

Det kongelige Kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Høringsuttalelse NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet

Sammendrag se utdyping i teksten

- * AOF er fornøyd med at et enstemmig utvalg mener at studieforbundene er svært viktige medspillere i både ikke formell og formell kunnskap og kompetanseutvikling.
- * AOF er enig med utvalget når det understreker studieforbundenes viktige bidrag i utviklingen av et demokratisk og mangfoldig samfunn hvor organisasjonene som læringsarena spiller en nøkkelrolle.
- * AOF vil markere og framheve at utvalget er bekymret for at flere års økonomisk nedskjæring skal gå ut over studieforbundenes mulighet til å overleve.
- * AOF mener at det er et viktig politisk mål å utjevne forskjeller i adgangen til kunnskap og kompetanseutvikling, og at dette krever en ekstra innsats både organisatorisk og økonomisk. Jf Soria-Moria erklæringen.
- * Ny lov bør legitimere og regulere opplæring i tråd med utvalgets forslag til overordnede mål for studieforbund. AOF er tvilende til om loven også skal omfatte folkehøgskoler.
- * Legitimering og forankring av partnerskap mellom region/fylkeskommune og studieforbundene må framkomme i tydelige opptrukne prosedyrer. AOF peker på at studieforbundene gis rett og plikt til å møte regionens/fylkes behov for kompetanseutvikling generelt, herunder rettighetsopplæring for voksne på grunn- og videregående nivå.
- * AOF kan ikke bifalle utvalgets forslag om at ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne flyttes til fylkeskommunen.
- * AOF går inn for utvalgets forslag til tilskuddsordning fra staten *tilskuddsordning 1*, men vil påpeke at punkt C må utvides til innsatsstyrt opplæring.
- * AOF slutter seg også til utvalgets forslag om *tilskuddsordning 2 og 3*
- * AOF er enig med utvalget i at det bør utvikles prosedyrer for godkjenning og kvalitetssikring av studieforbund

Overordnet perspektiv

AOF vil innledningsvis peke på at et enstemmig utvalg mener at studieforbundene er svært viktige medspillere i både ikke formell og formell kunnskap og kompetanseutvikling i samfunnet. Det enkelte menneskes innflytelse på egen tilværelse og på samfunnets utvikling er en grunnleggende verdi i det norske samfunnet. For oss er allmenn stemmerett, frie valg, flertallsstyre, vern om minoriteter og respekt for menneskerettighetene nødvendige, men ikke tilstrekkelige forutsetninger for demokrati. AOF vil utvikle demokrati og innflytelse for den enkelte i alle deler av samfunns- og arbeidslivet. Demokrati innebærer plikter og rettigheter for alle. Som medborgere har vi rett til å delta og plikt til å bidra i det demokratiske og

sosiale liv. Vi har rett og plikt til å skape vår egen hverdag, til å bidra overfor andre og til å medvirke i samfunnets utvikling.

Det er i denne konteksten Tronutvalget understreker at studieforbundene er en meget viktig aktør i så måte og gir et mangfoldig og uvurderlig bidrag i arbeidet med å skape likestilling i adgang til kunnskap og kompetanseutvikling, som igjen kan gi den enkelte grunnlag for deltakelse og påvirkning.

AOF er enig med utvalget i at studieforbundene og de enkelte medlemsorganisasjoner er viktige aktører i et mangfoldig og aktivt demokrati hvor den enkeltes medvirkning og aktive deltakelse skjer gjennom organisasjonslivet. Dette mangfoldet av organisasjoner er gode aktører for et varmt og inkluderende samfunn. Vi er glade for den politiske støtte statsminister Jens Stoltenberg ga i sin kronikk i Aftenposten 30. oktober 2006: "Uten frivillig sektor ville Norge neppe hatt et av verdens mest velutviklede og åpne demokratier." AOF er opptatt av at dette ikke svekkes.

