås bredt og omfatte mer enn formell kvalifisering og arbeidslivsretting.
Tverrsektoriell samfunnsverdi	Kurs kan samtidig bidra til kompetanse, kultur, inkludering, demokrati, beredskap og frivillig organisasjonsliv.	Styringen må gjøre slik verdi synlig uten å presse all aktivitet inn i én sektorlogikk.
Etterprøvnbarhet og administrativ ressursbruk	Dokumentasjon og kontroll er nødvendig, men klassifisering, rapportering og omstilling kan gi kostnader i hele styringskjeden.	Data- og rapporteringskrav bør være forholdsmessige og knyttet til faktisk styringsbehov.
Fordeling og robusthet	Endringer kan slå ulikt ut for små og store studieforbund, små fagmiljøer, lokallag og deltakere med tilretteleggingsbehov.	Videre arbeid bør vurdere hvem som får gevinstene, og hvem som bærer kostnadene.

Samlet vurderer Oxford Research at ordningens samfunnsøkonomiske verdi særlig ligger i kombinasjonen av statlig tilskudd, frivillig mobilisering, lokal læring og ikke-prissatte samfunnsvirkninger. En samfunnsøkonomisk robust ordning er derfor ikke bare en ordning med lave administrative kostnader. Det er en ordning der styringen står i rimelig forhold til den læringsaktiviteten, deltakelsen og samfunnsverdien som utløses, i tråd med voksenopplæringslovens formål.

5.2 Konsekvenser for aktørene

Studieforbundsordningen virker gjennom flere nivåer. Politisk nivå fastsetter mål, prioriteringer og bevilgninger. Forvaltningen omsetter målene i regelverk, tilskudd,

rapportering og kontroll. Studieforbundene veileder, kvalitetssikrer og understøtter medlemsorganisasjonene. Medlemsorganisasjoner og lokale arrangører gjennomfører kursene, mens deltakerne er målgruppen for læringsaktiviteten.

På sektornivå ivaretar Vofo og KF interesse- og samarbeidsoppgaver for de tilsluttede studieforbundene. De inngår ikke i den formelle tilskuddsforvaltningen og er ikke styringsledd mellom studieforbundene og medlemsorganisasjonene. Deres rolle ligger i samordning, kunnskapsutvikling og dialog med myndighetene. Dette skillet er viktig for å unngå at sektornivået fremstilles som ett samlet hierarkisk ledd.

Endringer i ordningen kan få ulike konsekvenser i ulike deler av styrings- og gjennomføringskjeden. Noen modeller kan gi staten tydeligere styringsinformasjon, men samtidig øke belastningen for studieforbund og lokale arrangører. Andre modeller kan gi større lokalt handlingsrom, men svakere dokumentasjon av måloppnåelse. Videre arbeid må derfor vurdere både styringens nytte, styringens kostnad og aktørenes kapasitet til å bære endringer.

Tabell 5.2 Konsekvenser og hensyn i styringskjeden

Aktørnivå	Mulige konsekvenser ved endret innretning	Hensyn som bør ivaretas
Politisk nivå	Kan få tydeligere styring og bedre grunnlag for prioritering, men må avklare hvor bred eller målrettet ordningen skal være.	Politiske mål bør avklares før forvaltningskrav og finansieringslogikk fastsettes.
Forvaltning	Kan få behov for klarere kriterier, bedre datagrunnlag, mer samordning og mer kontroll.	Krav til rapportering og kontroll må stå i rimelig forhold til formålet, tilskuddsnivået og aktørenes kapasitet.
Vofo og KF på sektornivå	Kan samle erfaringer fra egne medlemsforbund og bidra til bedre kunnskapsgrunnlag og dialog med myndighetene.	Rollen bør omtales presist som samordnings- og kunnskapsrolle, ikke som forvaltnings- eller styringsledd.
Studieforbund	Kan få endret finansiering, rapporteringsansvar, veiledningsrolle og økonomisk forutsigbarhet.	Studieforbundenes støttefunksjon bør forstås som del av ordningens virkemåte.
Medlemsorganisasjoner og lokale arrangører	Økt kompleksitet kan heve terskelen for å arrangere kurs, særlig for små organisasjoner og frivillige lokallag.	Ordningen bør være enkel nok til å brukes lokalt og forutsigbar nok til å planlegge aktivitet.
Kursdeltakere	Endringer kan påvirke tilgjengelighet, pris, tilrettelegging, geografisk spredning og relevans i tilbudet.	Deltakerperspektivet bør inngå i vurderingen av både tilskudd, regler og rapportering.

