

## SAMLET SAKSFRAMSTILLING

**Arkivsak:** 07/02708

### HØRINGSUTTAELSE OM NOU 2007:11

---

Saksbehandler:	Helen Bøe	Arkiv:
<b>Saksnr.:</b>	<b>Utvalg</b>	<b>Møtedato</b>
0003/08	Hovedutvalg for læring og utvikling	17.01.2008

## SAKSFRAMLEGG

---

Saksbehandler:	Helen Bøe, ADMIN	Arkiv:
Arkivsaksnr.:	07/02708-001	

---

### HØRINGSUTTAELSE OM NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet

#### Rådmannens forslag til vedtak:

1. Høringsuttalelsen sendes til Det Kongelige Kunnskapsdepartementet

Kragerø, den

Ole Magnus Stensrud  
Rådmann

## SAKSOPPLYSNINGER

### Saken ekspederes til:

Det kongelige kunnskapsdepartementet

### Som trykte vedlegg følger:

Sammendrag av NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet

### Bakgrunnen for saken

Regjeringen ønsket å videreutvikle og styrke studieforbundenes rolle som opplæringsaktører og bidragsyttere i det frivillige Norge. På denne bakgrunnen oppnevnte kunnskapsministeren i oktober 2006 et utvalg med følgende mandat:

«Utvalget skal beskrive:

- studieforbundenes historikk, med vekt på den senere tid og i lys av samfunnsutviklingen bl.a. innenfor teknologi og endring og vekst i opplærings- og utdanningsaktiviteten
- studieforbundenes organisering og virksomhet i dag
- en sammenligning av den norske modellen for studieforbund med modellene i de andre nordiske landene
- studieforbundenes samlede finansiering, herunder statens styring og finansiering
- studieforbundenes rolle for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet i et bredt perspektiv knyttet til kultur, folkeopplysning, likeverd, deltagelse og demokrati, integrering og inkludering.

Utvalget skal vurdere og komme med anbefalinger angående:

- studieforbundenes oppgaver og rolle for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet i et bredt perspektiv knyttet til kultur, folkeopplysning, likeverd, deltagelse og demokrati, integrering og inkludering, herunder studieforbundenes oppgaver og rolle i forhold til offentlige og andre utdanningstilbud
- den samlede finansiering av studieforbundene, herunder den statlige tilskuddsordningen og dens innretning
- eventuelle strukturelle endringer i styring og organisering i tilknytning til studieforbundenes virksomhet, herunder om det er hensiktsmessig å overføre tilskuddsforvaltningen for voksenopplæringen fra statlig til regionalt nivå, jf. at dette har blitt foreslått av det såkalte fylkesordfører-/rådslederkollegiet ifm. forvaltningsreformen
- behov for endret statistikkgrunnlag for bedre innsyn i bruken av de ulike tilbudene, og som kan inngå i den målvurderingen og kontrollen som staten som tilskuddsforvalter er forpliktet i forhold til.

Utvalget skal se arbeidet i sammenheng med andre relevante reform- og utredningsarbeider. Utvalget skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av sine anbefalinger. Minst ett forslag skal være basert på uendret ressursbruk. Utvalget skal legge fram sin rapport til Kunnskapsdepartementet innen 1. september 2007». Fristen ble senere endret til 12. september 2007.

Det er besluttet at utvalgets arbeid skal legges fram i form av en Norsk Offentlig Utredning (NOU).

### **Saksbeskrivelse**

Se vedlegg: Sammendrag av NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet

### **SAKSVURDERING**

Det Kongelige Kunnskapsdepartementet (KD) ber om vurderinger av Tron utvalgets forslag til:

1. Ny målstruktur for studieforbundenes virksomhet.
2. Ny lov for ikke-formell opplæring.
3. Styrket regionalt ansvarsområde for voksnes opplæring, blant annet at fylkeskommunen får ansvar for all grunnopplæring for voksne.
4. Nye tilskuddsordninger for studieforbundene.
5. Nye godkjenningskriterier for studieforbund.

Kragerø kommune har særlig interesse av å kommentere punkt 3.