Det nordiske og internasjonale perspektiv

Utvalget peker på at Sverige kommer best ut av en nordisk sammenligning og AOF vil tillegge at det handler om en målrettet politikk for *folkbildning* gjennom mange år. AOF mener at det utelukkende er politiske årsaker som gjør at Norge ikke er i samme klasse som Sverige. Utvalget understreker nærheten til Norden og sveiper innom europeisk politikktutvikling på livslang og livsvid læring. Det er AOFs mening at utvalget legger for lite vekt på betydningen av det felles europeiske utdanningssamarbeid - for eksempel innen Life Long Learning Programme 2007 – 2013. Dette er program som i dag ikke er tilgjengelig for studieforbundene av økonomiske grunner. Et viktig bidrag fra myndighetene vil være å gjøre dette programmet tilgjengelig for studieforbund og studieforbundenes medlemsorganisasjoner gjennom tilstrekkelige økonomiske grunnlagsressurser. AOF mener at en nasjonal helhetlig kunnskaps- og kompetansepolitikk også må ha et nordisk og europeisk perspektiv.

Et nytt rammeverk må styrke studieforbundene

Det er godt dokumentert at det har vært en betydelig forverring av studieforbundenes økonomiske rammebetingelser de siste årene. Vi minner om at nedgangen på bevilgningen over statsbudsjetter fra 2001 til 2007 i faste priser er på over 25% med størst fall i 2006 på om lag 40%. Med det budsjett som nå er framlagt for 2008 vil nedgangen være om lag 21%.

AOF vil derfor understreke at vi ser utvalgets forslag som viktige byggesteiner i et nytt rammeverk, men at dette forutsetter en *betydelig økning av de økonomiske betingelser*. Dessuten må rammebetingelsene være forutsigbare fra år til år, dersom studieforbundene skal ha mulighet til fortsatt å spille en svært viktig rolle i en bred satsning for livslang læring.

AOF vil markere at også utvalget uttrykker bekymring for at studieforbundene over tid har vært tvunget til redusere sin innsats og nedbemanne både lokalt, regionalt og sentralt. Dermed kan viktige nettverk oppløses og lokal tilhørighet forringes.

"Utvalget ser at dersom denne utviklingen fortsetter, vil studieforbundenes mulighet til å bidra til å nå politiske mål kunne reduseres på både kort og lang sikt."

Dette er en bekymring som AOF deler. Det er vår oppfatning at denne tendensen må snus og at studieforbundene må gjøre sin del av jobben, men at rammebetingelsene fra det offentlige må styrkes slik at studieforbundenes særlige fortrinn som en åpen og tilgjengelig arena for livslang læring kan videreutvikles.

Vi ser på utvalgets innstilling som et ledd i regjeringens arbeid med å innfri Soria Moria – erklæringen og ser fram til gode politiske løsninger på utvalgets arbeid.

AOF vil kommentere nærmere noen av utvalgets forslag.

Mangfoldig over flere politikkområder

AOF er enig med utvalget i at studieforbundene står i en særstilling til å bidra til å nå målet om utvikling av frivillig sektor i forlengelse av folkeopplysningstradisjonen.

AOF vil særlig understreke utvalgets vurdering om at studieforbundenes kursvirksomhet spenner over et meget bredt felt og flere politikkområder. I denne sammenhengen vil AOF peke på at utvalget mener studieforbundene fortsatt er en betydelig aktør i videreutvikling av et demokratisk samfunn med innflytelse for den enkelte i alle deler av samfunnsutviklingen. Det er i denne forlengelse at utvalget understreker studieforbundenes ”særlige styrke” og framhever mangfoldigheten i studieforbundene som et viktig fortrinn i samfunnsutviklingen framover.

Fra mange undersøkelser vet vi at deltakere med høgskole/universitet er overrepresentert i voksenopplæringen. Dette bekreftes også av undersøkelsen Rambøll Management gjorde for Tronutvalget. AOF er bekymret for dette og vil understreke at for oss er det et viktig mål å utjevne forskjeller i utdanningssamfunnet. Jf også Stortingsmelding nr 16 (2006-2007). Godt over 90% av vår kursportefølje er på videregående nivå og lavere. AOF er en betydelig aktør og tilrettelegger av kurs for folk som vil fullføre sin yrkesutdanning og avlegge fagprøve. Vi har også et betydelig innslag av kurs for tillitsvalgte i arbeidslivet. Vi tar dessuten på alvor at mange sliter med sine lese- og skriveferdigheter og tilrettelegger derfor både det enkelte kurs og tilbyr egne kurs for disse. Både direkte og indirekte fremmer dette et lærende arbeidsliv og et lærende samfunn.

