

Kunnskapsdepartementet
Boks 8119 – Dep
0032 Oslo

Desember 2007

Høring NOU 2007:11 Studieforbund - læring for livet

**I denne høringsuttalelsen fra
Funksjonshemmedes Studieforbund er de viktigste kravene:**

Fortsatt lovfesting og styrking av midler til særskilte målgrupper.

Endring av formelle krav til omfang av kurs.

Sikring av studieforbundenes rett til selv å godkjenne innholdet i opplæringen.

Funksjonshemmedes Studieforbund har med interesse lest NOU 2007:11 Studieforbund – Læring for Livet. Vi har med enda større interesse lest NIFU STEP's rapport 27/2007 *Organisasjon og styring av studieforbundene i Norge – en analyse for Tron-utvalget*. Denne rapporten har noen konklusjoner om den allmenne betydningen av studieforbundenes virksomhet og den økonomiske utarming som har skjedd de siste årene, som vi savner spor etter i Tron-utvalgets rapport.

På side 6 i oppsummeringen i sin rapport, sier NIFU STEP: *"Dessuten er dette viktig for utviklingen av frivillig sektor; den nære koblingen mellom studieforbundene og deres vel 400 frivillige medlemsorganisasjoner er trolig av vesentlig betydning for å fremme og videreutvikle demokratisk deltakelse i samfunnet."* Denne setningen gjentas flere ganger utover i rapporten. Spesielt viktig er det å se utsagnet i sammenheng med følgende, som konkluderer sammendraget i rapporten på side 9: *"Framtiden for den frivillige sektorens uformelle og fleksible opplysnings- og kursvirksomhet – som et viktig supplement til det offentlige utdanningssystemet – er høyst uviss dersom rammebetingelsene ikke endres vesentlig. Politikkutviklingen på dette området vil også berøre utviklingen av det frivillige organisasjonslivet generelt og dets framtidige bidrag i samfunnet."*

Tron-utvalgets rapport framstår som en lite offensiv NOU sett fra dette ståstedet. Utvalget har lagt vekt på krav til omstilling, dokumentasjon av nytte og krav til samarbeid hos

studieforbundene. Utvalget tar ikke hensyn til den medfart sektoren har fått gjennom de senere årenes forverring av rammebetingelser. Det er stor villighet i sektoren til å være nyttige og tilpasse seg samfunnsutviklingen, men mulighetene til å drive utviklingsarbeid er blitt svakere ettersom rammene er blitt strammere. Spesielt alvorlig er dette for Funksjonshemmedes Studieforbund, et av de få som har en økende virksomhet. FS har doblet sin aktivitet de senere årene, og tall så langt fra 2007 viser at vi allerede før utløpet av oktober tangerer aktivitetstallene fra 2006. FS har gjort et stort arbeid for å dokumentere aktiviteten i medlemsorganisasjonene, og sender nesten hele statsstøtten ut i kursstøtte for å oppmuntre til fortsatt registrering av kurs gjennom vårt system.

Flere av utvalgets forslag er vanskelige å vurdere, da de er for lite konkrete og gjennomarbeidet slik de er presentert. Som for eksempel det avgjørende forslaget om organisering av støtten: En egen bevilgning til drift vil kanskje kunne sikre sterkere økonomi til administrasjon sentralt, men dette må ikke gå på bekostning av støtten til kursvirksomheten. Dette er et av flere eksempler på at forslag fra NOUen kan slå ut både positivt og negativt for vår virksomhet. Generelt synes det som om nødvendigheten av de ulike forslagene ikke alltid er begrunnet, og det er i for liten grad gjort rede for hvordan tiltakene skal settes i verk for at de skal kunne fungere positivt og stimulere til styrking av virksomheten.

Fortsatt lovfesting og styrking av midler til særskilte målgrupper.

Utredningen åpner for at FS' andel av disse midlene drastisk reduseres, slik at kun 15 % av vår virksomhet kan rapporteres som rettet til særskilte målgrupper, mot i dag nesten hele. En svekkelse av denne øremerkingen vil ramme direkte den opplæring og de kursene våre medlemsorganisasjoner vurderer som de viktigste. Dette kan vi ikke godta. Formuleringene i utvalgets rapport om disse midlene bærer tydelig preg av at kompetansen om særlige målgrupper, og særlig om funksjonshemmede, har vært fraværende i utvalget. Det er i all hovedsak FS som organiserer de funksjonshemmedes organisasjoner på området opplæring og kompetanse. Det er også FS som forvalter og fordeler en stor andel av dagens § 24-midler. Dette er fordi våre organisasjoner gjennomfører opplæring der både innhold og form er spesielt tilpasset de mange ulike funksjonshemminger og kroniske sykdommer som våre organisasjoner representerer. Uten midler til særskilte målgrupper ville støtten til kursene være neglisjerbar, selv om nesten alt arbeid med organisering av kursene foregår som frivillig innsats. Vi ber derfor om at lovfesting av midler til særskilte målgrupper beholdes. Vi ber også om å få delta i arbeidet med å utforme et framtidig tilskudd til særskilte målgrupper.

