

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høring Tronutvalget, NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet

Vox viser til høringbrev av 28. september 2007 hvor Kunnskapsdepartementet inviterer til å gi vurderinger spesielt på følgende forslag fra Tronutvalget:

- a) Ny målstruktur for studieforbundene
- b) Ny lov for ikke-formell opplæring
- c) Styrket regionalt ansvarsområde for voksnes opplæring
- d) Tilskuddsordninger
- e) Godkjenning av studieforbund

Vox konsentrerer sine vurderinger om forslagene under punktene c og d. De tre øvrige punktene ses i sammenheng og våre synspunkter på disse gis under ett.

Innledningsvis vil Vox understreke betydningen av at arenaene for voksnes læring - arbeidslivet, frivillig sektor og utdanningssystemet - har et samarbeid preget av respekt for ulik kompetanse og roller. Som del av frivillig sektor er studieforbundene en viktig aktør først og fremst i forhold til å motivere voksne til kompetanseheving gjennom å tilrettelegge tilbud ubundet av pensum og eksamener, samt å organisere tilbud som er lett tilgjengelig for deltakerne. For at studieforbundene skal ha den nødvendige anseelse og posisjon i en felles innsats for voksnes læring, er det nødvendig at deres fortrinn og særlige kompetanse som opplæringstilbyder og samarbeidspartner er tydelig. Vox oppfatter at Tronutvalget har gitt en oversiktlig framstilling av studieforbundenes aktiviteter og muligheter, og samtidig har pekt på kritiske forhold og utfordringer.

Ny lov, ny målstruktur og ny godkjenning

Vox støtter forslaget om en ny lov som regulerer opplæring innenfor frivillig sektor mer samlet. Det forutsettes at en slik lov definerer et felles grunnlag for de aktuelle aktørene og at for eksempel studieforbund og folkehøgskoler behandles særskilt mht målstruktur, oppgaver og forutsetninger.

En ny lov som regulerer opplæring innenfor frivillig sektor gir ryddighet i forhold til lovverket for formell opplæring. Vox ser det som positivt at utvalget så tydelig understreker at ansvaret for rettighetsbasert grunnopplæring fortsatt skal ligge hos det offentlige. En samlet lov for flere aktører vil samtidig styrke og tydeliggjøre ikke formell opplæring som læringsarena.

Vox mener at kriteriene for godkjenning av studieforbund bør reflektere både kvantitative og kvalitative forhold.

De foreslåtte kriterier for godkjenning av studieforbund synes å uttrykke en rimelig balanse mellom statlig styring og frivillighet. Med henblikk på at studieforbundene skal verdsettes i kraft av sin

kompetanse som opplæringsaktører, bør det legges klarere kvalitetskriterier til grunn for godkjenningen. I denne sammenheng mener Vox at det vil være en styrke å ha færre og mer slagkraftige forbund. Erfaringer spesielt fra Sverige ser ut til å bekrefte at stordriftsfordeler ikke trenger å stå i motsetning til organisasjonsinteresser og identitet.

Med hensyn til de foreslåtte seks overordnede mål for studieforbundenes virksomhet, foreslår Vox at nye og tydeligere målformuleringer bygges rundt en struktur hvor innholdet i forslag til mål 1 og 2 slås sammen og mål 6 tas ut. Videre forutsetter vi at det utarbeides kriterier eller styringsparametre som grunnlag for å vurdere måloppnåelse innen de angitte innsatsområdene.

Vox tolker det slik at hensikten med ny målstruktur er å få et bedre grunnlag for mål- og resultatvurdering. Målstrukturen forutsettes lagt inn i ny lov som grunnlag for statlig støtte til studieforbundene og må være så konkret at den gir grunnlag for målstyring. De foreslåtte overordnede mål synes for generelle og dels overlappende til å kunne fungere som et slikt grunnlag. Vox mener at målstrukturen i loven må ha færre mål og at disse eksplisitt har fokus på studieforbundenes primærvirksomhet. En slik struktur vil også gi bedre grunnlag for å foreta undersøkelser om studieforbundenes virksomhet.

