

OM TILRETTELEGGING OG TILSKUDD TIL STUDIEFORBUND

Voksenopplæringsforbundet

11. mars 2025

Innhold

1	Sammendrag	2
2	Innledning	2
2.1	Bakgrunn for utredningen	3
2.2	Prosess og forankring	3
2.3	Problembeskrivelse	4
3	Om tilrettelegging	5
3.1	Universell utforming	6
3.2	Tilrettelegging på individ- og gruppenivå	7
3.3	Har deltakerne krav på tilrettelegging?	7
4	Hindringer for deltakelse.....	8
4.1	Fysiske hindringer	8
4.2	Psykiske hindringer	9
4.3	Sosiale hindringer	10
5	Kostnader og finansiering av tilrettelegging	11
5.1	Ulike former for kostnader	11
5.2	Frivillig arbeid	12
5.3	Andre tilskuddsordninger	12
6	Beskrivelse av tilretteleggingstilskuddet	13
6.1	Historisk utvikling	13
6.2	Tilretteleggingstilskudd i praksis.....	17
6.3	Utfordringer med tilretteleggingstilskuddet	19
7	Anbefalinger og tiltak.....	21
7.1	Større åpenhet om bruk av tilretteleggingstilskudd	21
7.2	Styrke kvaliteten på studieforbundenes arbeid knyttet til tilrettelegging.....	22
7.3	Tydeliggjøre studieforbundets rolle i forvaltningsmodellen.....	23
7.4	Styrke innsatsen for å fjerne hindringer for deltakere som opplever fattigdom	24
8	Vedlegg.....	25
8.1	Utdrag om tilretteleggingstilskudd fra høringsvar høsten 2019	25
8.2	Utdrag fra Rundskriv F-16-10: Forskrift om studieforbund og nettskoler	26
9	Referanser	27

1 Sammendrag

Denne rapporten beskriver hvordan utvalgte studieforbund jobber for å tilrettelegge kursaktiviteten sin for deltakere med særskilte behov, og hvordan de opplever at tilretteleggingstilskuddet bidrar til å støtte dette arbeidet. Vi drøfter hvordan vi forstår formålet med tilretteleggingstilskuddet og foreslår tiltak som kan styrke effekten av tilretteleggingstilskuddet.

Til tross for relativt omfattende krav om dokumentasjon og kontrolltiltak, finnes det lite håndfast kunnskap om effekten av tilretteleggingen. Studieforbundene bruker om lag 35 mill. kroner i tilretteleggingstilskudd på å tilrettelegge kurs for mellom 30 og 40 000 deltakere hvert år. Vi peker på at kravene og kontrolltiltakene for ordningen er blitt omfattende og lite egnet til å sikre hensiktsmessig bruk av tilskuddet.

Kapittel 3 drøfter tilrettelegging som begrep, hvordan tilrettelegging avgrenses mot kravene til universell utforming og hva som skal til for at en person har krav på tilrettelegging. Selv om tilretteleggingen som gjennomføres ikke alltid er lovpålagt, er det viktig at studieforbundene og kursarrangørene har kjennskap til regelverket om likestilling og diskriminering, herunder rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

I kapittel 4 og 5 drøfter vi hindringer for deltakelse, hvordan disse kan motvirkes eller fjernes og hvilke kostnader dette kan medføre for kursarrangøren. Disse kapitlene har en bred tilnærming og beskriver hindringer, tiltak og kostnader uavhengig av vår forståelse av tilretteleggingstilskuddet.

Kapittel 6 beskriver tilretteleggingstilskuddet og hvordan det brukes i dag. Vi gir en oversikt over bakgrunnen for dagens tilskuddsordning og historisk utvikling av kursaktiviteten. Til slutt drøfter vi utfordringer studieforbundene opplever med dagens innretning av tilskuddet.

I kapittel 7 presenterer vi fire hovedanbefalinger som både hver for seg og samlet vil styrke effekten av tilretteleggingstilskuddet:

- 1) Større åpenhet om bruk av tilretteleggingstilskudd
- 2) Styrke kvaliteten på studieforbundenes arbeid knyttet til tilrettelegging
- 3) Tydeliggjøre studieforbundets rolle i forvaltningsmodellen
- 4) Styrke innsatsen for å fjerne hindringer for deltakere som opplever fattigdom

Anbefalingene inneholder flere tiltak. Noen av tiltakene kan studieforbundene selv eller i samarbeid gjennomføre og prioritere innenfor dagens bevilgninger, mens andre krever politisk behandling og vil få økonomiske og administrative konsekvenser.

2 Innledning

Vofo skal fremme voksnes læring ved å bidra til mangfold, utvikling og ny kunnskap. Gjennom læring utvikler vi vår egen livssituasjon og samfunnet vårt. Vi opplever mestring og blir motivert til å lære mer. Gode læringshistorier viser kraften og gleden ved voksenopplæring i frivillige organisasjoner: den positive opplevelsen av å lære noe nytt eller oppdage nye ferdigheter sammen med andre og kraften vi har til å forbedre vårt eget liv og livet til menneskene rundt oss.

Samfunnet vårt består av folk med ulik alder, funksjonsevne og utdanningsnivå. Derfor er det viktig at tilbudet om voksenopplæring i frivillige organisasjoner rommer mangfoldet i befolkningen, slik at hver enkelt kan utfolde seg, bestemme selv og delta på like vilkår.

Tilretteleggingstilskuddet til studieforbund er et verktøy som bidrar til å fjerne hindringer for læring og deltakelse. Tilskuddet skal senke kostnadene og terskelen for at personer som trenger

tilrettelegging kan delta på kurs. Denne rapporten beskriver behovet for tilrettelegging, hvordan tilskuddet brukes i dag og hvordan ordningen kan styrkes.

2.1 Bakgrunn for utredningen

I høringsvarene til regjeringens forslag om endringer i voksenopplæringsloven i 2019 ba flere studieforbund departementet også vurdere endringer i tilretteleggingstilskuddet. Innspillene pekte særlig på to behov:¹

1. Forenkling av tilretteleggingstilskuddet, i tråd med overordnede prinsipper om forenkling av tilskuddsordninger til frivilligheten, for å kunne nå flere deltakere med behov for tilrettelegging.
2. Bedre sammenheng mellom studieforbundets faktiske kostnader for tilrettelegging og tildelt tilretteleggingstilskudd, herunder studieforbundets administrative kostnader knyttet til bruk av tilretteleggingstilskudd.

I forbindelse med lovendringene varslet Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet at de ville sette ned en arbeidsgruppe som skal gjennomgå og vurdere endringer i innretningen av tilretteleggingstilskuddet. Dette ble konkretisert i statsbudsjettet for 2022, hvor det står at arbeidsgruppen «skal se på hvordan tilretteleggingstilskuddet kan innrettes slik at disse midlene mest effektivt sikrer at flere kan delta» (Prop. 1 S, 2021-2022, s. 46). HK-dir fikk i oppdrag å etablere arbeidsgruppen i februar 2022. Dette arbeidet ble aldri startet. Derfor har Vofo besluttet å gjennomføre en egen utredning av tilretteleggingstilskuddet.

Regjeringen varslet i februar 2024 at de vil evaluere hele tilskuddsordningen til studieforbund, og at evalueringen også vil omfatte tilretteleggingstilskuddet. Evalueringen gjennomføres av BDO med oppstart høsten 2024 og ferdigstilles i løpet av 2025. Vofo og Kompetanseforbundet deltar i BDOs referansegruppe for evalueringsarbeidet.

2.2 Prosess og forankring

Denne utredningen ledes og gjennomføres av Vofo, med støtte fra en referansegruppe med representanter fra studieforbund og organisasjoner som har erfaring med tilrettelagt kursaktivitet. Arbeidet i Vofo har vært ledet av assisterende generalsekretær Mats Grimsgaard med støtte fra seniorrådgiver Mari Winsents og rådgiver Randi Lohne Sjursen.

Referansegruppa består av:

- Silje Kristine Ask, daglig leder i Dissimilis nasjonale kompetansesenter
- Siri Bløtekjær, seniorrådgiver i Studieforbundet Livslang Læring (til og med høsten 2024)
- Ingebjørg Gram, seniorrådgiver i Studieforbundet Livslang Læring (fra 2025)
- Guro Haugland Byfuglien, studie- og informasjonsrådgiver i Kristelig studieforbund
- Kjærsti Gangsø, daglig leder i Studieforbundet kultur og tradisjon
- Hege Nygård, seniorrådgiver i Norges Blindforbund
- Odd Erik Randen, seniorrådgiver i Studieforbundet Funkis
- Christian Skyum, daglig leder i AOF Østlandet
- Mari Tangen, seniorrådgiver i Musikkens studieforbund
- Sigbjørn Innjord Thomassen, rådgiver i Musikkens studieforbund (fra høsten 2024)

¹ Relevant tekst fra høringsvar presenteres i vedlegg 8.1. Alle høringsvarene er publisert på Regjeringen.no (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-voksenopplæringsloven-og-friskoleloven/id2670105/>)

Referansegruppa har hatt fire møter i løpet av våren 2024. På hvert av møtene ble ulike tema og problemstillinger gjennomgått, i tillegg til at gruppa kommenterte på tekstforslag fra administrasjonen. Utkast til rapport og anbefalinger ble drøftet i referansegruppa på to møter høsten 2024 og vinteren 2025. Dette arbeidet har gitt verdifulle innspill og et viktig kunnskapsgrunnlag til utredningen.

2.3 Problembeskrivelse

Gjennom arbeidet med utredningen gir flere studieforbund og kursarrangører uttrykk for at de opplever regelverket og etablert praksis rundt tilretteleggingstilskudd som krevende. Prosessene, fra søknad og dokumentasjon til kontroll og tilsyn, bærer preg av et større fokus på å sikre korrekt bruk av tilskuddet enn at tilskuddet faktisk skal fjerne hindringer for læring og deltakelse.

Flere studieforbund mener at tilskuddet er underfinansiert og at behovene for tilrettelegging er mye større enn de klarer å dekke. Dette gjør at tilrettelegging for ulike personer med særskilte behov må settes opp mot hverandre. Ofte får kursarrangøren bare dekket deler av tilleggskostnadene sine. Dermed vil noen hindringer ikke kunne fjernes og nødvendig tilrettelegging må finansieres på andre måter, f.eks. gjennom egenbetaling, ulønnet arbeidsinnsats eller bruk av andre tilskuddsordninger.

Regjeringens mål har vært å finne en innretning av tilretteleggingstilskuddet som «sikrer at flere kan delta» (Prop. 1 S, 2021-2022, s. 46). Dersom dette forstås som et mål om å øke antall deltakere på kurs gjennom tilrettelegging, anerkjenner vi ikke at problemet handler om å sikre like muligheter for alle. Problemet er at vi ikke klarer å fjerne nok hindringer for læring og deltakelse med dagens rammebetingelser.

Til tross for et godt kunnskapsgrunnlag knyttet til utfordringsbildet, har ikke Norge i tilstrekkelig grad evnet å inkludere landets største minoritet, funksjonshindrede, i vårt eget samfunns- og arbeidsliv på en god nok måte. Dette skyldes mange forhold knyttet til politiske prioriteringer, strukturelle hindringer innenfor offentlig forvaltning, svakheter i det juridiske rammeverket og manglende samarbeid mellom offentlig og privat sektor. [...] Det skyldes også for dårlig lederskap på mange nivåer og områder innenfor samfunns- og arbeidsliv. Sist, men ikke minst, har det å gjøre med de holdninger og fordommer den enkelte blant oss bærer med seg hver dag, som kollega, leder, forelder, medmenneske og samfunnsborger, og hvordan disse omsettes til praktisk handling der vi er og hvor vi kan utgjøre en forskjell.
(NOU 2023: 13, s. 14)

Tilretteleggingstilskuddet må sees i lys av formålet i voksenopplæringsloven om å «bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle» og det frivillighetspolitiske målet om bred deltakelse: «Frivillig innsats er ei kjelde til fellesskap, demokratiutøving og kompetanse. Regjeringa vil at denne kjelda skal vere tilgjengeleg for alle, uansett alder, kjønn, etnisitet, inntekt, funksjonsnivå eller interessefelt» (Meld. St. 10, 2018–2019).