### **Forslag til uttalelse**

Det er kommunens mening at dagens organisering av voksnes læring er uheldig fordi det blir en kunstig skille mellom grunn-, videregående og høyere utdanning som er til hinder for den enkelte voksnes kompetanseheving. Det er for eksempel vår erfaring at mange voksne trenger læring i grunn- og videregående fag samtidig.

Kommunen ser at det ikke er tilstrekkelig satsing på offentlige tilbud til voksne. Tilbudene er ofte fragmentert på grunn av skillet mellom grunn- og videregående opplæring. Lokalsamfunn som Kragerø har ikke tilstrekkelig tilgang på høyskoletilbud. Tilbud rettet mot arbeidsledige, uføre, personer med psykiske eller rusrelaterte problemer og andre tilsvarende grupper formidles, finansieres og dekkes av mange aktører. Løftene fra lanseringen av kompetansereformen er ikke innfridd. I den grad det er bevilget "friske" midler, er disse kanalisert til prosjekter som i stor grad har kommet de store byene til gode.

Kragerø kommune mener at det er like viktig for voksne som for barn at det offentlige tar ansvar for forutsigbare opplæringstilbud av høy kvalitet. Det er viktig at tilbudet er fleksibelt og lokalt forankret. Tilbudet må ta utgangspunkt i det lokale næringslivet og lokalsamfunnets behov, så vel som individets evner og mål. Enhver kommune bør ha tilgang til et læringscenter i sitt nærmiljø. Et slikt læringscenter bør kunne gi tilbud på grunn-, videregående og høyskolenivå. Senteret bør sikres finansiering til forskning og utvikling så vel som til læring. Det er like viktig for innbyggerne i et lite samfunn som Kragerø, som for osloborgere, å ha tilgang på livslang læring. På samme måte som i grunn- og videregående skole bør ikke behovet for bedring og reform føre til sanering av det offentlige tilbudet.

Tronutvalget foreslår at ansvar for voksnes grunnopplæring skal legges til fylkeskommunen som allerede har ansvar for voksnes læring på videregående nivå. Dette ville løse utfordringen med å samle voksnes læring til samme overordnede instans. Kragerø kommune har likevel følgende betenknninger.

- Det er i den enkelte kommunen man kjenner til hva slags behov man har for voksnes læring.
- Det er viktig med lokale løsninger og samarbeidsmodeller, for eksempel med næringslivet.
- Kommunen trenger fleksible løsninger som kan endres raskt.
- Fylkeskommunen blir et mellomledd som innebærer administrasjon lengre vekk fra utøverne.
- Det er viktig å sikre likeverdige muligheter for utkanten, og at fylkeskommunale sentra ikke blir forfordelt.

Kragerø kommune ber om at forslaget til sammenslåing av voksnes læring som et fylkeskommunalt ansvar utredes bedre før det iverksettes. Kommunen ber videre om at det fokuseres på finansiering av voksnes læring og på hvordan sikre et likeverdig offentlig tilbud av høy kvalitet til alle landets innbyggere.

### **Forslag til løsning**

1. Høringsuttalelsen sendes til det kongelige kunnskapsdepartementet

### **KONSEKVENSER**

Uttalelsen innebærer ingen konsekvenser for Kragerø Kommune

## **Sammendrag av NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet**

Studieforbundene har lange tradisjoner som tilbydere av opplæring for voksne i Norge. Utvalget registrerte imidlertid tidlig i sitt arbeid at kunnskapsgrunlaget om deres virksomhet var svakt, og initierte derfor egne undersøkelser. Beskrivelsen i kapittel 3 søker å få fram studieforbundenes mangfold. Dette kapittelet har derfor relativt stor plass i sammendraget. Kapittel 7 omhandler utvalgets vurderinger og forslag og har også stor plass her.

### **2.1 Kapittel 3 Situasjonsbeskrivelse**

Læring tilegnes på ulike arenaer gjennom hele livet. Endringer i det offentlige utdanningssystemet har bidratt til at vilkårene for voksne som ønsker opplæring, har blitt bedre. Koblingen av begrepet livslang læring til sysselsetting og verdiskaping mv. har ført til økt oppmerksomhet om opplæring på andre arenaer enn det formelle, offentlige utdanningssystemet. Det er en betydelig gruppe voksne som i begrenset grad deltar i kompetanseutviklingen. Spørsmålet om hvilken rolle studieforbundene skal, kan og vil ha i framtiden, må stilles i lys av dette.

