

Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet

Oslo, 12. mars 2024

Innspill til evaluering

Voksenopplæringsforbundet (Vofo) viser til invitasjonen om å gi skriftlig innspill til evalueringen av endringer i tilskudd til studieforbund. Vi setter pris på at departementene nå starter evaluering av endringene og har følgende innspill til evalueringen:

1. Prosess

HK-dir har fått oppdraget med å gjennomføre evalueringen. Vi har forstått det slik at BDO vil være aktuelle for gjennomføringen. Vi vil påpeke at både direktoratet og BDO var sentrale bidragsytere til det faglige grunnlaget for endringene som nå skal evalueres. Det er viktig at evalueringen kan være kritisk til beslutningsgrunnlaget for dagens organisering. Vi ber derfor om en bevissthet rundt direktoratets valg av en kompetent og uavhengig aktør.

Aktøren som velges må ha omfattende kunnskap og kompetanse om frivillig sektor, ettersom kursvirksomheten i begge departement hovedsakelig retter seg mot frivillig sektor. Dette er viktige forutsetninger for at vi og studieforbundene skal ha tillit til evalueringen.

Det bør etableres en referansegruppe med studieforbundenes fellesorgan (både Vofo og KFO) som kan følge prosessen. Dette er et lite fagfelt, og en god forankring vil både være enkelt å få til og kan gjøre prosessen enklere for direktoratet. Referansegruppa kan gi raske avklaringer og bidra med verdifull informasjon gjennom hele evalueringen.

2. Formål, effekt og utvikling

Ved å dele tilskuddsordningen mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet ville man i større grad nå kompetansepoltiske, integreringspolitiske, frivillighetspolitiske og kulturpolitiske mål. Delingen skulle ivareta bredden og mangfoldet i studieforbundenes opplæringstilbud under Kulturdepartementet, samtidig utvikle de studieforbundene som i størst grad kan bidra til kompetansebygging og integrering under Kunnskapsdepartementet. Samtidig skulle samtlige studieforbund kunne bidra til integrering og inkludering i samfunnet på sine respektive fagområder.

De to tilskuddsordningene ble nesten helt likt utformet og har tilsynelatende i stor grad fortsatt å fungere på samme måte som før ordningen ble delt. Det har vært god koordinering mellom departementene, som har sikret en lik tolking og utvikling av regelverket etter delingen. Den mest vesentlige forskjellen er i dag ulike økonomiske rammevilkår på grunn av ulik utvikling i kursaktiviteten over tid. Vi håper at evalueringen belyser hvordan studieforbundene og de frivillige organisasjonene opplever at endringene i tilskuddsordningen har påvirket dem og hvordan dette kommer til syne i organisasjonenes kursaktivitet.

Vofo mener det er grunn til å vurdere effekten av å dele tilskuddsordningen i to i lys av de frivillighetspolitiske målene om forenkling og samordning. Her kan det være aktuelt å se på endringer i ressursbruk knyttet til forvaltning og samordning, både for studieforbundene, studieforbundenes fellesorganer og de offentlige etatene som forvalter ordningen.

Evalueringen bør også undersøke i hvilken grad dagens innretning er til hinder for en ønsket utvikling, hvor studieforbundene i større grad rendyrker sin profil de to tilskuddsordningene videreutvikles i tråd med ulike sektorpolitiske mål. For eksempel dersom KD vil innføre endringer som begrenser studieforbundenes evne til å støtte kurs i kultur- og samfunnsliv (som i dag utgjør godt over halvparten av aktiviteten i KD sitt tilskudd til studieforbund), må det samtidig vurderes hvordan kostnader knyttet til eventuelle overføringer mellom ordningene skal håndteres.

Vi er glade for at departementene skriver at man vil se på studieforbundenes aktivitet. Evalueringen bør ha tett kontakt med det nordiske forskningsprosjektet som kartlegger studieforbundenes aktiviteter i Norden. Prosjektet norske kontaktperson er Ivar Eimhjellen fra NORCE.

3. Forvaltningspraksis

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

Vi er også opptatt av at det må finnes dokumentasjon til å føre nødvendig kontroll med studieforbundenes bruk av tilskuddet. Samtidig er en viktig del av tilskuddsordningen basert på å fordele små beløp til svært mange søkere.