Styrket regionalt ansvarsområde for voksnes opplæring

Tronutvalgets drøftinger og forslag om et styrket regionalt ansvarsområde for å møte voksnes og regionens behov for kompetanse er interessant i lys av kompetanse som investering. I forhold til studieforbundene ser det nye ut til å ligge i mer forpliktende samarbeidsrelasjoner. Det mangfoldige studieforbundene representerer gjennom sitt brede spekter av medlemsorganisasjoner, vil kunne utnyttes mer offensivt i fylkeskommunenes ansvar for kompetanseheving i et regionalt utviklingsperspektiv. Gjensidig forpliktende partnerskapsavtaler kan være en hensiktsmessig måte for å regulere et slikt samarbeid inn i konstruktive former. Også i denne sammenheng vil færre og mer slagkraftige studieforbund trolig bidra til å synliggjøre deres kompetanse som tilbydere av opplæring utenfor det formelle utdanningssystemet, og dermed styrke posisjonen som samarbeidspartnere for fylkeskommunene.

Utvalgets forslag innebærer at fylkeskommunen blir ansvarlig forvaltningsorgan for all formell grunnopplæring for voksne.

Vox mener det er viktig å tilstrebe en en-dørs-politikk for veiledning og gjennomgående opplæringsløp for voksne. Likevel antar Vox at det ikke er gitt at alle voksne vil få et bedre tilbud om fylkeskommunen overtar forvaltningsansvaret for all grunnopplæring. Vox mener det er nødvendig å gjennomføre en konsekvensanalyse for å få et bedre grunnlag for en eventuell beslutning om å overføre forvaltningsansvaret for all grunnopplæring til fylkeskommunene.

Vox er enig i behovet for en helhetlig tilnærming først og fremst for å imøtekomme den enkelte voksnes behov. Det at voksne har ett sted å henvende seg kan bidra til å få opp antallet voksne som deltar i formell kompetanseheving. Integreerte tiltak vil særlig være hensiktsmessig for å styrke den yrkesfaglige kompetansen for innvandrere med mangelfulle norskkunnskaper og for voksne med svake grunnleggende ferdigheter.

Selv om offentlig statistikk viser at det bare er vel 1000 etnisk norske voksne som deltar i ordinær grunnskoleopplæring og at et stort antall kommuner ikke tilbyr slik opplæring, er det også mange kommuner som har et omfattende tilbud. Flere av disse har en god samordning av grunnskoleopplæring og opplæring for innvandrere under introduksjonsprogrammet og andre integreringstiltak.

Voksnes rett til helhetlig grunnopplæring må bygge på retten til realkompetansevurdering.

Når det gjelder utvalgets forslag om endringer i voksenretten, vil Vox peke på at det er viktig å fastholde retten til realkompetansevurdering som grunnlag for opplæring for voksne uansett aldersbestemmelser.

All formell, rettighetsbasert opplæring må være underlagt samme kvalitetskrav og økonomiske betingelser uavhengig av hvem som gir tilbudet. Vox ser positivt på forslaget om å etablere et system for å kvalitetssikre tilbud om formell opplæring for voksne, herunder en kvalifisering av tilbydere.

Fylkeskommunens forvaltningsansvar for videregående opplæring innebærer ansvar for å kvalitetssikre at voksne får et tilrettelagt tilbud, uavhengig av tilbyder. Noen studieforbund ønsker å tilby formell grunnopplæring for voksne. Undersøkelser i Vox viser at deres rolleforståelse vis a vis fylkeskommunen i enkelte sammenhenger kan resultere i at opplæringstilbudet ikke samsvarer med offentlige kvalitetskrav. På den andre siden er Vox klar over at enkelte fylkeskommuner i liten grad samarbeider med og benytter studieforbundene som tilbyder. Manglende samarbeid kan gi seg utslag i at voksne ikke får den opplæringen de har krav på eller at tilbudet de får ikke blir godkjent. Vox glad for at Tronutvalget betoner betydningen av tydelige roller og samarbeidsrutiner som gir brukeren større sikkerhet for kvaliteten i tilbudet. Fra et brukersynspunkt må all formell, rettighetsbasert opplæring være underlagt samme kvalitetskrav og økonomiske betingelser uavhengig av om det er det offentlige utdanningssystemet selv eller alternative arrangører som gir tilbudet. Dette krever at godkjenningssystemene har klare rammer og betingelser å forholde seg til. Rammeverket for grunnleggende ferdigheter kan være en inspirasjon for dette arbeidet.