Den overordnede problemstillingen vi skal svare på er derfor: **hvordan kan vi styrke tilretteleggingstilskuddet slik at personer med særskilte behov ikke hindres fra å delta i voksenopplæring i frivillige organisasjoner?** Dette innebærer å vurdere (1) hvordan studieforbundene best mulig kan planlegge og gjennomføre nødvendig tilrettelegging og (2) hvordan tilskuddsordningen kan innrettes for å sikre godt samsvar mellom tilskuddet som gis og hvert enkelt studieforbunds behov for å dekke tilleggskostnader.

3 Om tilrettelegging

Tilrettelegging har betydning for enkeltmenneskers muligheter til å delta på kurs. For noen deltakere er tilrettelegging helt avgjørende. Samtidig kan tilrettelegging være gunstig for alle deltakerne, både ved at undervisningen blir mer fleksibel og variert og at læringsmiljøet blir mer mangfoldig. Dette styrker både det faglige og sosiale læringsutbyttet.

Tilrettelegging krever at kursarrangøren har kompetanse og ressurser til å tilpasse opplæringen og læringsmiljøet. Behovet for tilrettelegging kan være kjent og forutsigbart for deltakeren og kursarrangøren, slik at tilpasninger kan diskuteres og planlegges på forhånd, men det kan også oppstå uforutsette og situasjonsbestemte behov for tilrettelegging. Uforutsette eller akutte behov for tilrettelegging kan være mer krevende å håndtere enn planlagt tilrettelegging – både praktisk og sosialt, men også fordi det kan medføre uforutsette kostnader.

Behov for tilrettelegging oppstår når forutsetningene til den enkelte ikke samsvarer med det omgivelsene forventer, dette omtales gjerne som et funksjonsgap (UU-tilsynet, 2024). Gapet mellom individets forutsetninger og samfunnets forventninger kan lukkes ved å styrke den enkeltes forutsetninger eller endre samfunnets krav (eller både og). Årsaken til at den enkelte har andre forutsetninger enn vi forventet er ikke relevant for å vurdere behovet for tilrettelegging – selv om opplysninger om kjente diagnoser eller andre forhold i noen tilfeller kan være nyttig i dialogen om konkrete tiltak.

«Brukbarhetspyramiden» er en modell som viser hvordan vi tilrettelegger læringsmiljøet for deltakere med ulike forutsetninger. Den deler tiltak i fire nivåer: det nederste nivået (universell utforming) skal dekke behovene til flest mulig; høyere opp i pyramiden finner vi individuelle tiltak rettet mot enkeltpersoner, som individuelle hjelpemidler og personlig assistanse. Modellen viser at jo bedre universelt utformet læringsmiljøet er, jo mindre er behovet for tilrettelegging.

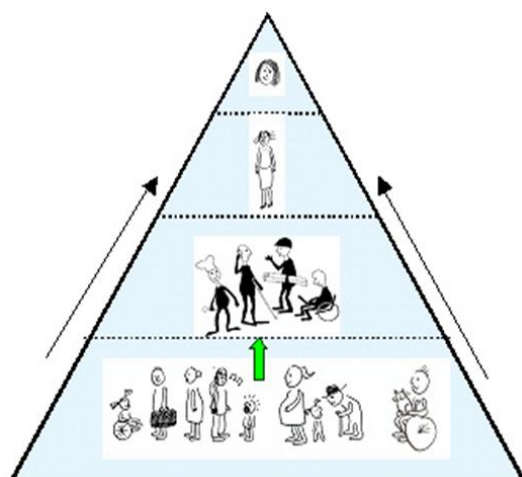
De fire nivåene beskrives slik (Universell, 2017):

***Nivå 4:** Personlig assistanse der individuell tilrettelegging og individuelle hjelpemidler ikke strekker til.*

***Nivå 3:** Individuell tilrettelegging og individuelle hjelpemidler*

***Nivå 2:** Tilrettelegging for grupper med sammenfallende behov for tilrettelegging.*

Nivå 1: Universell utforming skal dekke behovene til flest mulig.



Figur 1: Brukbarhetspyramiden

3.1 Universell utforming

Målet med universell utforming er å gjøre det enklere for alle å delta aktivt i samfunnet (Bufdir, 2024). Universell utforming handler derfor om å utforme omgivelsene på en måte som ivaretar hele befolkningens ulike forutsetninger. Dette kan handle om alt fra at kurslokalet oppfyller kravene til universell utforming i byggeteknisk forskrift til at vi bruker mikrofon når vi snakker i en større forsamling.

Alle virksomheter som retter seg mot allmennheten skal som hovedregel være universelt utformet.² For studieforbundenes kursaktivitet innebærer dette at de fysiske og tekniske omgivelsene for deltakerne som hovedregel skal være utformet eller tilrettelagt på en måte som gjør at kurset kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse. Plikten til universell utforming gjelder ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for kursarrangøren. I denne vurderingen legges det vekt bl.a. på effekten av å fjerne hindringer for personer med funksjonsnedsettelse, kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser og sikkerhetshensyn.

Både studieforbund og kursarrangører retter seg mot allmennheten og har en aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven til å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innen virksomheten. Dette innebærer med andre ord en plikt til å arbeide for å fremme et universelt utformet læringsmiljø og redusere behovet for tilrettelegging i egen kursaktivitet.

Universell utforming er i stor grad lovpålagte krav som gjelder alle offentlige lokaler og andre virksomheter som retter seg mot allmennheten – også studieforbundenes kurs. Likevel er Norge langt unna å være et universelt utformet samfunn. I praksis er studieforbundene nødt til å forholde seg til offentlige og private kurslokaler, undervisningsopplegg og læremidler som i varierende grad er universelt utformet. Når vi møter en løsning som ikke kan brukes av en eller flere av deltakerne, blir vi nødt til å flytte oss oppover i brukbarhetspyramiden og tilrettelegge på individ- eller gruppenivå.

² (Likestillings- og diskrimineringsloven, 2017) §§ 17-19.

3.2 Tilrettelegging på individ- og gruppenivå

Studieforbundene skal sikre at kursarrangøren oppfyller kravet i voksenopplæringsloven om at kurset er åpent for alle.³ Dette innebærer at alle som vil i prinsippet skal kunne delta, så lenge det er plass på kurset og den enkelte oppfyller rimelige krav som stilles til alle deltakerne f.eks. om nødvendige forkunnskaper. I noen tilfeller kan det være nødvendig å tilrettelegge for at en bestemt person kan delta og få et tilfredsstillende utbytte av kurset.

Hva som regnes som et tilretteleggingsbehov er avhengig av kontekst og vil variere fra situasjon til situasjon. For eksempel vil en gruppe hvor en eller flere av deltakerne ikke har hørsel, men hvor alle kan tegnspråk, ikke ha behov for tegnspråktolk. I dette eksempelet oppstår det et behov for tilrettelegging dersom det kommer inn en lærer eller deltaker som ikke kan tegnspråk.

Deltakere med sammenfallende behov for tilrettelegging, trenger ikke nødvendigvis individuelle tiltak. For eksempel hvis noen har utfordringer med å fungere i store grupper, kan undervisningen deles i mindre grupper. Dette er tilrettelegging som flere kan ha nytte av, også deltakere som i utgangspunktet kan benytte den universelle løsningen.

Individuelt tilrettelagt opplæring handler om å tilrettelegge for at den enkelte deltakeren når målene på kurset. Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler handler ikke nødvendigvis om å nå målene på kurset, men kan være en forutsetning for at den enkelte kan delta i opplæringen.

Personlig assistanse brukes i tilfeller hvor individuell tilrettelegging og individuelle hjelpemidler ikke strekker til. For eksempel kan blinde bruke en ledsager til å orientere seg i omgivelsene.

3.3 Har deltakerne krav på tilrettelegging?

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) definerer «rimelig tilrettelegging» som nødvendig og hensiktsmessig endring og justering som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde, når det i et bestemt tilfelle er behov for det, for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte eller utøve alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre.⁴ Å nekte mennesker med nedsatt funksjonsevne en rimelig tilrettelegging regnes som diskriminering.

Dårlig tilrettelegging kan være ulovlig diskriminering etter likestillings- og diskrimineringsloven,⁵ dersom dette fører til at en person stilles dårligere enn andre på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

I noen tilfeller vil personer ha krav på tilrettelegging, hjelpemidler eller personlig assistanse. Ofte er det Nav og kommunene som skal forvalte og sørge for formidling av hjelpemidler og personlig assistanse, og hva den enkelte får vil variere. For eksempel kan det være vanskelig å få personlig assistanse til å delta på et kurs som foregår på kveldstid.

I tilfeller hvor en deltaker har behov for tilrettelegging er det kursarrangørens ansvar å vurdere i hvilken grad den nødvendige tilretteleggingen er rimelig eller om dette innebærer en uforholdsmessig byrde for arrangøren, kurslederen eller andre deltakere på kurset. I slike situasjoner

³ (Forskrift om studieforbund godkjent av KUD, 2020) § 11 første ledd bokstav e.

⁴ (Konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, 2006), artikkel 2.

⁵ (Likestillings- og diskrimineringsloven, 2017) kapittel 2.

har ikke deltakeren nødvendigvis krav på tilrettelegging utover det som kursarrangøren vurderer som rimelig.

4 Hindringer for deltakelse

Dette kapitlet beskriver hva som hindrer at personer med funksjonsnedsettelse eller andre særskilte behov kan delta i opplæringen på lik linje med andre. Vi gir eksempler på tiltak som fjerner slike hindringer og fremmer likestilling og likeverdig deltakelse.

Hindringene og tiltakene som nevnes er ikke nødvendigvis tilrettelegging som kan finansieres med tilretteleggingstilskudd i dag, eller som bør kunne finansieres med tilretteleggingstilskudd i framtiden. Vi ønsker likevel å gi et bredt bilde av ulike typer hindringer for deltakelse.

4.1 Fysiske hindringer

Det fysiske miljøet rundt opplæringen kan hindre tilgang for enkelte personer. Fysiske hindringer kan være forhold knyttet til lokaler, transport og læringsmateriell, men fysiske hindringer kan også være manglende beredskap, kapasitet eller kompetanse til å ivareta sikkerheten til en eller flere av deltakerne.

4.1.1 Lokaler og anlegg

Manglende universell utforming av det fysiske læringsmiljøet er en hindring. Eksempler er lokaler som mangler trappefri adkomst, toaletter og døråpninger som en rullestol kan komme gjennom eller utforming som gjør at blinde kan orientere seg i bygningen. Ikke alle lokaler er universelt utformet. Det kan være vesentlige mangler som har betydning for bestemte deltakere, men som lokaleier ikke er klar over. Derfor kan befaring med kvalifisert personell være nødvendig for å sikre at kurslokalene er tilrettelagt for f.eks. blinde deltakere.

Noen kurs foregår ute i skogen eller på en hytte med begrensede adkomstmuligheter og med begrensede fasiliteter. Dette kan være et hinder for deltakere som ikke kan gå i terreng eller som trenger god tilgang til f.eks. toalett og vaskemuligheter.

Noen ganger er det mulig å velge et annet kurslokale med bedre tilgjengelighet. Bruk av andre lokaler kan medføre lengre reisevei for deltakerne, mindre egnede lokaler, begrense tilgang til bestemt utstyr eller arbeidsstasjoner og gi økte kostnader. Der er derfor nødvendig med en avveining mellom ulike hensyn når man planlegger og tilrettelegger kurset.