Samlet viser aktørvurderingen at ordningen er avhengig av balanse mellom politisk styring, forvaltningsmessig etterprøvbarehet, sektornivåets samordningsfunksjoner og lokal gjennomføring. Dersom staten styrker etterprøvbareheten, men samtidig øker belastningen på de leddene som skaper aktivitet, kan måloppnåelsen svekkes. Dersom handlingsrommet lokalt blir stort, men dokumentasjonen svak, kan legitimiteten svekkes.

5.3 Avveininger for videre arbeid

Analysen peker på avklaringer som bør ligge til grunn før innretningen av studieforbundsordningen låses. Avklaringene gjelder ikke bare valg av modell, men hvordan mål, virkemidler, finansiering, rapportering og rollefordeling skal henge sammen. De bør behandles før konkrete endringer besluttet, fordi de påvirker både legitimitet, administrativ bærekraft, insentiver og samfunnsøkonomiske virkninger.

Tabell 5.3 Avveininger for videre arbeid

Avklaring	Hvorfor det er viktig	Praktisk betydning
Avklar styringsambisjonen før modellvalg låses	Ulike modeller svarer på ulike styringsmål. Uten avklart ambisjon blir modellvalget uklart.	Politisk nivå bør avklare om hovedmålet er stabilitet, forenkling, sektorpolitisk prioritering eller samlet videreutvikling.
Skil politiske veivalg fra forvaltningsmessige virkemidler	Tekniske løsninger kan ellers bli styrende for den politiske forståelsen av ordningen.	Spørsmål om mål og prioriteringer bør avklares før rapportering, kontroll og kriterier utformes.
Vurder finansieringsmodellen som eget styringsgrep	Grunntilskudd, opplæringstilskudd og tilretteleggingstilskudd påvirker kapasitet, insentiver, aktivitet og inkludering.	Trinnmodell, forutsigbarhet, studieforbundenes kapasitet og tilrettelegging bør vurderes særskilt.
Definer nødvendig dokumentasjon før nye rapporteringskrav innføres	Etterprøvnbarhet krever bedre data, men ikke nødvendigvis mer rapportering.	Rapporteringskrav bør bygge på tydelige styringsbehov og digitale løsninger som reduserer merarbeid.
Test administrativ bærekraft og insentiver før endringer besluttet	Modeller som virker ryddige på statlig nivå kan være krevende lokalt.	Nye krav bør testes på studieforbund, medlemsorganisasjoner, små fagmiljøer og lokale arrangører.
Synliggjør tverrsektoriell verdi og ikke-prissatte virkninger	Mange kurs bidrar til flere mål samtidig og kan bli undervurdert i snevre sektorlogikker.	Videre dokumentasjon bør vise bred samfunnsverdi uten å presse all aktivitet inn i én kategori.
Bevar frivillighetens handlingsrom, brede deltakelse og lokale gjennomføringsevne	Ordningens verdi avhenger av at frivillige aktører opplever den som relevant og håndterbar.	Økt etterprøvnbarhet bør kombineres med forenkling, veiledning og forholdsmessige krav.
Avklar fellesorganenes rolle i kunnskapsgrunnlag og myndighetsdialog	Vofo og KF kan bidra med sektorkunnskap, men er ikke forvaltningsledd.	Fellesorganene kan systematisere erfaringer fra egne medlemsforbund og tydeliggjøre konsekvenser av ulike styringsgrep.

Disse avklaringene peker i samme retning: Videreutvikling av studieforbundsordningen bør starte med styringslogikken, ikke med tekniske løsninger. Dersom staten ønsker sterkere sektorpolitisk styring, må det samtidig vurderes hva dette krever av klassifisering, dokumentasjon, kontroll og administrativ kapasitet. Dersom målet er forenkling og likebehandling, må det avklares hvordan særskilte sektorpolitiske mål likevel skal synliggjøres.