All formell, rettighetsbasert opplæring må ha lik finansiering.

Med hensyn til finansiering av opplæring med paralleller i offentlig utdanning, mener Vox de foreslåtte forutsetningene om godkjenning av tilbudet og lik finansiering uavhengig av arrangør er klargjørende og vil være positiv sett fra et brukersynspunkt.

Tilskuddsordninger

Vox støtter Tronutvalgets forslag om at statstilskuddet til studieforbundene innrettes mot opplæring ubundet av pensum og eksamener. En statlig tilskuddsordning for aktører i frivillig sektor må på den ene siden gi rimelig frihet når det gjelder hvordan tilskuddet benyttes og ha hensiktsmessige rapporteringsrutiner. På den andre siden må ordningen ivareta behovet for kontroll i forhold til måloppnåelse og resultater. For å tydeliggjøre formålet med statlige midler til sektoren, mener Vox at tilskuddet må ha fokus på å bidra til opplæring av god kvalitet framfor å støtte drift og infrastruktur. En ny tilskuddsordning bør etablere etiske retningslinjer for virksomheten og ta høyde for at det blir færre ansvarlige studieforbund. Det synes hensiktsmessig å skille mellom fordeling etter et refusjonsprinsipp og fordeling som stimulerer utvikling og fornyelse. Vox foreslår en todelt statlig tilskuddsordning: Et grunntilskudd basert på refusjon og et opplæringstilskudd basert på søknad.

Tronutvalget peker på svakheter i dagens tilskuddsordninger for studieforbundene med hensyn til å kunne få oversikt over hvordan tilskuddene anvendes og hvilken betydning de har. I følge undersøkelser utført for utvalget, kan dette ha sammenheng med at studieforbundene har ulike strukturer hvor rollen i forhold til egne lokalledd og medlemsorganisasjoner varierer. Interne rutiner kan derved gi svakt grunnlag for at studieforbundet kan stå som kvalitetsgarantist for at tilskuddet anvendes i tråd med intensjonene. Det synes derfor ikke urimelig at prinsippene i en ny tilskuddsordning innrettes mot at det er færre studieforbund som står ansvarlig for virksomheten.

Vox støtter Tronutvalgets vurderinger om at tilskuddet både bør gi en viss forutsigbarhet og være et insentiv til utvikling og fornyelse. For at disse hensyn skal ivaretas uten for detaljerte krav og rapporteringer, mener Vox det er viktig å ha klare retningslinjer for opplæringsvirksomheten og hva tilskuddet kan brukes til. Ett slikt krav kan være at studieforbundet skal stå som arrangør av opplæringen, som i Sverige. Et annet krav bør knyttes til kriterier for opplæringsplan og dokumentasjon for deltakelse, og med det gi klarere avgrensning mot andre aktiviteter. Det vil trolig være vanskelig å operasjonalisere slike krav uten at studieforbundet har en størrelse som gir grunnlag for en rasjonell administrativ håndtering. Et studieforbund som i hovedsak baserer arbeidet på ubetalt administrasjon antas å ha lav toleransegrense for hva som kan aksepteres av administrasjon og kvalitetsarbeid.

Tronutvalget foreslår en tredelt statlig tilskuddsordning med et grunntilskudd, et opplæringstilskudd og et forhøyet opplæringstilskudd. Vox anser at dette kan være en hensiktsmessig innretning på tilskuddet, men er i tvil om det foreslåtte tildelingsgrunnlaget vil ivareta muligheten for bedre målstyring. Et grunntilskudd til ordinært godkjente studieforbund som et fast beløp eller en prosentsats av den årlige bevilgningen, som foreslått, er enkel å administrere. Den synes imidlertid ikke å ivareta hensikten om å sikre voksne bedre og rimeligere tilgang til opplæring. En fordeling med et fast beløp forutsetter videre at studieforbundene har nær samme størrelse.