Eksempler på tiltak:

- Befaring av kursstedet med kvalifisert personell for å undersøke fysisk tilgjengelighet.
- Vurdering, planlegging og gjennomføring av midlertidige tiltak som kompenserer for manglende fysisk tilgjengelighet.
- Valg av kurssted med tilstrekkelig fysisk tilgjengelighet.

4.1.2 Undervisningsmateriell

Materiellet vi bruker på kurs er ikke alltid universelt utformet. For eksempel kan ikke alle blinde og svaksynte deltakere lese presentasjoner som vises på skjerm. Det er viktig at kurslederne har kompetanse om hvordan man skal formidle informasjon til deltakerne på sitt kurs og at ev. foredragsholdere får nødvendig opplæring og hjelp til å tilrettelegge undervisningen for deltakerne.

Noen kurs foregår i lukkede institusjoner, f.eks. i fengsel, hvor det kan stilles andre krav enn ellers i samfunnet. Avhengig av sikkerhetsnivået kan det bl.a. være vanskelig for deltakerne å få lov til å bruke internett. Dette krever at undervisningen tilpasses de ytre rammene for kurset.

Eksempler på tiltak:

- Tilrettelagt undervisningsmaterieell (f.eks. punktskrift, høykontrast, teksting av video).
- Lærere med kompetanse om formidling til deltakere med ulike forutsetninger.
- Opplæring av lærere og tilpasning av undervisningen.
- Vurdering og tilpasning av undervisningen for å møte ytre krav til rammene for kurset, f.eks. ved kurs i fengsel.

4.1.3 Transport og ledsager

Noen deltakere er avhengig av hjelp for å komme seg til kurslokalet, eller trenger en personlig ledsager som kan være med på kurset. For eksempel er kollektivtilbudet og tilbudet om tilrettelagt transport (TT-kort) i mange deler av landet såpass begrenset at transport er en hindring for deltakere som ikke kan kjøre egen bil på grunn av nedsatt funksjonsevne. Mange eldre i bygde-Norge med på opplæring i seniordans, bygdekvinnelag eller husflidslag. For å kunne fortsette å delta på kurs, må noen sørge for at disse deltakerne får transport til og fra kurset.

Noen personer trenger bistand fra en ledsager for å kunne delta i samfunnet, f.eks. kan blinde trenge hjelp fra en ledsager for å orientere seg og bli forklart de sosiale kodene i omgivelsene.

Eksempler på tiltak:

- Organisert transport eller spesialtransport til og fra kurset for deltakere som trenger det.
- Tilrettelegging for ledsagere (ekstra plass, mat, overnatting mv.).
- Valg av tidspunkt og kurssted med hensyn til kollektivtransport der dette er aktuelt.

4.2 Psykiske hindringer

Psykiske hindringer er forhold knyttet til hvordan læringsmiljøet passer for deltakerens nevrologi eller psykologi. Deltakeren kan f.eks. oppleve utfordringer knyttet til samspill med andre mennesker, redusert evne til å tilpasse seg endringer i omgivelsene, ulike former for lærevansker og emosjonelle eller kognitive forstyrrelser.

Psykiske hindringer kan være komplekse og vanskelig å oppdage eller forstå – både for den som opplever dem og for andre. Det kreves spesiell pedagogisk kompetanse for å tilrettelegge kurs, særlig for deltakere som opplever de mest alvorlige psykiske hindringene, f.eks. utviklingshemmede eller psykisk syke personer.

Noen mennesker har fysiske eller psykiske utfordringer som medfører behov for hyppige pauser eller korte samlinger. Et kursprogram som forutsetter intensivt eller langvarig arbeid, er til hinder for deltakelse ved at det enten blir urimelig slitsomt å delta eller at læringsutbyttet blir sterkt redusert. Variasjon og fleksibilitet i kursprogrammet kan gjøre det mulig å motvirke dette hinderet.

Mange hindringer kan fjernes eller motvirkes ved å legge til rette for at deltakere som trenger det får flere pauser, lengre tid og tilbud om alternative løsninger for gjennomføring av opplæring og vurdering. Dette må planlegges og gjennomføres på en forsvarlig måte for å sikre at deltakerne får et tilfredsstillende utbytte av å delta på kurset.

Eksempler på tiltak:

- Kollegatrening og kurs for instruktører, f.eks. musikere har ikke nødvendigvis tilstrekkelig pedagogisk kompetanse.
- Varierte og fleksible undervisningsformer.
- Undervisning i mindre grupper.

- Individuell støtteundervisning.
- Ekstra assistenter eller lærere som kan følge opp deltakere som trenger ekstra bistand.

4.3 Sosiale hindringer

Samfunnet rundt oss kan skape hindringer for deltakelse. Dette kan være forhold knyttet til språk, kulturforskjeller, økonomi, stigmatisering og diskriminering, fordommer og manglende informasjon. Sosiale hindringer opptrer gjerne for deltakere som i utgangspunktet har andre utfordringer eller tilhører bestemte grupper.

4.3.1 Kostnader

Kostnader er en hindring for deltakelse, ved at folk ikke kan eller vet om de kan betale kursavgift eller skaffe seg utstyr og materiell som er nødvendig for å få et tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Arbeidsledige og personer med lav inntekt opplever klart flere økonomiske vanskeligheter enn resten av befolkningen. Innvandrere har også klart flere fattigdomsproblemer enn den øvrige befolkningen, ifølge SSB.

Kostnadene kan omfatte mye mer enn kursavgift; det kan være nødvendig å betale for reise og opphold, bekledning, utstyr eller annet materiell som man trenger for å få fullt utbytte av kurset. Hvis du er usikker på hva de totale kostnadene for kurset vil bli, og om du vil ha råd til å betale for det, kan det være vanskelig å velge å delta.

Praktisk logistikk er også en faktor som spiller inn. For en deltaker som ikke disponerer egen bil og bor litt utenfor sentrum, kan det være praktisk umulig å rekke åpningstidene på kommunehuset for å låne fjellstøvler etter arbeidstid, hjem og lage mat til ungene og så rekke turlederkurset litt utenfor bygdra med en buss som kanskje har to eller tre avganger i døgnet.

Eksempler på tiltak:

- Tydelig informasjon om kostnader, herunder hva det forventes at deltakeren stiller med selv.
- Deling og gjenbruk av kursmateriell.
- Gratis eller redusert kursavgift.
- Praktisk tilrettelegging for bruk av gratis utstyrsordninger, organisert samkjøring, tilbud om barnepass mv.

4.3.2 Etablerte grupper

Et viktig hinder for deltakelse, er at mange kurs foregår i etablerte grupper, hvor deltakerne som allerede er med egentlig ikke ønsker nye deltakere. Det kan være krevende for en etablert gruppe å åpne for nye deltakere, og kanskje særlig for deltakere som har noen utfordringer som gjør det nødvendig å tilpasse læringsmiljøet. Dette kan derfor være en hindring som bevisst eller ubevisst forsterker andre hindringer for deltakelse.

Dette hinderet kan også skape en forventning hos mulige deltakere om å ikke bli inkludert eller forstått, som dermed gjør det mindre attraktivt å oppsøke tilbudet.

Eksempler på tiltak:

- Opplæring av kursledere/kurslærere for å øke bevissthet om hindringer for deltakelse.
- Motivasjonsarbeid for å åpne etablerte grupper.
- Øke mangfoldet i etablerte grupper, lagene må jobbe aktivt for å inkludere flere ulike mennesker i aktivitetene sine ved å fjerne ulike hindringer for deltakelse og rekruttere nye deltakere.

4.3.3 Informasjon

Mangel på informasjon til mulige deltakere er en hindring for deltakelse. Folk med svake norsksferdigheter eller svake digitale ferdigheter kan ha vanskelig for å forstå informasjonen som blir gitt og orientere seg på ulike digitale plattformer. Dette kan føre til at folk ikke får informasjon om muligheten til å delta på et kurs, eller at de blir usikre på om det aktuelle kurset passer for dem.

Folk som vet at de kan ha behov for et tilrettelagt læringsmiljø, kan være usikre på i hvilken grad kursarrangøren har tilstrekkelig vilje, kompetanse og ressurser til å gjennomføre nødvendig tilrettelegging. Denne usikkerheten kan være ekstra tydelig for unge voksne, som tidligere har fått hjelp av foreldre til å organisere tilrettelegging, men hvor dette ansvaret er overtatt av kommunale omsorgsboliger eller de må organisere mer selv.

Eksempler på tiltak:

- Informasjon tilpasset mulige deltakeres språk og digitale ferdigheter.
- Kurs tilrettelagt spesielt for en bestemt målgruppe (f.eks. innvandrere, eldre, blinde).
- Informasjon om hvordan kurset er tilrettelagt og om mulighetene for individuell tilrettelegging.
- Tilbud om direkte muntlig dialog (en-til-en) med mulige deltakere som f.eks. har utfordringer med skriftlig kommunikasjon, slik at også de får mulighet til å stille spørsmål og gi viktige beskjeder.

5 Kostnader og finansiering av tilrettelegging

Dette kapitlet beskriver kostnadene ved tilrettelegging av kurs. Vi gir eksempler på hvordan studieforbund og kursarrangører finansierer tilrettelegging av kursaktiviteten.

5.1 Ulike former for kostnader

5.1.1 Investeringskostnader

Noen tiltak gir langsiktige gevinster for flere kurs eller for en større del av virksomheten, og kan derfor regnes som investeringer for kursarrangøren eller studieforbundet. Kostnadene til disse tiltakene kan dermed regnes som en del av den overordnede virksomheten eller som en kostnad som kan fordeles og avskrives over flere kurs. Investeringer kan ha ulike kostnader gjennom livsløpet, f.eks. knyttet til service og vedlikehold, oppdatering, videreutvikling, verditap og avslutning.

Investeringer er som regel knyttet til utviklingsarbeid og universell utforming, som reduserer behovet for tilrettelegging. I noen tilfeller kan det være snakk om innkjøp av utstyr eller tilpasset materiell i forbindelse med tilrettelegging som kan gjenbrukes. Opplæring av medarbeidere kan i noen tilfeller knyttes til et konkret kurs, selv om tiltaket også kan gi langsiktige gevinster for virksomheten.

Selv om det i noen tilfeller kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt og mer inkluderende å investere i universell utforming, er både tilretteleggingstilskudd og andre lignende tilskuddsordninger innrettet med tanke på å kompensere for løpende kostnader på et bestemt kurs.

Eksempler på investeringskostnader:

- Innkjøp av utstyr og tilpasset læringsmateriell
- Tiltak for å fremme universell utforming av egne kurslokaler
- Utvikling av tilrettelagt/tilpasset læringsmateriell (eks. kurs uten internett i fengsel)
- Utvikling og vedlikehold av sjekklister og rutiner
- Opplæring av ansatte, lærere og frivillige

- Informasjonsarbeid, rekruttering og motivasjonsarbeid

5.1.2 Løpende kostnader

Noen tiltak innebærer kostnader som påløper hver gang tiltaket gjennomføres, og som dermed knyttes direkte til et bestemt tiltak på et enkelt kurs. Disse kostnadene er gjerne knyttet til individuell tilrettelegging, og varierer etter hvor lenge kurset pågår og hvor mange deltakere det må tilrettelegges for. Vi ser også at noen kursarrangører velger å leie tilrettelagte lokaler og tjenester fra leverandører som har spesialisert seg på dette.

Eksempler på løpende kostnader:

- Lønn til ekstra kurslærer
- Befaring, kartlegge behov, planlegge tiltak ved nytt/eksternt kurssted og for nye deltakere.
- Transport og spesialtransport
- Leie tilpassede lokaler
- Kostnadsdekning for ledsagere og andre frivillige (større lokale, reise og opphold)
- Overnatting, merkostnader
- Tolketjenester
- Barnepass
- Tilpasset mat
- Ekstra tid til individuell støtteundervisning (personell og lokale)
- Redusert gruppestørrelse, som gir lavere inntjeningsgrunnlag for kurset.
- Redusert eller gratis kursavgift.