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

Evalueringen bør kartlegge om forvaltningspraksisen oppleves som rimelig, nødvendig og relevant for å sikre og styrke tilskuddenes måloppnåelse. Vi anbefaler at evalueringen vurderer om endringene i forvaltningspraksisen er en ønsket utvikling.

Vurdering av grenseoppgangen mellom frivillighet, offentlige og kommersielle virksomheter

Evalueringen bør se på grenseoppgangen mellom frivillige, offentlige og kommersielle virksomheter. Studieforbundenes kursarrangører er hovedsakelig frivillige organisasjoner. Både Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet skriver i statsbudsjettet at formålet med tilskuddet er å bidra til finansiell opplæring i regi av frivillig sektor. Samtidig ser vi at aktører får tilskudd til kommersiell kursvirksomhet bl.a. gjennom ideelle interesseorganisasjoner.

Evalueringen bør se på denne problemstillingen.

Samordning og samarbeid.

Evalueringen bør vurdere om delingen bidratt til bedre samordning på tvers av departementene. Deler av samordningsoppgavene i Vofos tilsagnsbrev fra direktoratet ble i 2023 overført til en annen organisasjon uten at Vofo ble konsultert eller orientert om endringen. Vårt inntrykk er at direktoratet ikke hadde vurdert om endringen ville medføre konsekvenser. Vofo mener evalueringen bør se på om samordningen og kvalitetsarbeidet har blitt bedre etter delingen. Har det blitt kvalitetskontrollen

av innrapporterte studietimer blitt styrket etter delingen eller fragmentert? Finnes det gode kontrollrutiner for å avdekke tilfeller av dobbelt rapportering mellom departementene?

Pandemien

Pandemien preget studieforbundenes kursvirksomhet. Mange kurs kunne ikke bli avholdt på grunn av restriksjoner i forbindelse med pandemien. Dette er tydelig når man studerer utviklingen av kurs og kurstimer. Både i KD- og KUD-studieforbundene var det en kraftig nedgang i antall kurs og kurstimer som ble avholdt i 2020 og 2021.

Allikevel ser vi at det i de studieforbundene som nå utgjør KD-studieforbundene var en tendens med nedgang i kursvirksomheten også i årene før pandemien. I disse studieforbundene var det fra 2016 til 2017 en nedgang på 3,1%, fra 2017 til 2018 en nedgang på 7,1% og fra 2018 til 2019 en nedgang på 4,3%. Her skiller KD-studieforbundene seg fra de 10 KUD-studieforbundene, der kursvirksomheten i årene før 2020 var mer stabil, med en økning opp mot 3% noen av årene og en liten nedgang på 0,6% fra 2016 til 2017.

Dette er problemstillinger evalueringen må ta med i vurderingen.

Administrasjonskostnader

I forbindelse med delingen ble det i begge ordningene innført et krav om at bare en bestemt del av tilskuddet (grunntilskuddet) kan benyttes til å dekke administrative kostnader i studieforbundet.

Et problem med denne avgrensningen er at den også omfatter kostnader knyttet til gjennomføring av kurs hvor studieforbundet selv bærer kostnaden, f.eks. ved å utbetale honorar eller lønn direkte til lærer. Denne grensegangen ble problematisert i Vofos hørings svar om endringer i voksenopplæringsloven i 2019, og vi mener at regelverket i dag praktiseres på en unødvendig streng måte.

Evalueringen bør vurdere om begrensningene har medført at studieforbundene har fått begrensede ressurser til å bidra til videreutvikling på voksenopplæringsfeltet.

Tilretteleggingstilskudd

Voksenopplæringsforbundet har startet en egen utredning av tilretteleggingstilskuddet. I referansegruppen for dette arbeidet er det representanter fra studieforbund i begge tilskuddsordningene. Vi skal utforske behovet for endringer i innretningen av tilretteleggingstilskudd, ved å kartlegge relevante eksempler og erfaringer om hvordan tilskuddet brukes i dag, herunder hvordan aktørene opplever at tilskuddet bidrar til at flere kan delta i opplæringen. Vi vil foreslå tiltak som kan styrke måloppnåelsen og bidra til mer effektiv ressursbruk.

Med hilsen

Voksenopplæringsforbundet

Stian Juell
generalsekretær

Mats Grimsgaard
assisterende generalsekretær