Omfanget av opplæring i våre organisasjoner øker, og har økt hvert år de siste årene. Dette gjenspeiler både våre medlemmers ønske om å styrke sin kompetanse og det store behovet for tilrettelagte og spesialutviklede kurs. Denne positive utviklingen må sikres også i framtiden. I en tid da det er forholdsvis mindre aktivitet totalt, men aktivitet hos særskilte målgrupper øker, virker det dypt urettferdig å foreslå at midler til særskilte målgrupper skal defineres til 15 % av den totale støtten. Vi ber om at midler til særskilte målgrupper styrkes betraktelig, slik at vi kan bistå våre medlemmer i dette viktige arbeidet.

Et annet hovedkrav gjelder **formelle krav til omfang av kurs**, som knapt er omtalt i NOUen. I dag stilles det ikke kvalitetskrav fra staten til det enkelte kurs, men det stilles enkelte formelle krav. Et kurs skal være **minst 12 timer, ha minst 5 deltakere der alle er over 14 år**. For noen av våre medlemmer er det ikke nyttig å ha så mange deltakere. De kurs som må tilpasses individuelt, kanskje med en elev og en lærer, får i dag ikke støtte. Dette til tross for at de har like god kvalitet og gir like stort læringsutbytte for eleven. For noen grupper vil et kurs som foregår i en helg, ikke kunne inneholde 12 undervisningstimer. Tretthet og konsentrasjonsvansker gjør at lengre pauser og kortere undervisningsøkter må til. Vi ser heller ikke noe sted begrunnet at effektiv læring må være et minste antall timer. Vi er her ikke ute etter å svekke kvaliteten på gode kurs, men å få inn i støtteordningen gode kurs som i dag faller utenfor. FS utvikler opplæring gjennom internett, der deltakerne nok gjennomfører tilstrekkelig antall timer undervisning, men ikke samtidig og ikke i samme rom. Denne undervisningsformen er flott for mange, men kan i dag ikke motta støtte. Det samme gjelder opplæring for familier, der kun voksne deltakere 'teller' i statistikken. Kursene er noen av våre beste, men får sjelden støtte i denne ordningen. Det gjøres også en forskjell i tilskuddet for om kurset ledes av lærer eller ikke. For uformell opplæring er ikke lærerutdanningen det viktigste. Timer uten lærer for likemenn, tillitsvalgte eller i selvhjelpsøyemed er effektiv og god undervisning. **FS ber om en oppmykning av disse reglene. Fem undervisningstimer utgjør for mange av våre grupper en lang dag med læring, og vil kunne gi god kompetanse innenfor noen områder, som for eksempel trygderettigheter eller opplæring i hjelpemidler eller kassereropplæring.**

Vårt siste hovedkrav er **bevaring av studieforbundenes rett til selv å godkjenne innhold i opplæringen**. Denne retten er ikke direkte utfordret i utredningen. FS er likevel kjent med at det arbeides med å legge retten til å godkjenne studieplaner og kursplaner til en felles instans, som slik vil normere ulike typer opplæring. Man henviser her til et ønske om "målstyring" av virksomheten. Etter FS' mening er målene som er beskrevet i utredningen gode. Ethvert godkjent studieforbund vil kunne begrunne sine aktiviteter med henvisning til dem. Noe helt annet ville være å "operasjonalisere" målene slik at normerte planer for ulike opplæringsaktiviteter brukes som mål på om opplæringen skal få støtte. Da vil for eksempel et kurs i bunadssøm kunne få støtte til et visst antall timer, en instruktøropplæring i brukermedvirkning et annet. Denne typen normering vil ta bort grunnlaget for mye av den opplæring FS formidler støtte til. Funksjonshemmede og kronisk syke søker opplæring gjennom sine organisasjoner og FS nettopp fordi den opplæringen de tilbys andre steder ikke er tilpasset deres behov. FS har i dag kompetanse til å utvikle, gjennomføre og kvalitetssikre den opplæringen vi støtter. Gjennom kompetanse om funksjonshemming kan vi sikre god tilpasning for ulike grupper, og vurdere hva som er nødvendig. Gjennom kompetanse om opplæring kan vi bistå våre medlemsorganisasjoner i å benytte ulike pedagogiske verktøy og læringsstrategier som gir bedre læring for kursdeltakere. Vi vil også vise til den vekt rapporten fra NIFU STEP legger på forholdet mellom selvstendige studieforbund og våre medlemsorganisasjoner. Standardisering av studietilbudet vil svekke tilliten til at vi som studieforbund kan arbeide spesielt godt med våre medlemmers utfordringer. Et "kvalitetsutvalg" som skal kunne overprøve våre vurderinger kan vi derfor

ikke godta. Vi ber om å få ta aktivt del i arbeidet med å utforme eventuelle godkjenningskriterier.