5.2 Frivillig arbeid

Mye voksenopplæring i frivillige organisasjoner gjøres mulig gjennom frivillig arbeid, som innebærer at deler av arbeidet i forbindelse med et kurs ikke har lønnskostnader. Noen kurs har frivillige instruktører eller assistenter, som også bidrar med frivillig arbeid i forbindelse med tilrettelegging av kurset.

Selv om frivillig arbeid ikke er lønnet, er det vanlig at frivillige får dekket kostnadene de har i forbindelse med innsatsen. Dette kan omfatte dekning av reise- og oppholdskostnader.

Kursarrangøren kan ha tilleggskostnader knyttet til organisering, koordinering og oppfølging av frivillige. I tillegg kan kursarrangøren ha tilleggskostnader knyttet til at det blir behov for et større kurslokale med plass til flere personer.

Noen deltakere bidrar frivillig f.eks. ved å kjøre andre deltakere til og fra kurset, i tilfeller hvor organisert transport vurderes som nødvendig tilrettelegging. Det er ikke uvanlig at den frivillige får kjøregodtgjørelse eller på annen måte får dekket private utlegg i forbindelse med det frivillige arbeidet.

Samkjøring kan i mange tilfeller være praktisk, miljøvennlig og hyggelig, uten at det regnes som nødvendig tilrettelegging, og dermed heller ikke frivillig arbeid og kostnader som dekkes av kursarrangøren.

5.3 Andre tilskuddsordninger

Det finnes flere andre tilskuddsordninger som studieforbundene og kursarrangørene i varierende grad bruker som alternativer eller supplement til opplærings- og tilretteleggingstilskuddene til studieforbund. Årsakene til at man bruker andre tilskuddsordninger kan være at den andre ordningen

er bedre innrettet i forhold til et konkret behov, at den andre ordningen er enklere å søke på eller at det ikke er tilstrekkelig finansiering i tilretteleggingstilskuddet.

Å bruke andre tilskuddsordninger kan være nyttig eller nødvendig for å få til større eller andre typer tiltak, men det krever kompetanse og ressurser som ikke alle kursarrangørene har. Sammenlignet med tilretteleggingstilskuddet er andre tilskuddsordninger generelt sett mer arbeidskrevende og mindre forutsigbare. Kartleggingen vi har gjort viser at prosjektbaserte tilskuddsordninger til frivilligheten innvilger få søknader – i flere av tilskuddsordningene innvilges hver fjerde eller femte søknad.

6 Beskrivelse av tilretteleggingstilskuddet

Tilretteleggingstilskuddet utgjør 15 % av det årlige statstilskuddet til studieforbund, totalt rundt 35 mill. kroner. Tilskuddet skal kompensere for tilleggskostnader som studieforbundene har i forbindelse med tilrettelagt opplæring for deltakere med særskilte behov. På den måten skal tilskuddet bidra til å sikre personer med funksjonsnedsettelse og andre deltakere med særskilte behov muligheten til å delta i opplæringen på lik linje med andre.

Mellom 30 og 40 000 deltakere finansieres med tilretteleggingstilskudd hvert år. Grovt regnet utgjør tilretteleggingstilskuddet i dag 1 000 kroner pr. deltaker kurset må tilrettelegges for. Fordelingen er ulik etter behov på hvert kurs.

Tilretteleggingstilskuddet skal dekke kostnader for personer med funksjonsnedsettelse og andre deltakere med særskilte behov som trenger tilrettelegging som medfører høyere kurskostnader for studieforbundet. «Tilretteleggingstilskuddet kan brukes til ledsager/assistent, ekstra lærer eller instruktør, døvetolk eller tolk for fremmedspråklige, tilrettelegging av materiell og utstyr, leie av tilrettelagt lokale, ekstra informasjon eller motivasjon, nødvendig forarbeid og oppfølging mv.» (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 17) Det skal være en sammenheng mellom merkostnader som er nødvendige for å tilrettelegge og fjerne hindringer for den enkelte deltaker, og størrelsen på tilretteleggingstilskuddet.

I forbindelse med endringer av forskriftene til voksenopplæringsloven i 2020 ble bestemmelsene om tilretteleggingstilskudd justert for å inkludere relevant forvaltningspraksis på feltet, bl.a. ble det tydeliggjort at tilskuddet ikke kan brukes til investeringer i lokaler eller infrastruktur, eller til administrative kostnader.

Innrettingen av ordningen har mye å si for hvilke studieforbund som har tilretteleggingsmidler. Tilskuddet beregnes etter siste to års innrapporterte kurstimer gjennomført av deltagere med dokumentert behov for særskilt tilrettelegging av undervisningen. Studieforbundene er dermed avhengig av å «være inne» i ordningen for å få tildelt tilretteleggingstilskudd. Per i dag har alle studieforbund unntatt Idrettens studieforbund, Venstres studieforbund og Senterpartiets studieforbund tilretteleggingstilskudd, men det er store forskjeller i hvor mye tilretteleggingstilskudd de ulike studieforbundene har til fordeling.

6.1 Historisk utvikling

Voksenopplæringsloven fra 1976 hadde som formål å sikre likestilling i voksnes adgang til kunnskap, innsikt og ferdigheter. Ifølge Sigvart Tøsse (2004) ble loven utarbeidet med en klar forståelse om at lovfestet adgang ikke var tilstrekkelig for å oppnå målet om likestilling. Arbeidet for økt likestilling og demokratisering skulle prioriteres ved å positivt særbehandle visse grupper. Loven åpnet derfor for å gi særlige tilskudd til tiltak for personer med funksjonsnedsettelse, personer med særlig svak førstegangsutdanning og personer med spesielle familieforpliktelser, samt bl.a. oppsøkende

virksomhet og utvikling av utdanningstilbud som er spesielt tilpasset bestemte gruppers behov. På slutten av 70-tallet ble også fremmedspråklige inkludert som en særlig målgruppe.

Både offentlige institusjoner og opplysningsorganisasjoner fikk særlige tilskudd på 1970- og 1980-tallet. Tiltakene kunne få opp til full dekning av faktiske opplæringsutgifter. Bevilgningene til særlige tilskudd i opplysningsorganisasjonene økte fra 2,1 mill. kroner i 1977 til 13 mill. kroner i 1981.

I 1992 ble voksenopplæringsloven endret for å forenkle tilskuddene, blant annet ved å overføre mange av oppgavene som departementet og Stortinget hadde gjort tidligere til studieforbundene. Regjeringen foreslo å samordne og justere tilskuddene til studieringer mv. (§ 19) og til særlige målgrupper (§ 24), ved at departementet i størst mulig grad samordnet forskriftene for tildeling og bruk av de to tilskuddene. Departementet skulle etter en overgangsperiode vurdere erfaringene med § 24-tilskuddet.

§ 24. Særlige tilskudd.

Ut over ordinære støtteordninger kan departementet yte tilskudd til særlige voksenopplæringstiltak. Arbeidet for økt likestilling og demokratisering skal gis prioritet, med spesiell vekt på:

- 1. Tiltak for særlige målgrupper:
 - a. Reduksjon av deltakernes kostnader (jf. §§ 17, 18 og 19) for bestemte utdanningstilbud og/eller bestemte målgrupper.*
 - b. Oppsøkende virksomhet og utvikling av utdanningstilbud som er spesielt tilpasset bestemte målgruppers behov.**
- 2. Forskning og utviklingsarbeid knyttet til tiltak på lovens område.*
- 3. Kurs for representanter for tilsatte i arbeidslivet (tillitsvalgte). Tilskuddet skal være begrenset til å dekke 2 av 100 medlemmer i en arbeidstakerorganisasjon som deltakere på slike kurs hvert år.*

Tiltakene for særlige målgrupper ble opphevet i 2009. Departementet understreker at intensjonen med lovendringen ikke er å svekke tilskuddene til tiltak for særlige målgrupper:

Departementet vil peke på at forslaget innebærer en forenkling og målretting av tilskuddsordningen. Flere høringsinstanser har uttalt en viss bekymring over at § 24 i gjeldende voksenopplæringslov (særlige tilskudd) foreslås opphevet, uten å erstattes av en likelydende bestemmelse i ny lov. Departementet vil understreke at det ikke er noen intensjon med ny lov å svekke tilskuddet til disse formålene. I denne sammenheng vil departementet vise til at et tilretteleggingstilskudd etter forslaget til § 6 annet ledd bokstav c) er en av de tre komponentene i den foreslåtte tilskuddsordningen. Formålet med et tilretteleggingstilskudd er å sette studieforbundene i stand til å motvirke hindringer for deltagelse i opplæring. (Ot.prp. nr. 87, 2008-2009, s. 25)

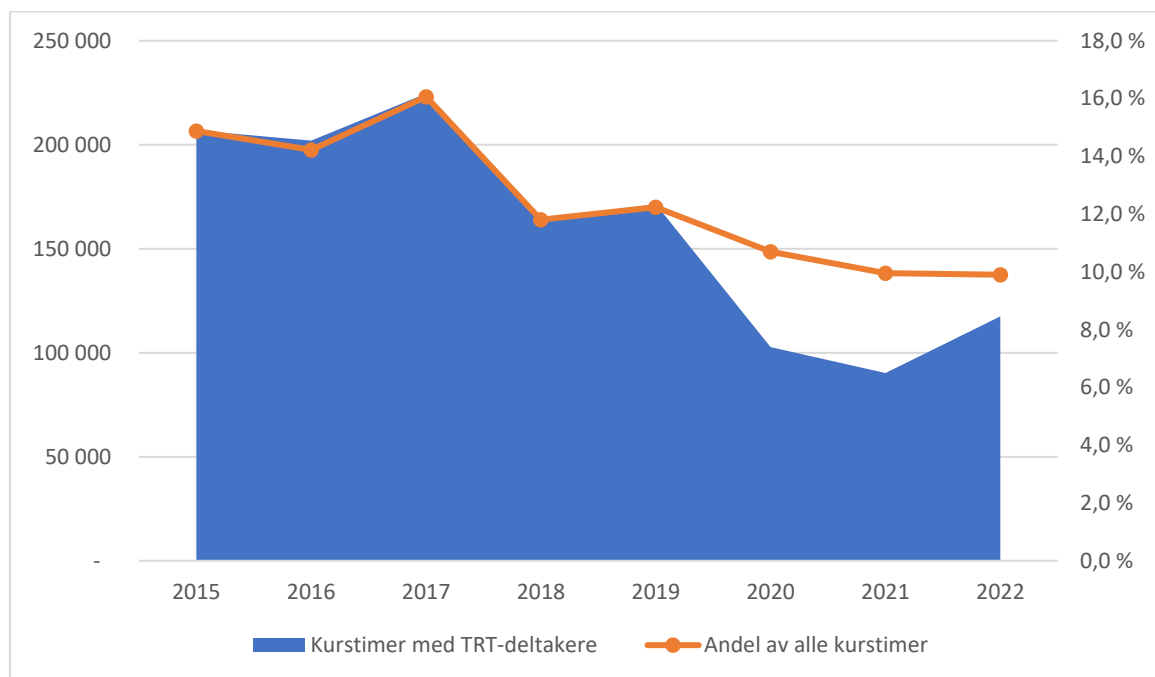
Tilretteleggingstilskuddet til studieforbund ble etablert i 2009 etter at Tronutvalget foreslo å avvikle den tidligere ordningen med tilskudd til særlige målgrupper. Utvalget anbefalte å gå bort fra begrepet om særlige målgrupper, som tok utgangspunkt i gruppekjennetegn. Studieforbundene skulle heller rette tiltak etter den enkeltes behov, og fokusere på ev. læringshindringer og ikke for eksempel fysiske egenskaper.