Å utjevne forskjeller i adgangen til kunnskap- og kompetanseutvikling krever en ekstra innsats både organisatorisk og økonomisk. AOF vil understreke at studieforbundene er svært viktige aktører til å nå slike politiske mål. Der er vår oppfatning at sittende regjering har uttrykt dette som sitt mål bl.a i Soria Moria-erklæringen. Det er imidlertid etter vår mening nødvendig at rammebetingelser avspeiler en slik villet politikk. Det betyr at dagens politiske og økonomiske rammebetingelser både må forenkles, legges om og styrkes.

Målstruktur pkt 7.1.1 jf 7.6.1

Utvalget peker på at studieforbundenes opplæringsaktivitet har blitt redusert de senere årene samtidig som det er et økende behov i bredde og tilpasning i opplæringstilbudet til den enkelte voksne. AOF har pekt på at rammebetingelsene for studieforbundene har blitt systematisk svekket over en lang periode. Vi er derfor enig med utvalget i at tydeliggjøring av studieforbundenes roller og oppgaver gjennom en klargjøring av målene for virksomheten

er et viktig element i en ny satsning. Målene kan på denne måten danne grunnlaget for styring, organisering og finansiering av studieforbundene.

AOF er i hovedsak enig i utvalgets forslag til overordnede mål og vil særlig understreke at målene er godt begrunnet og forankret i studieforbundenes tradisjon på den ene siden, samtidig som de peker framover på hvilke roller studieforbundene skal fylle i framtiden. AOF mener at en slik avklaring av overordnede mål gir det offentlige et potensial for styring av studieforbundene i kunnskaps- og kompetansepolitikken for å fremme livslang læring.

AOF vil imidlertid framheve og understreke at målene i seg også underbygger viktigheten av vedlikehold og utvikling av organisasjoner og organisasjoners mangfold.

For AOF er det naturlig at den politiske sluttsatsen fra de seks overordnede målene er at studieforbundene skal være hovedaktørene i en ny satsning på voksenopplæring i Norge. Hovedbegrunnelsen og styrken i dette kan sammenfattes slik:

* Ingen andre læringsaktører for voksne har så stor bredde, erfaring og kontaktnett når det gjelder arbeidsliv, organisasjonsliv og samfunnsliv for øvrig, både kulturelt, sosialt og læringsmessig. Jf mål med begrunnelse 1- 5.

* Et sterkere og mer tydelig forpliktende samspill mellom offentlige forvaltningsorganer og studieforbundene vil også fremme voksnes deltakelse i opplæring med paralleller i det offentlige utdanningssystemet. Jf mål med begrunnelse 6.

* Studieforbundene er ikke en privatisering av voksenopplæringen, tvert om studieforbundene er solid forankret i den tredje sektor med utbyttefri økonomi som grunnlag for driften. En sterk satsning på studieforbundene vil demme opp for en sterkere kommersialisering og privatisering av voksenopplæringen.

Ny lov som styrker læring i frivillig sektor som bidrar til et nasjonalt system for livslang læring jf 7.6.2 – 7.6.3 -7.6.4 og 7.6.5

AOF er i prinsippet enig med utvalget når det anbefaler en ny lov for opplæring som ikke er knyttet til det offentlige. Vi er imidlertid tvilende til at loven også skal omfatte folkehøgskolene og andre skoler som primært har ungdom som målgruppe.

AOF synes ikke utvalgets begrepsbruk er anvendelig for et lovarbeid på området. Begrepet ikke-formell læring prøver å peke på hva noe er ved å si hva det ikke er. Underforstått er formell opplæring per definisjon offentlig utdanning/opplæring. Hva utvalget vil betegne formell opplæring i organisasjoner/arbeidsliv er usikkert. Jf for eksempel forskriftsmessig sertifisert opplæring innen HMS. Begreper som livslang læring i tredje sektor eller det "gamle" voksenopplæring ligger etter AOFs mening nærmere i innhold jf "Studieforbund – læring for livet".

For AOF er det imidlertid viktigst at loven legitimerer og regulerer opplæring i tråd med forslag til overordnede målsettinger for studieforbund.

Samtidig vil AOF understreke og forsterke utvalgets anbefaling om at loven må åpne for et regionalt forpliktende samarbeid når det gjelder å styrke og utvikle kompetansen i regionen/fylket.

Vi vil peke på noen elementer som etter vår mening må på plass for at vi skal kunne støtte forslaget:

* Legitimering og forankring av partnerskap og samarbeid mellom region/fylkeskommune og studieforbundene må framkomme i tydelige opptrukne prosedyrer.