Framveksten av studieforbundene ses i sammenheng med de store og landsomfattende folkelige bevegelsene som vokste fram på slutten av 1800-tallet. Det var den danske presten Grundtvig, med sin omfattende virksomhet som historiker, pedagog, filosof og politiker, som ga den nordiske folkeopplysningen dens særlige karakter. For Grundtvig handlet ikke opplysning om noe som skulle overføres fra eliten til et uopplyst folk. Opplysningen skulle komme innenfra eller nedenfra, fra folket selv. Nordisk folkeopplysning ble knyttet til framveksten av det nordiske demokratiet.

I 1950-årene ble begrepet voksenopplæring tatt i bruk. Ved at man ga den enkelte nye muligheter til utdanning, ble voksenopplæringen i 1960- og 70-årene benyttet som virkemiddel i sosial utjevning. Det ble lagt til rette for at opplæring for voksne kunne øke tilgangen på kvalifiserte medarbeidere og lette omstillinger i arbeidslivet. Voksenopplæring ble et viktig ledd i arbeidet med å bedre arbeidskraftens geografiske mobilitet. Lov av 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) ble vedtatt i 1976, og trådte i kraft 1. august 1977. Loven var den første i verden i sitt slag, og innebar en oppgradering av opplysningsorganisasjonenes rolle. Proposisjonen framhevet blant annet at voksenopplæringsloven, sammen med andre tiltak, skulle være et redskap for økt likestilling mellom individer, grupper og distrikter. Under stortingsbehandlingen uttalte komitéflertallet at det var behov for å få en egen lov om voksenopplæring for å fremme likestilling mellom førstegangsutdanning og voksenopplæring. Studieorganisasjonenes arbeid skulle være av utfyllende karakter til utdanningssystemet.

Det er 20 offentlige godkjente studieforbund. Disse har mer enn 400 medlemsorganisasjoner som omfatter de politiske partiene, de fleste arbeidstakerorganisasjonene og ulike livssyns- og interesseorganisasjoner. Hovedoppgaven til studieforbundene er å tilby ulike former for voksenopplæring. Opplæringen er som regel i form av studieringer og kurs av kortere varighet, ubundet av bestemte penser og eksamener. Etter lov om voksenopplæring § 10 og forskriftene til denne, legges følgende kriterier til grunn for godkjenning: Studieforbundene skal ha en demokratisk organisering med et valgt styre og minimum to medlemsorganisasjoner.

De skal ha aktiviteter i minst ti fylker og minimum 20 000 rapporterte kurstimer i året. Studieforbundene er svært ulike, både i profil, størrelse, organisering og arbeidsform. Mens enkelte forbund har stor opplæringsvirksomhet i egen regi, skjer opplæringen i andre forbund i hovedsak i medlemsorganisasjonens regi. Studieforbundene er godt representert i spredt befolkede regioner. Det er flest kvinner (57 prosent) som deltar. Emnepreferansene er tydelig kjønnsdelt, slik som i utdanningssystemet for øvrig. I likhet med det øvrige utdanningssystemet har også studieforbundene utfordringer med å nå personer med lav kompetanse og svak motivasjon for opplæring.

Studieforbundene er sentrale leverandører av kulturelt relatert opplæring og kurs, særlig på musikkområdet. I arbeidslivet står studieforbundene for rundt ti prosent av kursvirksomheten. Det er spesielt stor aktivitet rettet mot primærnæringene. Det er betydelig aktivitet innenfor organisasjonskunnskap og andre emner som kvalifiserer til deltakelse i politikk og organisasjonsliv.

Aktiviteten i studieforbundene har sunket siden begynnelsen av 1980-årene. Fra 1981 til 2001 mistet studieforbundene mer enn 300 000 deltakere, det vil si mer enn en tredjedel, og de arrangerte 37 prosent færre kurs. Siden 1995 er antall kurs nær halvert, mens antall deltakere og antall timer er redusert med 30 prosent.