*En individrettet tilnærming harmonerer med studieforbundenes formål «å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv», slik det er formulert i voksenopplæringsloven. Studieforbundene har likevel en del av sin opplæringsvirksomhet rettet inn mot bestemte grupper.
(NOU 2007: 11, s. 60)*

I stedet for særlige målgrupper foreslo Tronutvalget et grunntilskudd, som skulle ivareta behovet for pedagogisk utvikling, og et forhøyet opplæringstilskudd, som kan nyttes sammen med læringstilskuddet ut fra at det fjerner hindringer for personers deltakelse i læring. Dette forslaget ble i stor grad tatt opp i den nye voksenopplæringsloven fra 2009 og ligger dermed til grunn for dagens grunn- og tilretteleggingstilskudd.

*Tilbudet kan ikke bare være organisasjonsinternt, men åpent for alle som ønsker opplæring, og med særlig fokus på å nå de med ulike læringshindringer. Studieforbundene skal tilrettelegge en fleksibel læringsprosess for enkeltpersoners ulike motiver og behov for å kombinere opplæring med arbeid, fritidsaktiviteter og omsorgsoppgaver.
(NOU 2007: 11, s. 96)*

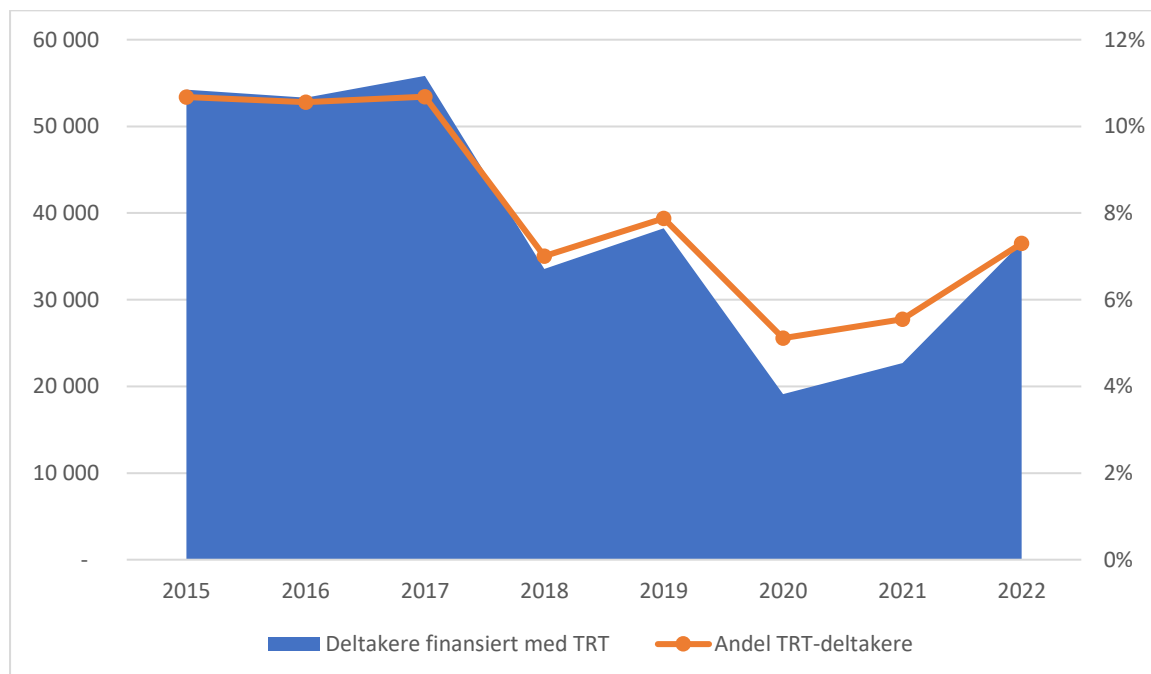
6.1.1 Utviklingen i bruk av tilretteleggingstilskuddet fra 2015 og frem til i dag
De siste årene har det vært en nedgang i antall kurstimer og deltakere finansiert med tilretteleggingstilskudd. I årene 2015–2022 ble det for alle studieforbund i snitt innrapportert 160 000 kurstimer med tilretteleggingstilskudd. Toppåret blant disse var i 2017 med 224 650 kurstimer.



Figur 2: Utvikling av kurstimer med tilretteleggingstilskudd 2015–2022, alle studieforbund samlet

Vi ser en tydelig nedgang fra toppåret 2017. En viktig forklaring på denne nedgangen er endring av praksis for intern fordeling av tilretteleggingstilskudd i Studieforbundet Funkis, hvor studieforbundet ble pålagt å endre praksis for hvordan de beregnet tilskuddsnivået på hvert enkelt kurs. Fram til 2017 fikk om lag 95 % av Funkis sine kurs tilretteleggingstilskudd. I 2018 gikk andelen ned til 59 % av kursene, og har variert mellom 40 og 60 % i årene etter.

En annen viktig forklaring på nedgangen fra 2017 er pandemien i 2020 og 2021, hvor hele kursaktiviteten til studieforbundene ble kraftig redusert. I 2020 og 2021 var kursaktivitet i studieforbundene i stor grad preget av koronapandemien og mange kurs ble avlyst på grunn av smittevernrestriksjoner. Selv om vi tar høyde for den generelle nedgangen i kurstimer i denne perioden, har andelen kurstimer med TRT-deltakere av alle kurstimer fortsatt å falle i perioden fra om lag 15 % i 2015 til under 10 % i 2022.



Figur 3: Utvikling av antall deltakere finansiert med tilretteleggingstilskudd 2015–2022, alle studieforbund samlet

Den tilsvarende utviklingen i antall deltakere finansiert med tilretteleggingstilskudd viser en lignende utvikling, men her er andelen deltakere i 2022 tilbake på det samme nivået som før pandemien.

Tabellen under viser utviklingen i antall kurstimer med tilretteleggingstilskudd i studieforbundene over 10 år fra 2013 til 2022. Antall kurstimer er oppgitt i tusener.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Studieforbundet Funkis	118,5	122,8	140,5	143,3	160,7	91,7	101,8	48,6	58,0	79,4
Studieforbundet Solidaritet	17,0	23,1	24,9	24,3	19,4	30,9	24,0	20,4	11,9	13,4
Musikkens studieforbund	4,5	4,0	4,8	5,2	6,5	6,2	5,9	4,4	6,3	7,1
Sf. kultur og tradisjon	0,9	1,5	1,4	1,3	2,1	2,4	2,5	1,2	2,2	4,9
Sf. Livslang Læring	10,3	10,9	13,6	11,9	11,6	11,8	9,4	6,7	3,9	4,9
Studieforbundet AOF Norge	2,2	1,6	1,8	5,4	5,8	5,8	5,8	3,5	2,9	3,0
Samisk studieforbund	5,3	6,0	9,3	7,9	6,9	4,9	6,0	4,1	3,4	2,0
Sf. næring og samfunn	9,8	10,2	9,0	0,8	9,3	8,2	12,2	12,6	0,5	1,1
Akademisk studieforbund	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	1,1
Kristelig studieforbund	1,2	2,8	0,8	0,9	1,3	1,1	3,0	0,4	0,2	0,4
Sf. natur og miljø	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2
Totalt	170,3	183,8	206,9	202,0	224,7	164,1	171,5	102,8	90,3	117,6

Tabell 1: Kurstimer med tilretteleggingstilskudd 2013–2022, oppgitt i tusener.

Funkis er det klart største studieforbundet på tilretteleggingstilskudd, med et snitt på 106 500 kurstimer de siste 10 årene. Studieforbundet Solidaritet har i hele perioden vært nummer to etter Funkis, med et snitt på 20 900 kurstimer.

Tabellen viser at det i perioden har vært et skifte mellom studieforbundene bruk av ordningen, hvor flere studieforbund har redusert omfanget av kurs med tilretteleggingstilskudd (Studieforbundet Livslang Læring, Studieforbundet næring og samfunn og Samisk studieforbund), mens andre studieforbund viser en tydelig tendens til en økning i bruk av tilretteleggingstilskudd (Musikkens studieforbund og Studieforbundet kultur og tradisjon). Tendensen henger sammen med utviklingen i kursaktivitet, men er noe sterkere.

6.2 Tilretteleggingstilskudd i praksis

Studieforbundene har over tid etablert ulik praksis for hvordan de tildeler tilretteleggingstilskudd. Vi gir her to eksempler på hvordan tilretteleggingstilskuddet forvaltes i to ulike studieforbund.

6.2.1 Studieforbundet Funkis

Studieforbundet Funkis er en paraplyorganisasjon for medlemsorganisasjoner som jobber for mennesker med nedsatt funksjonsevne, kronisk syke og deres pårørende. Funkis er et av landets største studieforbund og ga i 2023 støtte til 143 000 kurstimer og mer enn 7 300 kurs over hele landet. Studieforbundet har 100 medlemsorganisasjoner. Personer med nedsatt funksjonsevne har dårligere helse og lavere sysselsetningsgrad enn den øvrige befolkningen. Studieforbundets kurs er viktige for helsefrivilligheten.

De 3 største medlemsorganisasjonene (LHL, Norsk Revmatikerforbund og Norges Blindeforbund) står for om lag 75 % av kurstimene i studieforbundet. Om lag 40 % av alle kursene i Funkis (ca. 3 000 kurs) fikk tilretteleggingstilskudd i 2023.

Tilretteleggingstilskuddet gis til kurs der den enkeltes behov for individuell tilrettelegging medfører ekstra kostnader for avvikling av kurs grunnet nedsatt funksjonsevne. Kursdeltakeren må tilhøre kategorier loven nevner: «personer med funksjonsnedsettelse og andre deltakere med særskilte behov». Det fordyrende tiltaket må kunne vises til og dokumenteres. Merkostnaden synliggjøres og sannsynliggjøres i søknaden om tilretteleggingstilskudd, som leveres sammen med kursrapporten for opplæringstilskudd.

Funkis fordeler deler av tilretteleggingstilskuddet i en «pott» til hver medlemsorganisasjon, etter tidligere års aktivitet. Søknader om tilretteleggingstilskudd over 3 000 kroner må vurderes av sentral studieleder i den aktuelle medlemsorganisasjonen. I vurderingsprosessen kan studielederen justere søknadsbeløpet opp eller ned, som innebærer at søker kan få et lavere beløp enn de søker om. Søknadsbeløp til og med 3 000 kroner behandles direkte av studieforbundet, og hentes fra en felles tilskuddspott.

Søknader om tilretteleggingstilskudd må inneholde en beskrivelse og spesifisering av merkostnadene. Studieforbundet har forhåndsdefinert kategorier som er viktige merkostnader ved tilrettelegging, for å gjøre dette arbeidet enklere for søkeren. Kategoriene er følgende:

- **Ekstra personale (f.eks. ledsager, kursassistent):** Utgifter til ledsager eller kursassistent som må være med på kurset. Funkis kan dekke utgifter til honorar, overnatting og/eller reise.
- **Leie tilrettelagt lokale (kurssted):** Varmtvannsbasseng, oppvarming i lokalet. Store kurslokaler/hotell som må ha plass til rullestolbrukere, ekstra personale, seng i lokalet.