Oxford Research vurderer at en justert modell med samlet basisfinansiering og avgrensede målrettede satsinger fremstår som et anvendelig alternativ dersom målet er å kombinere forenkling, bredde og styrket styring. Vurderingen er betinget av at

basisfinansieringen er hovedkomponenten, at tilleggsmidlene er tydelig avgrensede, og at rapportering og søknadsprosesser utformes enkelt nok til å være tilgjengelige også for mindre studieforbund, medlemsorganisasjoner og lokale arrangører.

Dette betyr ikke at andre modeller er irrelevante. Videreføring kan være forsvarlig dersom målet er stabilitet og lav omstillingsrisiko. Differensiering og sektorvis rapportering kan være relevante dersom staten ønsker sterkere sektorpolitisk prioritering, men de har høyere risiko for klassifiseringsproblemer og administrativ belastning. Samlet basisbevilgning kan være egnet dersom hovedmålet er forenkling, likebehandling og bedre oversikt, men krever avklaring av hvordan sektorpolitiske mål skal ivaretas.

Den samlede anbefalingen er derfor ikke å velge mest mulig styring, men å velge styring som er presis nok til å gi legitimitet og kunnskap, og enkel nok til å bevare det som gjør ordningen virksom. Studieforbundsordningen bør utvikles slik at den blir tydeligere der det trengs, men ikke mer detaljert enn det som er nødvendig for å ivareta formålet.

Litteratur

BDO. (2017). *Studieforbundenes rolle i tilskuddsforvaltningen og bruk av tilskudd til administrative utgifter*. BDO.

BDO. (2025). *Evaluering av delingen av studieforbundsordningen*. BDO. [Evaluering av delingen av studieforbundsordningen | HK-dir](#)

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2025). *HK-dirs anbefalinger til videreutvikling av tilskuddsordningen for studieforbund*. HK-dir.

Kulturdepartementet. (2020). *Forskrift om studieforbund godkjent av Kultur- og likestillingsdepartementet* (FOR-2020-12-08-2896). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-08-2896>

Kunnskapsdepartementet. (2009). *Ot.prp. nr. 87 (2008–2009). Om lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven)*. [Ot.prp. nr. 87 \(2008-2009\) - regjeringen.no](#)

Kunnskapsdepartementet. (2020). *Prop. 96 L (2019–2020). Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m.* [Prop. 96 L \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

Kunnskapsdepartementet. (2020). *Forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet* (FOR-2020-12-15-2874). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2874>

Lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven). (2009). Lov 19. juni 2009 nr. 95. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-95>

Oxford Research. (2013). *En ordning, et mangfold av løsninger: Forskningsprosjekt om studieforbund*. Oxford Research. <https://www.vifo.dk/media/deohr5hv/en-ordning-et-mangfold-av-loesninger.pdf>

Oxford Research. (2026). *Intervjumateriale til utredning av studieforbundsordningens fremtidige innretning*. Upublisert datamateriale.

Talberg, N. (2019). *Studieforbundene som læringskatalysator*. Fafo-rapport 2019:28. <https://www.fafo.no/images/pub/2019/20725.pdf>

Voksenopplæringsforbundet. (2026). *Oppdragsbeskrivelse for utredningsoppdraget*. Upublisert oppdragsgrunnlag.