Mulige årsaker til nedgangen er belyst av Tøsse (2004:272). Statistisk henger budsjettsituasjonen og deltakelsen sammen. Det er likevel ikke noen entydig sammenheng i nedgangen i statstilskudd og nedgangen i aktivitet i perioden. Nedgangen for enkelte fag og temaer kan også skyldes endrede preferanser blant deltakere og økt konkurranse fra andre tilbydere etc. Fastsettelsen av ansvaret for rettighetsbasert opplæring for voksne til det offentlige kan også ha hatt betydning.

## **2.2 Kapittel 4 Internasjonale relasjoner**

I dette kapittelet omtales studieforbundenes kontakter, både til nordiske søsterorganisasjoner og internasjonale organisasjoner. Deretter beskrives relasjoner til UNESCO, EU og Nordisk Ministerråd.

I samsvar med mandatet blir den norske studieforbundsmodellen sammenlignet med tilsvarende modeller i Norden forøvrig. Med henblikk på å få fram likheter og ulikheter følger beskrivelsene for Danmark, Finland og Sverige samme oppbygning:

- lovregulering, organisering og formål
- aktivitetsformer og finansiering
- rapportering, statistikk og kvalitetssikring

I sine vurderinger (punkt 4.2.5) konstaterer utvalget at de øvrige nordiske landene har færre, men større studieforbund enn Norge. De andre nordiske landene har også et mer rendyrket virksomhetsområde for studieforbundene enn tilfellet er i Norge. Studieforbundenes aktivitet er i disse landene avgrenset til ikke-formell opplæring, mens formell grunnopplæring for voksne ivaretas av det formelle utdanningssystemet. Utvalget har vært opptatt av årsakene til at det i Sverige er stor tverrpolitisk enighet om at folkbildningen (studieforbund og folkehøgskoler) skal være et alternativ og supplement til det formelle utdanningssystemet. Styring og organisering, målstruktur, dokumentasjon og kvalitetsarbeid er noen av de faktorene utvalget her har hatt fokus på. Utvalget har også sett med interesse på den

omfattende regionalreformen som trådte i kraft i Danmark fra og med 2007. Det gjelder spesielt konsekvensene av nedleggingen av amtene og en omfattende kommunesammenslåing.

### **2.3 Kapittel 5 Rolle for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet**

I dette kapitlet ses studieforbundenes rolle i relasjon til mandatpunktene folkeopplysning, likeverd, deltakelse og demokrati, kultur, integrering og inkludering. Folkeopplysning drøftes i sammenheng med studieforbundenes forankring og rolle i frivillig sektor. Utvalget konstaterer at kunnskapsgrunnet om forholdet mellom overordnede samfunns mål og studieforbundenes virksomhet er lite oppdatert. Derfor har utvalget innhentet relevante eksempler for å illustrere studieforbundenes funksjon innenfor ulike sektorer og samfunnsområder. Analysen av statistikken i kapittel 3 har også vært et viktig faktagrunnlag. Kapitlet oppsummeres med en sammenfattende drøfting av studieforbundenes mulige roller og oppgaver framover. Utvalget anser at realiseringen av disse vil kreve både en klargjøring av de økonomiske og de organisatoriske rammebetingelsene studieforbundene skal virke innenfor, og en aktiv reformvilje fra studieforbundene selv.

Utvalget peker på at nedgangen i studieforbundenes aktivitet skyldes sammensatte forhold. Etter utvalgets oppfatning er uklarhet om hensikt og mål med studieforbundenes virksomhet og deres rolle den mest grunnleggende årsaken til at bevilgningene og aktiviteten over tid har gått ned.

Utvalget oppfatter studieforbundene som sentrale aktører i å gjøre frivillig sektor som læringsarena tilgjengelig for alle, og med det bidra til demokrati og deltakelse. Videre ses frivillighet og lokalt kulturliv i nær sammenheng. En tydeliggjøring av studieforbundenes rolle for frivilligheten vil også ha positive virkninger for deres betydning for kulturlivet. Utvalget mener at studieforbund er en av mange aktører som bidrar til å nå målsettinger i arbeids- og samfunnsnivå sentralt, regionalt og lokalt. Deres viktigste fortrinn er å være en åpen og tilgjengelig arena for læring. Studieforbundenes mulighet til å spille en aktiv og synlig rolle på flere samfunnsområder handler langt på vei om bedre samarbeid med offentlige aktører, både ved at de slippes til, og ved at de selv griper mulighetene. For at studieforbundene fortsatt skal kunne spille en viktig rolle tilpasset framtidens utfordringer, mener utvalget det er nødvendig med nye vinklinger og grep for å tydeliggjøre oppgaver og ansvar.