- **Tilrettelagt kursprogram og undervisningsmateriell:** Ekstra overnatting på hotell grunnet ekstra tid på kurset. Redusert gruppestørrelse, kortere økter og hyppige pauser, ekstra tid for repetisjon av lærestoff eller bruk av tolk som medfører ekstra kursdager eller ekstra overnatting. Det er ikke mulig å søke TRT for ekstra overnatting dersom kurset kun varer i en dag.
- **Lærer med ekstra kompetanse:** Lærer med tilleggskompetanse i faget det undervises i, samt kompetanse på diagnosen som er representert på kurset. Dette for å kunne tilrettelegge og undervise best mulig. Det kan være spesialutdannede likepersoner, fysioterapeuter, pilatesinstruktører og utdannede triminstruktører, leger og psykologer med ekstra kompetanse. Utgifter som dekkes kan være del av honorar. Funkis dekker ikke reise/transport og bespising for lærer med ekstra kompetanse.
- **Lærer med sjelden kompetanse:** Lærer med svært sjelden kompetanse (utdanning og erfaring) om sjeldne diagnoser. Det finnes få eller ingen lærere i Norge med slik kompetanse, eller lærer må hentes fra utlandet. Lærer skal ha kompetanse om svært sjeldne diagnoser der dette er tema for kurset. Funkis bruker samme oversikt og definisjon som Helsenorge på hva som regnes som sjeldne diagnoser. Utgifter som dekkes kan være honorar, reise og opphold.
- **Avlastning/barnepass:** Voksne kursdeltakere som har behov for avlastning eller barnepass for å kunne delta på kurset.
- **Transport (reise):** Deltakerne som av ulike årsaker ikke kan reise kollektivt og må hentes eller bruke drosje. Da kan du søke tilskudd til kjøregodtgjørelse.
- **Ekstra planleggings-, utviklings-, og oppfølgingsarbeid fra ansatte i organisasjonen:** Motivasjon og oppmuntringsarbeid for å få deltakere på kurs. Bruk av tid for å tilrettelegge lokaler eller utvikle tilrettelagt kursprogram. NB! KUN FOR ANSATTE I ORGANISASJONENE!
- **Ekstra utstyr/materiell:** Utgifter til tilpasset innhold i kursmateriell, blant annet kopiering av ekstra kursmateriell med kontrastfarger, stor skrift. Annet utstyr som er nødvendig for tilrettelegging. Da kan Funkis dekke disse utgiftene.
- **Ekstra kosthold og medisin:** Annen mat/medisin for allergikere. Særskilt medisinsk tilrettelegging, f.eks. følingsmat.
- **Andre tilretteleggingstiltak (spesifiser):** Her kan dere gi korte beskjeder i forbindelse med tiltakene.

Kommunikasjon rundt regelverk med medlemsorganisasjoner er avgjørende for at dette skal gli. Studieforbundets erfaring er at de hele tiden må finne balansen mellom det rigide regelverket og hva de klarer å kommunisere ut. Funkis har bl.a. laget en film for å forklare søknadsprosessen til «de tusen kjøkkenbenker», med konkrete og relevante eksempler for studieforbundets målgrupper.

6.2.2 Musikkens studieforbund

Musikkens studieforbund er det klart største studieforbundet i Norge og rapporterer 300 000 timer pr. år. Kor-organisasjonene står for halvparten av kursaktiviteten. Fire årsverk i sentralorganisasjonen, og de kjøper 6 årsverk med regionale saksbehandlere. Søknader om tilretteleggingstilskudd godkjennes regionalt. Endelig tilskuddsbeløp bestemmes sentralt.

Studieforbundet har mange semesterkurs, dette utgjør ca. 80 % av kursaktiviteten. Dette er forutsigbare kurs som «tikker og går». Flere av disse har etter hvert skjønnet at de kan søke om tilretteleggingstilskudd. Studieforbundet får mer og mer at 1-2 av deltakerne på kurs har en eller annen utfordring som ønsker å delta på kurs, mange kurs med flyktninger.

Studieforbundet spør om søker trenger tilretteleggingstilskudd i søknaden om opplæringstilskudd, og kan da gi veiledning ved behov. Søknad om tilretteleggingstilskudd utføres ved rapportering av kurset. I søknaden er det krav om å beskrive behov og regnskap – noen faste kategorier, pluss valgfrie linjer. Regionale og lokale musikkråd søker også om kurstilskudd med tilretteleggingstilskudd.

Eksempler på kurs:

- Demenskor mv., transport og ekstra lærer.
- Fengselskurs – lærere med spesiell kompetanse, ekstra tid for å tilrettelegge materiell.
- En eller flere deltakere som trenger assistent eller annen tilrettelegging for å kunne følge et ordinært kurs.

Gode, tilrettelagte kursopplegg overrasker alltid. Det er en fordel at studieforbundet har en større stab som diskuterer løsninger og kjenner regelverket.

Studieforbundet brukte 1,5 mill. kroner på tilretteleggingstilskudd i 2023. De har to utbetalinger i året, og fordelte ca. 600 000 kroner på våsemesteret, og ca. 900 000 kroner på høstsemesteret. Erfaringsvis er saksbehandlerne mer tilbakeholdne på våren, selv om kostnadene egentlig er høyere. Flere kursarrangører har mye høyere dokumenterte kostnader til tilrettelegging enn det som de faktisk søker om å få dekket. Studieforbundet avkorter tilskuddsbeløpet hvis rammen ikke strekker til, og fordeler endelig tilskudd sentralt, etter skjønn.

Tilretteleggingstilskuddet er fordelt med rammer til hvert fylke, basert på tidligere års aktivitet, pluss en justeringspott som kan brukes til å utjevne variasjoner i aktiviteten.

Studieforbundet ber ikke om bilag i søknaden om tilretteleggingstilskudd. Ved stikkprøver henter de inn bilag – erfaring er at de får bilag når de ber om det.

Studieforbundet har en offentlig side med informasjon og veiledninger til saksbehandlere. Her ligger også studieforbundets kontrollinstruks.

6.3 Utfordringer med tilretteleggingstilskuddet

6.3.1 Manglende ressurser til helhetlig utvikling

Det er et mål at tilretteleggingstilskuddet skal «sikre personer med funksjonsnedsettelse og andre deltakere med særskilte behov muligheten til å delta i opplæringen på lik linje med andre».⁶ Å legge til rette for likeverdig deltakelse vil i mange tilfeller kreve flere tiltak enn individuell tilrettelegging. Vi må påvirke folks fordommer og holdninger, bygge kompetanse hos kursarrangører og kursledere som fremmer likestilling og fremme pedagogisk utviklingsarbeid og universell utforming som reduserer behovet for individuell tilrettelegging.

Intensjonen om at grunntilskuddet skal ivareta studieforbundenes behov for pedagogisk utviklingsarbeid og universell utforming av kursaktiviteten har fått lite oppmerksomhet – både i regelverket og i praksis. Denne intensjonen kommer tydelig fram i Tronutvalgets rapport (NOU 2007: 11), som dannet grunnlag for etableringen av tilretteleggingstilskuddet i 2009.

Grunntilskuddet er over tid redusert og brukes nå først og fremst til å dekke studieforbundets administrasjons- og driftskostnader. Dette truer studieforbundenes kapasitet til å arbeide aktivt for å sikre et inkluderende læringsmiljø på alle sine kurs.

⁶ Veiledning til forskrift om studieforbund godkjent av KUD (2020) § 6, første ledd.

6.3.2 Manglende dekning av administrative merkostnader

Administrasjon av både opplærings- og tilretteleggingstilskuddet skal dekkes av grunntilskuddet til studieforbund. Men til forskjell fra opplæringsstilskuddet, hvor økt aktivitet også gir økt grunntilskudd til studieforbundet, påvirker ikke tilrettelagt kursaktivitet grunntilskuddet.⁷

Studieforbund som bruker tilretteleggingstilskudd påtar seg dermed et ekstra ansvar og administrative merkostnader, bl.a. i forbindelse med opplæring, dokumentasjon, saksbehandling, kontroll og rapportering, som må finansieres på andre måter. Det er valgfritt å påta seg dette ansvaret. Mange studieforbund prioriterer ikke å bruke tilretteleggingstilskudd – som i praksis kan heve kostnaden for nødvendig tilrettelegging og dermed også terskelen for deltakelse i enkelte studieforbund.

6.3.3 Vanskelige begreper i regelverket

Regelverket bruker noen begreper som er vanskelige eller som kan misforstås.

- Tilleggskostnader: dette begrepet kan være vanskelig å forklare søkere, særlig når tilrettelegging er godt innarbeidet i måten man jobber på. Et vanlig tiltak er f.eks. å velge et kurslokale som er tilrettelagt for bevegelseshemmede, synshemmede e.l. Dette valget kan påvirke kostnadene til lokalleie, reise, kost og losji mv. Samtidig kan denne effekten være vanskelig å beregne eller dokumentere. Å bruke et kjent lokale sparer arrangøren for en del nødvendig forarbeid, selv om leieprisen kan være litt høyere.
- Tilrettelagt opplæring: Departementet har presisert at begrepet skal omfatte «ledsager/assistent, ekstra lærer eller instruktør, døvetolk eller tolk for fremmedspråklige, tilrettelegging av materiell og utstyr, leie av tilrettelagt lokale, ekstra informasjon eller motivasjon, nødvendig forarbeid og oppfølging mv.».⁸ Dette omtales noen ganger av direktoratet som «pedagogisk tilrettelegging». Veiledningen til forskriften bruker begrepene «tilrettelegging» i første ledd og «tilrettelegge kursaktiviteten» i andre ledd.
- Særskilte behov: dette begrepet er flertydig og kan misforstås, og dermed skape usikkerhet om hvilke deltakere tilretteleggingstilskuddet kan brukes på. Et behov uttrykker en relasjon mellom individet og det man har behov for; i dette tilfellet å fjerne hindringene for læring og deltakelse i et bestemt læringsmiljø. Det er med andre ord ingen deltakere som har særskilte behov i seg selv – det særskilte behovet oppstår i møtet med et læringsmiljø som ikke samsvarer med den enkeltes forutsetninger. Det er viktig at departementet og studieforbundene er trygge på at begrepet både gir rom for og forutsetter en vurdering i hvert enkelt tilfelle om deltakeren trenger tilrettelegging.

Studieforbundene bør bruke mer tid på å hjelpe kursarrangørene å tilrettelegge kursene enn å lære dem hvordan de skal søke om tilretteleggingstilskudd.

6.3.4 Aktørene har ikke god nok dialog om tilretteleggingstilskudd

Både dialogen mellom studieforbundene og opp mot myndighetene om tilretteleggingstilskudd har vært preget av lav tillit, misforståelser og frykt for å svekke rammebetingelsene til sårbare grupper. Dette kan ha bidratt til å hindre viktig kompetanseutveksling og samordning mellom studieforbundene og at regelverket har blitt mer fastlåst og detaljert enn nødvendig.

Noen konkrete eksempler på denne uklarheten er:

⁷ Veiledning til forskrift om studieforbund godkjent av KUD (2020) § 6, tredje ledd.

⁸ Høringsnotat: Forslag til endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven med forskrifter (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 17)

- Tilskuddet fordeles etter timer og brukes etter behov. Tilretteleggingstilskudd fordeles mellom studieforbundene på grunnlag av antall dokumenterte kurstimer gjennomført med deltakere med særskilt behov.⁹ Antall deltakere med tilretteleggingsbehov inngår ikke i tilskuddsberegningen. Samtidig sier veiledningen til forskriften at tilskuddet ikke kan gis som et flatt timetilskudd og at det må foreligge årsakssammenheng mellom behovet for tilrettelegging og merkostnaden.¹⁰ Studieforbund med høye tilretteleggingskostnader kommer dårlig ut av denne fordelingen og må dekke en større andel av tilleggskostnadene på andre måter.
- Regelverket har et krav om 75 % fremmøte for deltakere som finansieres med tilretteleggingstilskudd. Kravet skal sikre at det ikke utbetales tilskudd for deltakere som ikke fullfører kurset. I praksis innebærer dette at tilretteleggingstilskudd er en økonomisk risiko for kursarrangøren, ettersom de fleste kostnadene påløper uavhengig av om deltakeren – uansett årsak – fullfører kurset eller ikke. Ifølge studieforbundene har mange av deltakerne som trenger særskilt tilrettelegging økt risiko for fravær, f.eks. sykdom eller andre utfordringer knyttet til livssituasjon, sammenlignet med andre deltakere.
- Studieforbundene stiller ulike søknads- og rapporteringskrav til sine egne søkere. Flere studieforbund venter med å behandle søknader om tilretteleggingstilskudd til etter at kurset er gjennomført. Dette krever at tiltak er gjennomført og betalt før arrangøren kan søke om tilretteleggingstilskudd – som igjen innebærer at kursarrangøren bærer risikoen for sine egne tilretteleggingskostnader.