I sitt høringsbrev er KD opptatt av vurderinger av noen forslag:

- **ny målstruktur: forslag til seks overordnede mål** for studieforbundenes virksomhet.

Funksjonshemmedes Studieforbund har en aktivitet som litt omtrentlig kan deles i følgende temaer: Organisasjonsopplæring, mestring av egen livs- og sykdomssituasjon, opplæring av brukermedvirkere, kurslederopplæring og trening for økt livskvalitet og tilnærming til arbeidslivet. I tillegg faller ca 25 % av kurs gjennomført av våre medlemmer innenfor allmenkultur- og hobbyvirksomhet. Den siste gruppen kurs er viktig for våre målgrupper, de gir sosial kompetanse og gjør mange i stand til å gå videre i prosessen mot inkludering i både det sivile liv og arbeidslivet.

Hovedmålene – slik de er formulert i utredningen – gir godt nok grunnlag til at vi som studieforbund skal kunne begrunne våre kurs og vår opplæring overfor tildeling fra statsbudsjettet. Demokratiutvikling, mestring, inkludering og tilgang til kompetanse og styrking av deltakelse, fem av de seks hovedmålene, ligger i selve formålet med den opplæringsvirksomheten våre medlemmer utøver. Hovedmål seks er årsaken til at FS er opprettet, nemlig behovet for en selvstendig og supplerende opplæringsarena for funksjonshemmedes organisasjoner, tilpasset funksjonshemmede og kronisk syke. **For FS representerer de seks hovedmålene verdifull presisering av hvorfor nettopp vår virksomhet er viktig, og kan bidra til økt forståelse hos offentligheten for dette. Likevel vil vi advare mot forsøk på å ”operasjonalisere” disse målene til en godkjenningssnorm som vil frata oss rett og plikt til å kvalitetssikre og godkjenne innholdet i opplæringen.**

- **ny lov for ikke-formell opplæring:** loven foreslås å regulere en mer samlet sektor for frivillig, fortjenestefri opplæring utenfor det formelle utdanningssystemet.

I utredningen gis det, etter vår mening, ikke gode grunner for en slik samlende lov, men FS har heller ikke noe prinsipielt imot en slik lov. Det kan være avklarende å behandle ulike typer opplæring for voksne samme sted, så lenge man ikke gir inntrykk av at de ulike opplæringsformene kan erstatte hverandre og at man slik skulle oppnå en forenkling av virksomheten. Som stortingsmeldingen om frivillighet i Norge så godt uttrykte det, er frivillighet mange ulike virksomheter, formål og former. Dette bør vi ta vare på, også innenfor opplæringsområdet. **FS’ holdning til en samlende lov vil derfor være helt avhengig av hvordan loven skal se ut, og hva man vil oppnå med den. Uansett løsning, vil lovfesting av midler til voksenopplæring for særskilte målgrupper være viktig.**

- **styrket regionalt ansvarsområde** for voksnes opplæring: fylkeskommunen foreslås gitt et overordnet ansvar å møte voksnes og regionens behov for kompetanse ved at
 - samarbeidet med ikke-formelle opplæringsaktører ivaretas gjennom gjensidig forpliktende partnerskapsavtaler

- ansvar for all grunnopplæring for voksne samles i fylkeskommunen
- ordning for kvalifisering av tilbydere av formell grunnopplæring

FS er svært åpen for å samarbeide med ulike instanser, og har i dag kurssamarbeid med sykehus, NAV-kontorer og flere departementer, samt selvsagt våre medlemsorganisasjoner lokalt og sentralt. Blant de arenaer der forpliktende partnerskapsavtaler kan være spesielt aktuelt er Lærings- og mestringssentre på sykehusene og NAV-kontorene. Vi har i dag ikke avtaler om samarbeid på regionnivå, men ser ikke bort fra at dette kan bli aktuelt i framtiden. I forbindelse med frivillighetsmeldingen ser vi også muligheter for partnerskap innenfor folkehelse satsingen. Det er alt i alt spennende for FS å samarbeide med partnere som har en annen type kompetanse enn vår egen.