### **2.4 Kapittel 6 Studieforbundenes oppgaver og rolle i forhold til offentlige og andre utdanningstilbud**

I dette kapitlet drøftes grenseflater mellom studieforbundene og andre aktører som tilbyr læring utenfor det formelle utdanningssystemet. Deretter diskuteres forholdet til det offentlige utdanningssystemet, med særlig vekt på studieforbundenes rolle ift. til formell grunnopplæring for voksne.

Studieforbundene har berøringspunkter til ulike opplæringsaktører og arenaer utenfor det formelle utdanningssystemet. Dette gjelder i særlig grad folkehøgskolene og fjernundervisningsinstitusjonene. Bibliotekreform 2014 åpner nye muligheter for samarbeid. Med hensyn til arbeidslivets behov for kompetanse har studieforbundene vist at de kan være en viktig samarbeidspartner, ut fra både den enkeltes og bedriftenes behov. Utvalget mener at studieforbundenes fortrinn kan nyttes bedre i innsatsen rettet mot personer som står svakt på arbeidsmarkedet. Dette gjelder spesielt på det utfordrende feltet grunnleggende ferdigheter.

For å være en god samarbeidspartner må studieforbundene selv i sterkere grad benytte de mulighetene som teknologien gir til å videreutvikle opplæringstilbud. Utvalget mener en sterkere samordning mellom ulike opplæringsaktører, og en tydeliggjøring av læring i frivillig sektor som supplement og alternativ til formell utdanning, kan være med på å løfte feltet. Når det gjelder studieforbund som aktør i formell grunnopplæring for voksne, mener utvalget at både rammebetingelser og studieforbundenes egne strategier vil ha betydning. Utvalget understreker at studieforbundene selv må bidra til å synliggjøre hvordan de er alternative eller supplerende, og hvorfor det vil være en fordel å benytte dem som tilbydere av formell grunnopplæring. Utvalget mener at ansvaret for rettighetsbasert grunnopplæring for voksne fortsatt skal ligge hos det offentlige. Det at Kunnskapsløftet åpner for å tilrettelegge opplæring som kombinerer elementer fra grunnskole og videregående opplæring, mener utvalget gir nye muligheter spesielt for voksne.

Utvalget peker på behovet for en mer fleksibel tilbudsstruktur for å gjøre rettighetsbasert opplæring tilgjengelig og tilrettelagt ut fra voksnes ulike behov og realkompetansevurdering, og samtidig sikre at opplæringen blir kvalitetssikret i samsvar med godkjente læreplaner. Utvalget understreker også behovet for bredt samarbeid mellom involverte aktører, herunder NAV, regionalt arbeidsliv, frivillig sektor og utdanningsmyndighetene for at voksne skal få et best mulig opplæringstilbud. En helhetlig en-dørs- politikk vil etter utvalgets vurdering være mer oversiktlig sett fra den enkelte brukeren ved at de som trenger det kan få veiledning ved å henvende seg ett sted. Dette utfordrer evnen til samarbeid mellom ulike aktører. Utvalget anbefaler at ansvaret for å få en mer helhetlig kompetanseutvikling for voksne tillegges fylkeskommunene. En konsekvens av dette vil være at ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne overføres fra kommunene til fylkeskommunene.

## **2.5 Kapittel 7 Styring, organisering og finansiering**

I dette kapittelet gjennomgås tre ulike modeller for styring og organisering av studieforbundene, samt ulike modeller for finansiering. Utvalget gir sine vurderinger av de ulike modellene og anbefaler en ny modell for styring og organisering. Det gis også anbefalinger om finansieringen av studieforbundens virksomhet. Innledningsvis har utvalget sett behovet for å formulere overordnede mål for studieforbundene.