7 anbefalinger og tiltak

Studieforbundene kan spille en større rolle i å skape inkluderende læringsmiljøer for voksne, som fremmer deltakelse, kompetanse og motvirker utenforskap. Tilretteleggingstilskuddet er en viktig støtte i dette arbeidet.

Potensialet for å øke deltakelsen er størst blant kursarrangører som i dag ikke tilrettelegger kursene sine. Økningen må ikke skje på bekostning av eksisterende tilrettelagt kursaktivitet, slik at andre deltakere mister godt tilrettelagte opplæringstilbud. Det totale behovet for tilretteleggingstilskudd er større enn rammene som gis i dag og kan øke i årene fremover. De samfunnsøkonomiske gevinstene ved å øke mangfoldet og deltakelsen i organisert opplæring og frivillige organisasjoner er stor. Tiltakene som anbefales her bør danne et grunnlag for at Stortinget kan øke bevilgningene til studieforbundene i fremtiden.

7.1 Større åpenhet om bruk av tilretteleggingstilskudd

En mer åpen forvaltningspraksis i studieforbundene kan gjøre det lettere for kursarrangører å forstå hvordan tilskuddet kan hjelpe dem å tilrettelegge kurs. Kursarrangøren skal vurdere når og hvordan det er nødvendig og hensiktsmessig å tilrettelegge læringsmiljøet for bestemte deltakere. Tilretteleggingstilskuddet bør i størst mulig grad påvirke denne vurderingen til fordel for personer som trenger tilrettelegging, ved å kompensere for kostnadene ved å tilrettelegge kurset.

I dag gir de fleste studieforbund tilsagn om tilretteleggingstilskudd etter at kurset er gjennomført, og noen avkorter søknadsbeløpet for å fordele tilskuddet utover flere søknader. For å påvirke kursarrangørens vurdering i størst mulig grad, bør tilsagnet om tilretteleggingstilskudd gis så tidlig som mulig og med klare og forutsigbare betingelser for at tilskuddet utbetales. Både staten og

⁹ (Forskrift om studieforbund godkjent av KUD, 2020) § 6 tredje ledd.

¹⁰ Veiledning til forskrift om studieforbund godkjent av KUD (2020) § 6 første ledd.

studieforbundene tar i dag mange forbehold knyttet til bruk av tilretteleggingstilskudd, som påfører kursarrangøren risiko og usikkerhet.

Regelverket må anerkjenne at arbeidet og kostnadene med å tilrettelegge for deltakere med særskilte behov i de fleste tilfeller vil påløpe uavhengig av om den aktuelle deltakeren fullfører kurset eller ikke. Kravet om at deltakere finansiert med tilretteleggingstilskudd må ha deltatt i minst $\frac{3}{4}$ av kurstidene for å telle med i tilskuddsgrunlaget bør derfor fjernes fra forskriften.

Studieforbund må sikre kvalitet, saklighet og objektivitet når de behandler søknader om tilretteleggingstilskudd. Det kan være hensiktsmessig at ulike studieforbund har ulike vurderingskriterier og prioriteringer tilpasset sin virksomhet. Likevel er det viktig at kriteriene er åpne og tydelige. Tydeligere vurderingskriterier kan gjøre det enklere for saksbehandlerne å vurdere søknader og fjerne noe av usikkerheten rundt tilretteleggingstilskuddet.

Tiltak:

- Departementet fjerner kravet om at deltakere finansiert med tilretteleggingstilskudd må ha deltatt i minst $\frac{3}{4}$ av kurstidene for å telle med i tilskuddsgrunlaget fra forskriften.
- Vofo gir veiledende retningslinjer for bruk av tilretteleggingstilskudd.
- Hvert studieforbund etablerer åpne vurderingskriterier for søknader om tilretteleggingstilskudd.
- Hvert studieforbund gjennomgår egen forvaltningspraksis for å forenkle søknadsprosessen og sikre at prinsippene for god forvaltningsskikk oppfylles.

7.2 Styrke kvaliteten på studieforbundenes arbeid knyttet til tilrettelegging

Det er et stort behov for å styrke kompetansen om tilrettelegging blant studieforbundene. Mer kunnskap, dialog og samarbeid mellom studieforbund om tilrettelegging er nødvendig for å styrke tilretteleggingsarbeidet i hele tilskuddsordningen.

Sterkere kompetanse og rom til å drøfte ulike erfaringer kan bidra til en mer omforent praksis rundt tilretteleggingstilskudd, uten at gode løsninger tilpasset kursaktiviteten i ulike studieforbund nødvendigvis forsvinner. Studieforbundene bør ta et større ansvar for å sikre og formidle god kunnskap om sin egen bruk av tilretteleggingstilskudd, som kan danne grunnlag for læring og evaluering for hele sektoren.

Det er også viktig at kursarrangører får mer kunnskap om tilrettelegging – både hvorfor det er viktig og hvordan man gjør det. Studieforbundene må jobbe aktivt for å dele kunnskap og synliggjøre verdien av inkluderende opplæring blant egne medlemmer. Tilretteleggingstilskuddet er et middel, og ikke et mål, i dette arbeidet. Målet er å bidra til at personer med særskilte behov ikke hindres fra å delta i kursaktiviteten.

Det er et paradoks at studieforbund som tar et ekstra ansvar for å fjerne hindringer for læring og deltakelse og som gjennom dette arbeidet forholder seg til en større bredde av pedagogiske problemstillinger, må dekke de administrative merkostnadene sine ved å bruke av midlene til bl.a. pedagogisk utviklingsarbeid. Departementet må vurdere om tilretteleggingstilskuddet også kan dekke studieforbundets tilleggskostnader knyttet til administrasjon av det aktuelle kurset eller om denne kostnaden skal kompenseres på en annen måte. I det første tilfellet må tredje ledd i veiledningen til forskriftens § 6 strykes: «Tilskuddet kan ikke benyttes til å dekke administrative kostnader f.eks. i forbindelse med beregning av tilskuddet». Dersom de administrative merkostnadene skal kompenseres på en annen måte foreslår vi at timer med tilretteleggingstilskudd vektas høyere når grunntilskuddet beregnes.

Fram til 2009 bevilget Stortinget en søkbar pott på om lag 4 mill. kroner årlig til pedagogisk utviklingsarbeid og utviklingstiltak for særlige målgrupper i studieforbund og fjernundervisningsinstitusjonene. Formålet var å stimulere til nyskaping. Vi tror at en søkbar utviklingspott bør gjeninnføres for å styrke fokuset på utviklingsarbeid og nyskaping i studieforbundene. De årlige bevilgningene til denne potten kan brukes til å prioritere en ekstra innsats for å nå bestemte politiske mål.

Tiltak:

- Vofo etablerer en møteplass hvor studieforbundene kan dele og drøfte kunnskap og erfaringer om tilrettelegging. Dette forumet skal, i samarbeid med andre nasjonale fagmiljøer, veilede studieforbund om tilretteleggingstiltak, utvikling og bruk av tilretteleggingstilskudd.
- Hvert studieforbund gjennomgår sine egne interne rapporteringskrav for å sikre relevant kunnskap om tilrettelegging.
- Vofo og HK-dir samarbeider om et årlig fagseminar for studieforbundene om universell utforming, tilrettelegging og inkluderende læringsmiljø i frivillige organisasjoner.
- Departementet sørger for at administrative merkostnader knyttet til tilretteleggingstilskuddet kompenseres.
- Departementet foreslår for Stortinget å gjeninnføre en søkbar utviklingspott som en del av bevilgningen til studieforbundene.

7.3 Tydeliggjøre studieforbundets rolle i forvaltningsmodellen

Dagens praksis innebærer at studieforbundene i stor grad må basere seg på konkrete eksempler på tiltak, behov og egenskaper som er ramset opp i forarbeidene, tilsynsrapporter og tolkningsuttalelser for å vurdere hvilke behov og hva slags tiltak departementet vurderer som innenfor regelverket. Denne praksisen er unødvendig for å sikre at studieforbundene bruker tilskuddet til å fjerne hindringer for læring og deltakelse.

Målet med tilretteleggingstilskuddet er ifølge forskriften å «kompensere for tilleggskostnader studieforbund har i forbindelse med tilrettelagt opplæring for deltakere med særskilte behov». Dette er i utgangspunktet et enkelt og konkret mål, så lenge studieforbundene tar ansvar for den konkrete vurderingen av behovet for tilrettelegging og hva slags tilrettelegging, hjelpemidler eller personlig assistanse som er nødvendig og hensiktsmessig i hvert enkelt tilfelle. Studieforbundene bør stå mest mulig fritt til å bruke tilskuddet på en hensiktsmessig måte for å bidra til at personer med særskilte behov ikke hindres fra å delta i kursaktiviteten, uavhengig av hvilke eksempler departementet har brukt i forarbeidene.

Tilretteleggingstilskuddet kan bli mer effektivt dersom rollene til departementet, direktoratet og studieforbundene blir tydeligere gjennomført i praksis:

- Departementet har det overordnede ansvaret for etablering og oppfølging av tilskuddsordningen, herunder fastlegge hovedelementene i tilskuddsordningen, presentere ordningen for Stortinget, rapportere til Stortinget, påse at ordningen er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte og sørge for at ordningen blir evaluert. Departementet skal sette vilkår og gi føringer for tilskuddet i tråd med formålet slik det kommer frem av Stortingets bevilgningsvedtak.
- Direktoratet har ansvar for å forvalte tilskuddsordningen fra departementet, herunder myndighet til å godkjenne studieforbund (§ 5), forvalte tilskuddet til studieforbund, føre

kontroll og tilsyn med studieforbundenes virksomhet som får tilskudd etter voksenopplæringsloven (§ 11) og illegge reaksjoner (§ 12).

- Studieforbundene er tilskuddsmottakere og står ansvarlig for bruken av tilskuddet overfor direktoratet og rapporterer årlig i tråd med de vilkår og føringer som direktoratet gir i tilskuddsbrevet. Innenfor rammene av tilskuddsbrevet og voksenopplæringsloven står studieforbundene fritt til å fordele tilskuddet til medlemsorganisasjoner og organisasjonsledd som holder kurs. Studieforbundene er ikke omfattet av regelverket for offentlig forvaltning eller underlagt instruksjonsmyndighet fra departementet.

Dette innebærer at det ikke er myndighetenes rolle å overprøve studieforbundets konkrete vurderinger av behovet for tilrettelegging, og at studieforbundets vurderinger dermed heller ikke bør legges vekt på hva de tror at direktoratet vil reagere på ved tilsyn. Direktoratets rolle på tilsyn er å kontrollere at studieforbundet bruker tilskuddet i tråd med vilkårene og føringene som gis i tilskuddsbrevet.

For tilretteleggingstilskuddet er det mest relevant å kontrollere i hvilken grad tilretteleggingen bidrar til at personer med særskilte behov ikke hindres fra å delta i kursaktiviteten. Myndighetene skal selvsagt også kontrollere at kostnadene kan dokumenteres iht. forskriftene og at studieforbundet har gjort en forsvarlig vurdering, men det er mindre relevant i hvilken grad myndighetene er enig i den konkrete vurderingen studieforbundet har gjort.

Tiltak:

- Vofo, studieforbundene og direktoratet samarbeider om å finne hensiktsmessige måter å kontrollere i hvilken grad tilretteleggingen bidrar til at personer med særskilte behov ikke hindres fra å delta i kursaktiviteten.