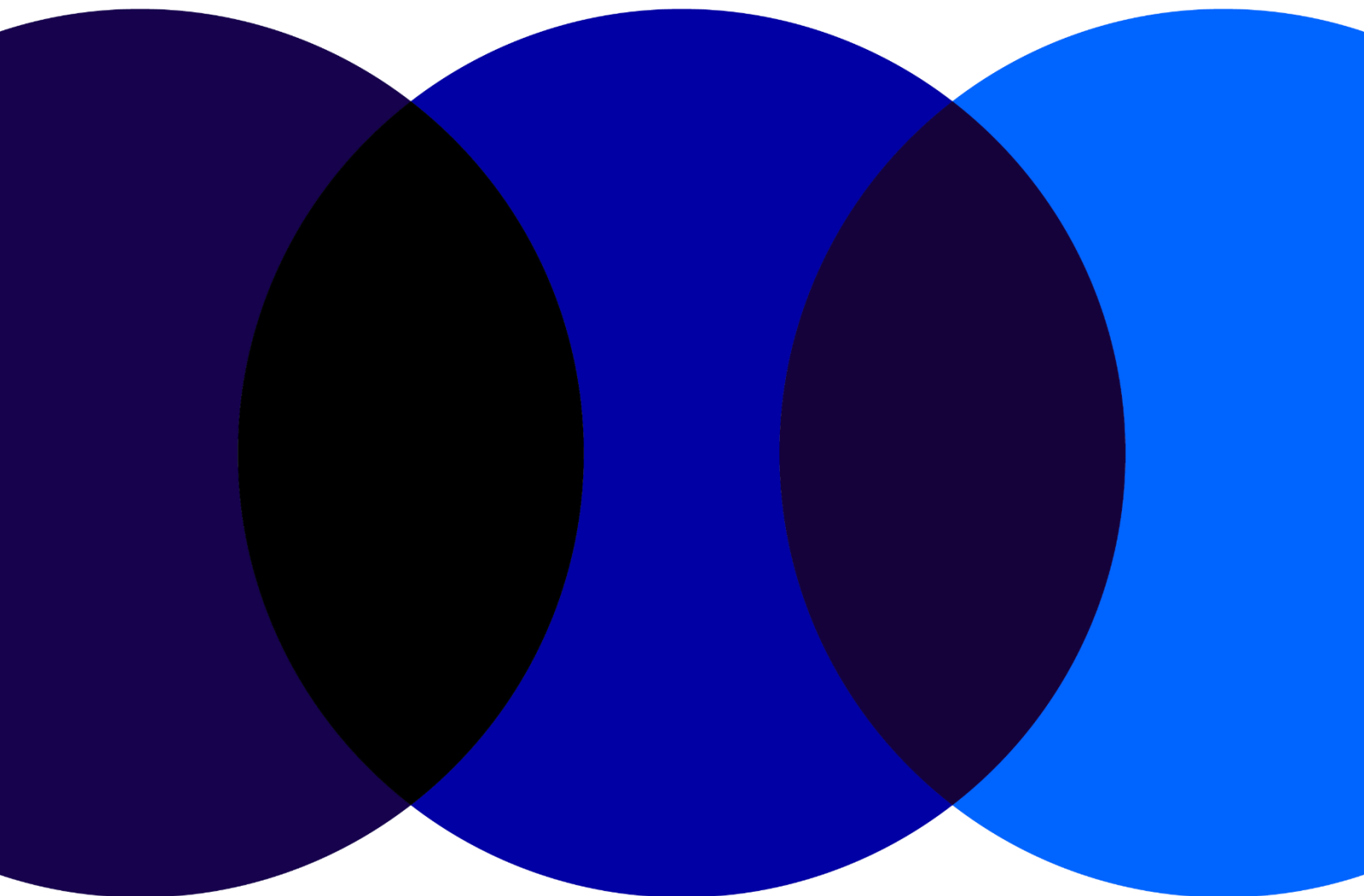
Vedlegg

Vedlegg 1: Studieforbund, departementstilhørighet og tilknytning til interesse- og samarbeidsorganisasjon

Studieforbund	Godkjent under departement	Tilknytning til interesse- og samarbeidsorganisasjon	Intervjuet i utredningen
Akademisk studieforbund	KD	KF	Nei
Idrettens Studieforbund	KUD	Vofo	Ja
Kristelig studieforbund (K-stud)	KUD	Vofo	Ja (gruppeintervju med studieforbundet og representanter for medlemsorganisasjoner)
Musikkens studieforbund	KUD	Vofo	Ja
Samisk studieforbund / Sámi oahppolávdegoddi (SOL)	KUD	Vofo	Nei
Senterpartiets Studieforbund	KUD	Vofo	Ja
Studieforbundet Funkis	KUD	Vofo	Ja
Studieforbundet kultur og tradisjon	KUD	Vofo	Ja
Studieforbundet Livslang Læring	KD	Vofo og KF	Ja (gruppeintervju med studieforbundet og representanter for medlemsorganisasjoner)
Studieforbundet Næring og Samfunn	KD	KF	Nei
Studieforbundet natur og miljø	KUD	Vofo	Ja (gruppeintervju med studieforbundet og representanter for medlemsorganisasjoner)
Studieforbundet Solidaritet	KUD	Vofo	Ja
Venstres studieforbund	KUD	Vofo	Nei

Vedlegg 2: Andre intervjuede aktører

Aktørgruppe	Antall informanter
HK-dir	2
Vofo	4



OXFORD RESEARCH 

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no