* Studieforbundene gis både rett og plikt til å bidra til å møte regionens/fylkes behov for kompetanseutvikling generelt, herunder rettighetsopplæring på grunn – og videregående nivå. Jf Opplæringsloven. Dette forankres og utarbeides videre i forskrift med sikte på gode samarbeidsprosedyrer hvor studieforbundene også kan få ansvar for kartlegging av opplæringsbehov, realkompetansevurdering, samt rekruttering og motivering.

* Utvalgets forslag om at fylkeskommunen også skal overta ansvar for grunnskoleopplæring for voksne vil etter AOFs mening ivareta kunnskapsløftet hensikt om å se opplæringsløpet i sammenheng, men forslaget er vidtgående uten at utvalget har sett nærmere på konsekvensene. AOF vil derfor fastholde dagens ordning og ansvarsdeling. Vi har likevel ikke noe mot at regionen/fylkeskommunen tar et overordnet ansvar for kompetanseutvikling i regionen. Studieforbundene har stor kompetanse i å tilby både språkopplæring og annen inkluderende opplæring og må sikres rett til å tilby tilrettelagt opplæring for minoritetsspråklige. Etter AOFs mening har myndighetene på langt nær brukt den mulighet og kompetanse som studieforbundene her besitter. For oss er det naturlig at studieforbundene gis en aktiv rolle både i grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne.

* Vi viser også til opprettelsen av lokale NAV-kontor i alle landets kommuner, og den sentrale rollen utdanning er tillagt som virkemiddel for disse kontorene, blant annet gjennom Kvalifiseringsprogrammet, jft St. meld nr 9 (2007-2008) Arbeid, velferd og inkludering.

* Voksne som deltar i opplæring relatert til offentlige lære- og studieplaner må sikres samme kvalitet enten opplæringen går i offentlig regi eller i et studieforbund.

* Studieforbund må kvalitetssikres i forhold til tilbud om opplæring med offentlige lære- og studieplaner. Kriteriene avklares i samarbeid med aktuelt forvaltningsnivå. Godkjenning på et nivå over gir automatisk godkjenning på et lavere nivå.

Finansiering jf 7.6.6

AOF er enig med utvalget i at en statlig tredelt tilskuddsordning er den beste av de ordninger som utvalget har vurdert. Generelt er AOF enig med utvalgets mening om at finansieringen av studieforbund må støtte opp under og utvikle deres frie stilling og virksomhet. Gjennom innsats, engasjement og motivasjon tuftet på den enkeltes organisasjons egenart vil studieforbundene gjøre sine prioriteringer innenfor rammen av de overordnede målene. Etter AOFs mening ivaretas dette i utvalgets forslag til tilskuddsordning 1 hvor rammen bevilges over statsbudsjettet til godkjente studieforbund. Vi vil likevel kommentere og understreke noen viktig forhold:

Grunntilskudd. Dette tilskuddet skal være et grunnlag for studieforbund og inkludere utviklingsarbeid og intern opplæring av medarbeidere. AOF vil understreke at tilskuddet skal bidra til sikre kvalitet og kompetanse i studieforbundene og rammen på tilskuddet vil være avgjørende for måloppnåelse og gode læringstilbud.

Opplæringstilskudd. AOF er enig i utvalgets hovedbegrunnelse for dette tilskuddet. Vi vil likevel tillegge at generell opplæring etter målene 1 – 5 som er/blir en del av regionens behov og kompetanseutvikling også finansieres etter dette punktet. Det vil være svært vanskelig for ikke å si meget byråkratisk, å opprett et skille i denne sammenheng. På denne måte kan studieforbundenes generelle opplæring også bidra i en større plan for kompetanseutvikling i regionen/fylkeskommunen. Spesielle tiltak som faller utenom målene 1- 5 og som gjennomføres etter avtale med lokal eller regional myndighet finansieres av dette forvaltningsnivået. *Vi vil også peke på at forskriftene under dette punktet må ivareta studieforbundenes stadig økende kombinasjoner av nettstøttet opplæring.* AOF vil