FS driver i liten grad grunnopplæring for voksne, og vil derfor ikke ta stilling til forvaltningsnivå eller kvalifisering på dette området.

- **Tilskuddsordninger**

- en statlig tredelt tilskuddsordning rettet mot den delen av studieforbundenes opplæringsvirksomhet som er ubundet av pensum og eksamen
- en kulturpott til fordeling blant studieforbundene formidlet via fylkeskommunen
- opplæring med paralleller i offentlig utdanning og på oppdrag fra fylkeskommunen finansieres gjennom rammeoverføringene til fylkeskommunen

Det er vanskelig å se på hvilken måte den foreslåtte tilskuddsordningen vil utgjøre noen forskjell for FS i forhold til dagens ordning. Et unntak er utviklingsmidler, som det er foreslått skal tildeles hvert enkelt studieforbund istedenfor at de skal deles ut av VOX etter søknad. Denne endringen er vi glade for, i den grad aktivitetsstøtten samtidig styrkes. (se ovenfor)

Vanskelighetene i forslaget ligger ikke fremst i det som uttrykkes, men i det som ikke presiseres.

- Et nytt **driftstilskudd** som inkluderer den utviklingsstøtten VOX i dag fordeler, vil kunne styrke utviklingsarbeidet i studieforbund som FS, som i dag fordeler nesten all støtte videre til kursarrangørene. Tilskuddet må derimot ikke gå på bekostning av støtten direkte til opplæringen.

- **Aktivitetstilskudd** ser vi som en forlengelse av dagens § 19-støtte, og vi ser ingen Indikasjoner på at utvalget her har tenkt annerledes enn dagens ordning. Her er vår fremste bekymring at tilskuddet stagnerer samtidig som vår aktivitet øker.

- **Forhøyet aktivitetstilskudd** ser vi som en videreføring av § 24-midlene. Her er det imidlertid avgjørende hvordan støtten utformes Støtten må fordeles til de som faktisk gjennomfører tilpasset opplæring spesielt rettet mot gruppene støtten er beregnet på. I dag mottar FS en stor del av de 15 % som er avsatt til opplæring for spesielle målgrupper. Hvis utvalgets forslag konkretiseres slik at vi bare kan rapportere 15 % av vår virksomhet til spesielle målgrupper, vil det rasere vår økonomi og våre muligheter til spesiell innsats der våre medlemsorganisasjoner ser den største nytte. Det allmenne tilskuddet er for lite til å sikre at kurs tilpasses ulike funksjonshemninger. **Vi ber om at det forhøyet opplæringstilskuddet fortsatt sikres gjennom lovfesting, og styrkes slik at det kan komme våre grupper til gode.** God tilpasning krever både kompetanse, tid og penger, og FS er med på å sikre at kursdeltakere med ulike

funksjonshemminger faktisk får utbytte av den viktige opplæringen de deltar på. God tilpasning er avgjørende både for motivasjon og læringsutbytte, spesielt hos en gruppe som mer enn andre har møtt avstøtning og nederlag i ulike sammenhenger. I FS kombinerer vi kompetanse om funksjonshemming med kompetanse om opplæring, noe som gir bedre læring for våre deltakere.

- **Kulturpott – må ikke gå på bekostning av den allmenne støtten**

- **Grunnopplæring i fylker og regioner – vil ikke påvirke FS' virksomhet i særlig grad**

- **Godkjenning av studieforbund**

nye godkjenningskriterier og ny godkjenning av studieforbund.

I forslaget til kriterier for å godkjenne studieforbund, ser vi en forskjell i bestemmelsene i forhold til det nasjonale og regionale: Også i dag skal vi ha virksomhet over hele landet. Vi synes godt det kan gjelde for alle studieforbund. I tillegg kreves det her regional forankring, i motsetning til i dagens *forskrifter* der det kreves organisasjonsledd i minst ti fylker. En regional forankring i form av regionsledd tilpasset våre medlemmers og vår virksomhet vil være mer hensiktsmessig for FS enn et krav om fylkesvis forankring. Vi vil kanskje fortsatt ha enkelte fylkesvise lag, men kan da samle et ledd til flere fylker der det er hensiktsmessig.

I utvalgets rapport er det litt uklart hvor de omtaler fylkeskommuner og hvor de omtaler regioner og **hvilken type regioner det her dreier seg om. En avklaring av dette må gi rom for det enkelte studieforbund til å tilpasse sin virksomhet slik at den blir mest mulig effektiv.** Vi håper det kan tas hensyn til dette slik at det gis en viss, begrunnet frihet i organiseringen.

Oslo, 20. desember 2007,

Knut Magne Ellingsen
Styreleder

Marianne Ween
Generalsekretær