7.4 Styrke innsatsen for å fjerne hindringer for deltakere som opplever fattigdom

Fattigdom er et økende problem i Norge. Ifølge Redd Barna lever mer enn 1 av 10 barn i en familie med vedvarende lavinntekt i Norge. I en undersøkelse fra SSB i 2023, oppgir 22 prosent at de ikke har mulighet til å klare en uforutsett utgift. Åtte prosent oppgir at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes.

For å sikre personer som opplever fattigdom mulighet til å delta i opplæring på lik linje med andre, må de økonomiske hindringene fjernes. Vi mener det ikke er riktig å bruke tilretteleggingstilskudd til å fjerne disse hindringene, både fordi det vil øke presset på en tilskuddsordning som allerede er underfinansiert, men også fordi en utvidelse av ordningen kan utfordre begrepet om tilrettelegging.

Opplæringstilskuddet til studieforbundene skal bidra til å redusere deltakernes opplæringskostnader, men det er i dag et begrenset handlingsrom for å bruke dette tilskuddet til å fjerne kostnader som hindring for læring og deltakelse for deltakere med lavinntekt uten å redusere kursaktiviteten – som er grunnlaget for at studieforbundet kan være en åpen og inkluderende arena for læring og deltakelse i frivillige organisasjoner.

Gjennom å styrke opplæringstilskuddet vil vi styrke studieforbundenes evne til å fjerne økonomiske hindringer for læring og deltakelse blant deltakere som opplever fattigdom.

Tiltak:

- Departementet foreslår en satsning på studieforbundene for å motvirke utenforskap for personer som opplever fattigdom. Satsningen utformes og innrettes i dialog med studieforbundene.

8 Vedlegg

8.1 Utdrag om tilretteleggingstilskudd fra høringssvar høsten 2019

*MSF ønsker at Frivillighetsmeldingens ambisjoner om forenkling følges opp slik at studieforbundene kan nå flere deltakere med behov for tilrettelegging. Vi foreslår at Kulturdepartementet snarest nedsetter en arbeidsgruppe som ser på videreutvikling av tilretteleggingstilskuddet med mål å forme tilskuddsordningen slik at flere får tilgang til læring gjennom studieforbund.
(Høringssvar fra Musikkens studieforbund, 19.12.2019)*

*Etter vår oppfatning er dokumenterte kurstimer ikke et hensiktsmessig beregningsgrunnlag. Det innebærer at et langvarig kurs med lave tilretteleggingskostnader er en langt «bedre investering» i framtidig tildeling enn et kort kurs med høye merkostnader. En beregning med ensidig utgangspunkt i dokumenterte merkostnader er trolig heller ikke den beste måten å utnytte midlene på, fordi det i verste fall kan invitere til unødvendig bruk av midler. Vi foreslår derfor at det nedsettes en arbeidsgruppe for studieforbund under Kunnskapsdepartementet, som vurderer alternative beregningsgrunnlag for tilretteleggingstilskuddet slik at det kan gi størst mulig effekt.
(Høringssvar fra Akademisk studieforbund, Studieforbundet AOF Norge, Studieforbundet Folkeuniversitetet og Studieforbundet næring og samfunn, 20.12.2019)*

*TRT bør kunne brukes mot grupper i utenforskap, ikke bare som ekstra finansiering av merkostnadene for personer som trenger ekstra tilrettelegging, men til å dekke kostnadene ved å arrangere kurset. Konsekvensen vil være at TRT bør kan fullfinansiere kurs som ellers ikke ville vært gjennomført dersom deltakerne av ulike grunner trenger tilrettelegging. Departementets forslag innebærer at det kun er tilleggskostnadene som kan dekkes av TRT, men når ingen kan betale for selve kurset er det ingenting å tilrettelegge for. Vi mener dagens praksis er blitt altfor streng, og medfører at det blir mindre integrering og inkludering enn ved den gamle ordningen for særlige målgrupper. Det må også være mulig å benytte TRT til administrasjon. Det er i dag svært krevende å forvalte dette tilskuddet. Vi foreslår inntil 25% til administrasjon.
(Høringssvar fra Studieforbundet kultur og tradisjon, 18.12.2019)*

*Videre er vi opptatt av at dokumentasjonskravene er rimelige, slik at også kursarrangører som ikke har et stort administrativt apparat kan håndtere dem. En kjærkommen forenkling kunne for eksempel vært at man anerkjenner at ekstra personell (ledsager etc) er en kostnad og kan føres opp til en maksimal timesats mot at navn oppgis.
(Høringssvar fra Studieforbundet natur og miljø, 23.12.2019)*

Vi viser til diskusjoner de seneste årene om administrasjonsutgifter til forvaltning av tilretteleggingstilskudd. Vi mener det er riktigere at grunntilskuddet også tar hensyn til volum på forvaltningsansvar for tilretteleggingstilskudd. Vi anser at dagens anbefaling fra Kompetanse Norge, om å dekke administrasjon av tilretteleggingstilskudd fra opplæringstilskuddet, gir et fordekt ekstra tilskudd til

*tilrettelegging, på bekostning av tilgjengelig opplæringstilskudd.
(Høringsvar fra Studieforbundet Funkis, 17.12.2019)*

*Vofo mener at formålet med tilretteleggingstilskuddet bør være å fjerne hindringer for deltakelse i opplæring og mulighet til å sette opp kurs for særlige målgrupper. Vi vil derfor foreslå at man følger opp ambisjonene om forenkling i Frivillighetsmeldingen og tilrettelegger for at studieforbundene kan nå flere. Vofo mener Kunnskapsdepartementet bør nedsette en arbeidsgruppe som ser på muligheten for videreutvikling av tilretteleggingstilskuddet og hvordan tilskuddet kan innrettes slik at flere får tilgang til læring.
(Høringsvar fra Voksenopplæringsforbundet, 20.12.2019)*

8.2 Utdrag fra Rundskriv F-16-10: Forskrift om studieforbund og nettskoler

Voksenopplæringsloven av 1976 hadde i § 24 bestemmelser om tilskudd til tiltak for særlige målgrupper. Bestemmelsene er ikke videreført i gjeldende lov. Tilskuddet til særlige målgrupper er erstattet med tilretteleggingstilskudd. Det nye regelverket representerer en endring, ved at tilskudd ikke lengre gis til særlige grupper. Det er behovet for tilrettelegging av opplæringen som utløser tilskudd. Som beskrevet i Ot.prp. nr. 87 (2008-2009), er det ingen intensjon med denne omleggingen å svekke tilskuddet.

Departementet vil først understreke at opplæringstilskuddet er grunnlaget for alle kurs. Tilretteleggingstilskuddet kommer i tillegg til opplæringstilskuddet, og skal dekke ekstra kostnader knyttet til kurset for deltagere som trenger særskilt hjelp og/eller tilrettelegging for å kunne delta.

Forskriften § 8 fjerde ledd lyder:

*Tilretteleggingstilskuddet gis som et tillegg til opplæringstilskuddet.
Tilretteleggingstilskudd fastsettes på grunnlag av antall kurstimer gjennomført av deltagere med dokumentert behov for særskilt tilrettelegging av undervisningen.
Det skal foreligge materiale som redegjør for grunnlaget for at det trengs særskilt tilrettelegging av undervisningen.*

Tilretteleggingstilskuddet fastsettes på grunnlag av innrapportert opplæringsaktivitet med særskilt tilrettelegging i siste to år.

Departementet vil peke på at når § 8 fjerde ledd uttrykker at «*Tilretteleggingstilskuddet fastsettes på grunnlag av antall kurstimer gjennomført av deltagere med dokumentert behov for særskilt tilrettelegging av undervisningen*», innebærer dette at tilskuddet fastsettes etter antall gjennomførte kurstimer med deltagere som har særskilt tilretteleggingsbehov. Antall deltagere med tilretteleggingsbehov på det enkelte kurs inngår ikke i tilskuddsberegningen. Både opplæringstilskuddet og tilretteleggingstilskuddet fastsettes på grunnlag av antall kurstimer, jf. også § 8 femte ledd. Forskjellen mellom de to tilskuddskomponentene er at grunnlaget for tilretteleggingstilskudd kun omfatter kurs hvor det har vært deltagere med tilretteleggingsbehov.

Forskriften § 7 fjerde ledd fastsetter at tilretteleggingstilskudd gis for deltagere som trenger særlig tilrettelegging for å kunne delta i læring. Det følger av § 7 sjetten ledd siste punktum at:

Tilretteleggingstilskuddet skal brukes til å fjerne hindringer for deltaking i opplæring.

Tilretteleggingstilskuddet vil kunne nyttes til å kompensere de ekstra utgiftene studieforbundene har knyttet til tilrettelegging av opplæring for deltagere som har behov for dette.

Studieforbundet skal dokumentere ekstra behov for særskilt tilrettelegging av undervisningen, og at dette medfører ekstra kostnader. Departementet vil peke på at dokumentasjonen kan gis samlet for hvert kurs, og at det ikke kreves spesifisering av behov på individnivå.

Studieforbundet skal årlig rapportere til Vox om bruk av tilretteleggingstilskuddet. Kostnadene til tilretteleggingstiltak skal spesifiseres i regnskapet. Dokumentasjon skal være tilgjengelig hos studieforbundet.

Departementet viser for øvrig til voksenopplæringsloven § 12 om reaksjonsformer der det blant annet gis hjemmel til å gi pålegg hvis det oppdages forhold som strider mot lov eller forskrift, for eksempel hvis tilskudd brukes i strid med regelverket.

9 Referanser

Bufdir. (2024). *Universell utforming og tilgjengelighet*. Hentet fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: <https://www.bufdir.no/likestilling/universell-utforming/>

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2024). *Universell utforming av pedagogisk læringsmiljø*. Hentet 30. mai 2024 fra <https://hkdir.no/universell-utforming-tilrettelegging-og-laeringsmiljo/universell-utforming-av-pedagogisk-laeringsmiljo>

FN. (2006). *Konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne*. Hentet fra FN-sambandet: <https://fn.no/avtaler/menneskerettigheter/konvensjon-om-rettighetene-til-personer-med-nedsatt-funksjonsevne>

Forskningsrådet. (2020). *Vurderingskriterier og karakterskala*. Hentet 18. november 2024 fra <https://www.forskningsradet.no/finansiering/soknadsbehandling/karakterskala-og-vurderingskriterier/>

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

Kunnskapsdepartementet. (2019). *Høringsnotat: Forslag til endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven med forskrifter*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-voksenopplæringsloven-og-friskoleloven/id2670105/>

Likestillings- og diskrimineringsloven. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (LOV-2017-06-16-51)*. Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51>

Meld. St. 10. (2018–2019). *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – Den statlege frivilligheitspolitikken*. Hentet fra Kultur- og likestillingsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20182019/id2621384/>

NOU 2007: 11. (2007). *Studieforbund – læring for livet*. Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2007-11/id480422/>

NOU 2023: 13. (2023). *På høy tid – Realisering av funksjonshindredes rettigheter*. Kultur- og likestillingsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-13/id2974659/>

Opplæringslova. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (LOV-2023-06-09-30)*. Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2023-06-09-30>

Ot.prp. nr. 87. (2008-2009). *Om lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven)*. Kunnskapsdepartementet.

Prop. 1 S. (2021-2022). *for budsjettåret 2022*. Kulturdepartementet.

Tøsse, S. (2004). *Frå folkeopplysning til voksenopplæring*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU.

Universell. (2017). *Brukbarhetspyramiden*. Hentet 6. desember 2024 fra Veileder universell utforming: <https://www.vuu.no/gammelt-innhold/universell-utforming/brukbarhetspyramiden/>

UU-tilsynet. (2024). *Kvifor universell utforming av ikt?* Hentet fra Tilsynet for universell utforming av ikt: <https://www.uutilsynet.no/veiledning/kvifor-universell-utforming-av-ikt/240>