### **2.5.1 Ny målstruktur**

Ved å formulere en klarere målstruktur for studieforbundenes virksomhet, vil deres rolle og oppgaver framstå med større tydelighet. Utvalget foreslår at følgende seks overordnede mål legges til grunn for studieforbundenes virksomhet:

- å bidra til å vedlikeholde og styrke demokratiet og legge grunnlaget for bærekraftig utvikling ved å engasjere og utvikle aktive medborgere
- å gjøre det mulig for mennesker å påvirke sin egen livssituasjon
- å bekjempe utstøting og bidra til inkludering
- å bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle og slik møte behov i et samfunn og arbeidsliv i stadig endring
- å styrke kulturelt mangfold og øke deltakelsen i kulturlivet
- å være en selvstendig arena for læring og et supplement til offentlige utdanningstilbud for voksne



## 2.5.2 Framtidige modeller for styring og organisering

De tre modellene for styring og organisering av studieforbundene kan kort beskrives slik:

*Modell A* er i stor grad lik dagens ordning, men med en klarere presisering av at hovedoppgaven er læring i frivillig sektor. Modellen åpner for kulturarrangementer som et nytt aktivitetsområde. I modell A kan studieforbundene på oppdrag fra fylkeskommunen tilby formell kompetansegivende opplæring til voksne.

*Modell B* forutsetter at studieforbundene selv operasjonaliserer sine egne konkrete mål som grunnlag for rapportering av måloppnåelse. En tettere samhandling med andre aktører som har tilgrensende formål og aktiviteter kan gi større tyngde i å oppnå overordnede formål. Et mulig grep er felles lovgivning og styring.

*Modell C* har en helhetlig tilnærming til voksnes læring ved at ansvaret samles og virkemiddelbruken koordineres. Hovedprinsippet er at voksne som ønsker ny kompetanse, skal kunne henvende seg ettsted for å få veiledning og et relevant og ønsket tilbud. Modellen legger opp til at ansvaret for all grunnopplæring samles hos fylkeskommunen. Den peker også på behovet for forpliktende samarbeid mellom studieforbundene og fylkeskommunen gjennom partnerskapsavtaler. Partnerskapet vil synliggjøre studieforbundenes styrke som alternativ og supplerende tilbyder og deres rolle i regional samfunnsutvikling. Samtidig har modellen fokus på rollen fylkeskommunen bør spille i å legge godt til rette for læring i frivillig sektor.

## 2.5.3 Framtidige modeller for finansiering

Finansiering er en annen viktig rammefaktor for studieforbundenes framtidige virksomhet. I kapittel 7.4 skisseres tre ulike modeller for finansiering.

*Modell 1* beholder hovedstrukturen i dagens finansiering av studieforbundene. Modellen foreslår forenklinger først og fremst knyttet til innlemming av utviklingstilskudd i tilskuddsrammen.

*Modell 2* er en kombinert modell der en del av tilskuddet brukes til opplæring knyttet til de overordnede målene for studieforbundene. Modellen forutsetter også stimuleringstilskudd til forsøks- og utviklingsarbeid, prioriterte innsatsområder eller kulturaktiviteter. I en kombinert tilskuddsmodell kan det vurderes også å legge en felles bevilgningsramme for flere opplæringsaktører i frivillig sektor.

*Modell 3* legger opp til en regional forvaltning av tilskudd til studieforbundene. Modellen vil være best egnet ved oppgaver som er lovfestet, og der tilskuddet kan innlemmes i rammeoverføringene til fylkeskommunene. En regional tilskuddsmodell kan også kombineres med modell 1 og modell 2.

## 2.5.4 Utvalgets vurderinger av ulike modeller for styring og organisering

Vurderingene oppsummeres kort slik:

- Alle de tre modellene for styring og organisering av studieforbundene har viktige elementer i seg som på ulikt vis tydeliggjør studieforbundenes roller. I modell A styrkes frivillighetslæringen, og denne opplæringen gis høyere status enn tilfellet synes å være i dag. Dette er viktig i et helhetlig kompetanseperspektiv. Kulturarrangementer er integrert som en del av virksomheten til studieforbundene, noe som bidrar til ytterligere vitalisering av det lokale kulturlivet.
- I modell B er fordelen knyttet til et balansert målstyringssystem som inkluderer alle de seks overordnede målene for studieforbundene, og hvor studieforbundene må finne fram til gode og hensiktsmessige operasjonaliseringer av de overordnede målene. Ulempen med en balansert målstyringsmodell er først og fremst økt administrasjon.
- I modell C får fylkeskommunen et større ansvar for voksnes læring, noe utvalget mener vil kunne gi en bedre tilnærming til voksnes behov for kompetanse og en bedre koordinering av virkemiddelbruken.
- Utvalget mener det er lite hensiktsmessig å revitalisere voksenopplæringsloven gjennom å gi den mer substans i form av tiltak som kun er rettet mot voksne
- Utvalget mener de ulike opplæringstilbudene utenfor det formelle utdanningssystemet – dvs. studieforbundene, fjernundervisningsinstitusjonene, folkehøgskolene og noen av skolene som i dag er regulert etter kapittel 6A i privatskoleloven – helt eller delvis bør ses i sammenheng og reguleres i en egen ny felles lov.
- Utvalget har vurdert dagens bestemmelse om aldersgrense for hvilke deltakere i studieaktivitet som er støtteberettiget, og mener at dagens aldersgrense på 14 år skal beholdes, men at det må klargjøres at studieforbundenes kjerneaktivitet er læring for voksne.

Utvalget mener det er viktig å gi fylkeskommunen et større ansvar for å legge til rette for en helhetlig tilnærming til voksnes læring. Dette ansvaret må blant annet ses i sammenheng med at fylkeskommunen har et særlig ansvar for den regionale nærings- og samfunnsutviklingen. Utvalget mener det er viktig å gi høy prioritet til kompetanseutvikling i befolkningen og arbeidslivet. Gjennom at fylkeskommunen samarbeider med frivillig sektor og studieforbundene kan disse trekkes mer aktivt med i den regionale samfunnsutviklingen, og bidra til å nå viktige samfunns mål lokalt og regionalt. For den enkelte voksne vil det bli mer oversiktlig om de kan henvende seg til ett og samme forvaltningsnivå. Dette vil også gi studieforbund og andre samarbeidspartnere en tydeligere adressat, og gjøre det enklere å samarbeide om fleksible tilbud til voksne, på tvers av nivå.

Utvalget mener:

- Det fylkeskommunale ansvaret for voksnes læring må være videre og åpnere enn å ivareta kun formelle rettigheter til videregående opplæring for voksne.
- Det er fornuftig å samle ansvaret for all grunnopplæring for voksne hos fylkeskommunen, og bestemmelsene om voksnes rett til opplæring bør orienteres sterkere mot voksnes behov.
- Fylkeskommunen som ansvarlig for formell grunnopplæring og med ansvar for voksnes læring, bør inngå gjensidige og forpliktende partnerskapsavtaler med studieforbundene.
- Gjennom økt samhandling med studieforbundene er det viktig at fylkeskommunen gjennom sitt lovpålagte ansvar åpner for å benytte studieforbund som tilbydere der disse framstår som egnet og med tilfredsstillende kvalitet.

Utvalgets vurderinger av ulike finansieringsmodeller:

Alle de tre finansieringsmodellene gir i ulik grad muligheter for å styre studieforbundenes aktiviteter i bestemte retninger.

*Modell 1* har mange likhetstrekk med dagens finansieringsmodell, og har sin styrke i at den er forutsigbar. Problemet med en generell tilskuddsmodell er at den er lite robust over tid. Modellen har også svakheter ved at den inneholder få eller ingen elementer av målstyring.

*Modell 2* gir en bedre mulighet for målstyring og har en klar styrke i at den setter fokus på utviklingsarbeid, nyskaping og bidrar til sterkere bånd mellom studieforbundene og offentlig sektor. Svakheten ved modellen er økt administrasjon.

*Modell 3* har sin styrke i at studieforbundene får en mer sentral rolle i den regionale kompetanseutviklingen. Svakheten ved denne modellen er mindre forutsigbarhet i forhold til hvor mye midler studieforbundene får tildelt.