understreke at det i hovedsak vil stå og falle på den økonomiske rammen. Sett med bakgrunn i de siste års negative utvikling, vil det være svært viktig at den økonomiske rammen økes. Bare gjennom solide, forutsigbare og gode rammevilkår kan målsettingen realiseres. *Forhøyet opplæringstilskudd.* AOF er ikke uenig i utvalgets begrunnelser, men vil tillegge og understreke at det ikke kan være hensiktsmessig å sette en begrensning på inntil 15% av bevilgningen til opplæringstilskuddet jf punkt B ovenfor. På dette området handler det om inkludering og om å hindre utstøting. Det er AOFs erfaring at universell utforming ikke er kommet langt nok og at dette må kompenseres om man vil unngå diskriminering. I tillegg er det etter AOFs mening under dette punktet at statlige myndighetene kan prioritere opplæring gjennom innsatsstyrt tilskudd. Det kan tenkes en rekke opplæringsaktiviteter for eksempel; helsefremmende tiltak, kostholdsveiledning, miljø og bærekraftig utvikling og ulike lavterskeltilbud som myndighetene vil ha prioritert i kortere eller lengre tidsperioder. AOF vil for eksempel framheve at studieforbundene vil være svært godt tilpasset til å ivareta og gjennomføre en ekstra innsatsstyrt opplæring med utgangspunkt i at flere internasjonale undersøkelser har avdekket at 1 av 5 voksne har for lave ferdigheter i lesing, skriving og tallbehandling.

AOF vil tillegge at ny lov og forskrift også må innholde henvisninger til kommunens/fylkeskommunens ansvar for fortsatt å finne rom og rammer for bevilgning til studieforbundenes generelle virksomhet i punkt A og B og C ovenfor. Dette kommer i tillegg til statlige bevilgninger og er viktige bidrag til studiearbeidet. Jf også svensk modell. Vi vil understreke at dette er praksis noen steder i dag og at dette bør omfatte alle regioner/fylker og tas med i arbeidet med forvaltningsreformen.

Tilskuddsordning 2 omhandler tilskudd til læring med paralleller i det offentlige. AOF er enig med utvalget at dette finansieres med samme størrelse som om det offentlige gjennomførte opplæringen.

Tilskuddsordning 3 omhandler ekstra kulturtilskudd forvaltet av fylkeskommunen. AOF er enig med utvalget at denne ordningen må knyttes direkte til studieforbundene læringsaktiviteter og ikke være et generelt kulturtilskudd til alt og alle. Det er gjennom tilknytningen til studieforbundene at læringsperspektivet framheves og systematiseres.

"Denne tilskuddsordningen foreslås formidlet gjennom regionene/fylkene til studieforbundene."

AOF er enig med utvalget at tilskuddsordningen forutsetter nye friske midler og ikke kan gjennomføres uten dette.

Kvalifisering av studieforbund jf 7.6.8

AOF er enig med utvalget i at det bør utvikles prosedyrer for godkjenning og kvalitetssikring av studieforbund som utfører paralleller og supplementer til offentlige utdanninger jf mål nr 6 i utvalgets forslag. AOF forutsetter at dette er kvalitetssikring på administrativt, faglig og økonomisk område. Vi er enig med utvalget i at en sentral/ eller en regional godkjenning også gjøres gjeldene på landsdekkende basis.

Resultatmålinger jf 8.3

AOF er enig med utvalgets anbefalinger og er fornøyd med at det som hovedregel ikke kreves personnummer for å gå på kurs i regi av studieforbund. For kurs som har klare paralleller til det offentlige utdanningssystemet jf mål nr 6 er personnummer å foretrekke. Vi stiller gjerne opp i et pilotprosjekt slik utvalget anbefaler.

Økonomiske og administrative konsekvenser jf kap 9

AOF ser det som en avgjørende gevinst at statstilskuddet fordeles gjennom studieforbundets sentrale ledd og støtter utvalget på dette punktet. Tilstrekkelige ressurser for forbundenes sentrale ledd er en forutsetning for god og effektiv utnyttelse av tilskuddet. AOF slutter seg til utvalgets konklusjoner og vurderinger i punkt 9. 4 og vil selvfølgelig gripe alle muligheter for å virkeliggjøre målene.

Avslutning

AOF ser fram til departementets videre arbeid med utvalgets innstilling og regner med at det politiske og praktiske målsettinger blir fulgt opp.

Med vennlig hilsen
AOF Norge


Tor-Arne Solbakken
Styreleder


Svenn Erik Bolle
Daglig leder