Vox foreslår derfor at følgende vurderinger legges til grunn for fordeling av statens rammebevilgning til studieforbundene:

Grunntilskudd basert på refusjon

Tilskuddet tildeles på bakgrunn av rapportert aktivitet de tre siste år. Grunnlaget kan være timer som i dag, eller en kombinasjon av timer og deltakere. Hensikten med et grunntilskudd er å gi en viss forutsigbarhet for driften og sikre kvaliteten. Det må derfor omfatte intern medarbeideropplæring og utviklingsarbeid. Vox forutsetter at studieforbundene fortsatt skal rapportere aktivitetsomfang til Statistisk sentralbyrå. Ordningen vil dermed ikke føre til større administrasjon verken for tilskuddsforvalter eller studieforbundet.

Opplæringstilskudd basert på søknad

En innvending mot dagens tilskuddsordning med refusjon basert på historiske data, er at den sementerer studieforbundenes aktivitet. Det synes dessuten vanskelig å vurdere om dagens tilskudd for særlige målgrupper har ønsket effekt. Til en viss grad kan et slikt tilskudd også virke stigmatiserende for enkelte grupper.

Et opplæringstilskudd gitt på grunnlag av en søknad som beskriver planer og innsatsområder inn mot overordnede mål og innsatsområder, vil kunne fange opp endringer og markedsbehov på en bedre måte. Kriteriene i en søknad kan knyttes til hvordan studieforbundet planlegger sin innsats i forhold til overordnede mål og innsatsområder, samt tiltak for å redusere hindringer for at spesielle målgrupper kan gjøre bruk av opplæringstilbudet. Det å innlemme målgrupperelatert tilskudd i opplæringstilskuddet vil gi større handlingsrom for studieforbundene til å tenke integrering og samtidig få en mer helhetlig strategi for å arbeide inn mot ulike mål. En ordning med opplæringstilskudd basert på søknad vil kreve resultatfokus og god planlegging hos søkeren. I forhold til dagens oppdelte tilskuddsordning er det usikkert om en målrelatert ordning vil kreve større samlet saksbehandlerinnsats hos tilskuddsforvalter.

Vox mener at den største delen av statens samlede bevilgning til studieforbundene bør tildeles som opplæringstilskudd basert på søknad. Den nøyaktige fordelingsnøkkelsen bør utredes nærmere.

For å minske muligheten for at en slik fordeling kan gi utilsiktede effekter, bør planleggingen ses over minst to år, men tilskudd tildeles årlig. En årlig dialog mellom studieforbund og tilskuddsforvalter bør gi åpning for å vurdere justeringer. En forutsetning for at ordningen skal fungere godt som insitament, er at det etableres en konstruktiv dialog mellom tilskuddseier, tilskuddsforvalter og studieforbundene om prioriteringer, kriterier, utforming av søknader og rapporteringskrav. Tilskuddsordningen vil da stimulere kvalitet og utvikling og gi et bedre grunnlag for mål- og resultatvurdering.

Når det gjelder Tronutvalgets forslag om en ny statlig kulturpott som fordeles av fylkeskommunene, har ikke Vox sterke synspunkter. Betingelsene for den svenske ordningen ser ut for å være knyttet til studieforbundenes mandat som kulturformidlere og at det er en klar avgrensning mellom kulturtiltak og opplæringstiltak. En tilsvarende ordning i Norge fortsetter en klarere gresedragning mellom opplæringsvirksomhet og kulturarbeid enn tilfellet er i dag. Dessuten må det bevilges friske midler slik at et kulturtilskudd ikke går på bekostning av opplæringsvirksomheten.

Med vennlig hilsen

Turid Kjøseth
direktør

Torbjørn Bergane
avdelingsdirektør