Utvalgets anbefalinger

På bakgrunn av utvalgets vurderinger av ulike modeller for styring og organisering, samt for finansiering, anbefaler utvalget:

- seks overordnede mål for studieforbundenes virksomhet.
- ny lov som regulerer en mer samlet sektor for frivillig, fortjenestefri opplæring utenfor det formelle utdanningssystemet der studieforbundene, folkehøgskolene, fjernundervisningsinstitusjonene og en del av kapittel 6A-skoler i privatskoleloven kan reguleres.
- et styrket regionalt ansvarsområde for å møte voksnes og regionens behov for kompetanse der studieforbundene tildeles midler av fylkeskommunen.
- en statlig tredelt tilskuddsordning rettet mot den delen av studieforbundenes opplæringsvirksomhet som er ubundet av pensum og eksamen. En del er et grunntilskudd til godkjente studieforbund, en annen del er et opplæringstilskudd basert på tidligere aktivitet og en tredje del er et forhøyet opplæringstilskudd.
- en kulturpott til fordeling blant studieforbundene formidlet gjennom fylkeskommunen, noe som forutsetter økte bevilgninger.
- opplæring med paralleller i offentlig skole og på oppdrag fra fylkeskommunen tildeles midler av fylkeskommunene gjennom rammeoverføringer.
- nye godkjenningskriterier for studieforbund.

## 2.6 Kapittel 8 Målvurdering og kontroll

Målene for studieforbundene har framstått som uklare. I kapittel 7 anbefaler utvalget en ny overordnet målstruktur. Denne rydder i forholdet mellom opplæring i frivillig sektor og formell kompetansegivende opplæring.

Antall studieforbund er relativt stort, og det kan være vanskelig å se fellesnevnerne. I enkelte studieforbund synes medlemsorganisasjonene å ha en svak felles identitet slik at studieforbundet vanskelig kan framstå med felles profil og kraft.

Utvalget ser både bedre kunnskapsgrunnlag og bedre bruk av dagens datagrunnlag som nødvendig for god mål- og resultatstyring av studieforbundene. Statistikken bør utvikles til å omfatte blant annet bedre og mer sammenlignbar emneinndeling og nivåangivelse på opplæringen, samt systematisk oversikt over kostnadsfordelingen på ulike innsatsfaktorer.

Datagrunnlaget om deltakere i studieforbundene ville bli bedre, og effektmåling vil også kunne lettes gjennom å innføre registrering av personnummer. Informasjon kan da kobles til andre offentlige registre, og gi systematiske data om studieforbundenes involvering på målområdene. Hovedårsaken til at utvalget likevel er forbeholdent med å tilrå innhenting av personnummer, knyttes blant annet til de fåreslåtte målene for studieforbundene. Utvalget ser bedre bruk av dagens datagrunnlag, innføring av faste undersøkelser av brukere, kursledere og ansatte og mer uavhengig forskning som hensiktsmessige for å bedre kunnskapsgrunnlaget. Å vurdere studieforbundene i en større sammenheng av ikke-formelle læringsaktører vil også gi grunnlag for helhetlige analyser og forskning.

For at offentlig målvurdering og kontroll skal fungere i praksis, fordres en kvalifisert bruk av styringsdata. Dette gjelder ikke minst bevissthet i offentlige myndigheter om at en omfattende del av virksomheten foregår i frivillig regi, og at ambisjonene om kontroll og styring tilpasses dette.

Dersom studieforbund skal ses i sammenheng med andre ikke-formelle opplæringsaktører, blant annet gjennom en felles lov, vil det på nytt bli nødvendig å vurdere styringen. Utvalget understreker viktigheten av en samordning av forvaltningsansvaret dersom man går inn for en felles lov.

## **2.7 Kapittel 9 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Dette kapittelet tar for seg økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

# **Saksprotokoll**

---

<b>Utvalg:</b>	Hovedutvalg for læring og utvikling
<b>Møtedato:</b>	17.01.2008
<b>Sak:</b>	0003/08

---

**Resultat:** Innstilling vedtatt

**Arkivsak:** 07/02708

**Tittel:** **SAKS PROTOKOLL: HØRINGSUTTALELSE OM NOU 2007:11**

**Behandling:**

Innstillingen enstemmig vedtatt.

**Vedtak:**

1. Høringsuttalelsen sendes til Det Kongelige Kunnskapsdepartementet