

Rapport

Evaluering av delingen av studieforbundsordningen

17. oktober 2025

BDO AS

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn, formal og problemstillinger	5
1.2 Metode	5
1.3 Avgrensninger og forbehold	7
2 Om studieforbundsordningen og delingen av den	8
2.1 Formål, betydning og utvikling	8
2.2 Statstilskudd som virkemiddel	9
2.3 Om delingen av tilskuddsordning til studieforbund	10
3 Kartlagte effekter av endringene i tilskuddsordningene	11
3.1 Faktabeskrivelse	11
3.1.1 Dokumentgjennomgang	11
3.1.2 Resultater fra spørreundersøkelsene	14
3.1.3 Intervju	18
3.2 BDOs vurderinger	19
4 Tilretteleggingstilskudd som virkemiddel for inkludering	21
4.1 Faktabeskrivelse	21
4.1.1 Dokumentgjennomgang	21
4.1.2 Resultater fra spørreundersøkelsene	23
4.1.3 Intervju	25
4.2 BDOs vurderinger	26
5 Om delingen har bidratt til måloppnåelse	27
5.1 Faktabeskrivelse	27
5.1.1 Resultater fra spørreundersøkelsene	27
5.1.2 Intervju	34
5.2 BDOs vurderinger	35
6 Mulig endringer i ordningene	35
6.1 Faktabeskrivelse	36
6.1.1 Resultater fra spørreundersøkelsene	36
6.1.2 Intervju	36
6.2 BDOs vurderinger	38
7 Overgangsløsninger ved endret tilknytning til studieforbund	39
7.1 Faktabeskrivelse	39
7.1.1 Dokumentgjennomgang	39
7.1.2 Resultater fra spørreundersøkelsene	39
7.1.3 Intervju	40
7.2 BDOs vurderinger	40
8 Kilder	42

Sammendrag

Studieforbundsordningen som tidligere lå under Kunnskapsdepartementet ble med virkning fra 1. januar 2021 delt mellom Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet. Av de på det tidspunktet 14 studieforbundene ble godkjenningen for ti studieforbund videreført under Kultur- og likestillingsdepartementet og godkjenningen for fire ble videreført under Kunnskapsdepartementet. Hensikten med delingen var å sikre en bedre sammenheng mellom studieforbundenes aktivitet og innretning på overordnet nivå og departementenes politikkområder. I Prop 1S (2020-2021) ble det varslet at ordningen skulle evalueres innen fem år etter at endringen trådte i kraft for å identifisere eventuelle utilsikta konsekvenser av delingen. Departementene har gitt Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse i oppdrag å evaluere delingen av tilskuddsordningene til studieforbund, og da med fokus på effekter for ulike aktører. Direktoratet har gitt BDO AS i oppdrag å gjennomføre en evaluering som omfatter fem tema, der BDOs oppsummerende vurderinger for hvert tema er gjengitt i dette sammendraget.

Effekter av delingen av studieforbundsordningen

Delingen har fungert etter hensikten på studieforbundsnivå gjennom opplevd bedre og tettere samarbeid både på studieforbunds- og kursarrangørnivå. Det er en opplevelse av en bedre sammenheng mellom departementenes politikkområder og studieforbundenes profil enn tidligere. Delingen har hatt liten påvirkning på kursaktivitet og innretning av kursaktiviteten. Samlet sett har det vært en nominell styrking av tilskuddet til begge departement, men økningen i nominelt tilskudd er størst under Kultur- og likestillingsdepartementet. Økningen i tilskuddet har ikke holdt følge med prisstigningen i perioden. I perioden siden delingen har det vært en tydelig nedgang i opplæringstilskudd per kurstime under begge departement. Nedgangen er størst for studieforbund under Kunnskapsdepartementet, men det er indikasjoner på at studieforbund under Kunnskapsdepartementet mottok mer opplæringstilskudd per kurstime enn studieforbund under Kultur- og likestillingsdepartementet i 2024. Denne effekten kan imidlertid ikke tilskrives delingen i seg selv, men en utvikling som har skjedd i etterkant og som er påvirket av andre faktorer enn delingsbeslutningen.

Om tilretteleggingstilskuddet bidrar til å nå målet om å inkludere deltakere med særskilte behov

Evalueringen viser at tilretteleggingstilskuddet bidrar til måloppnåelse om å inkludere personer med særskilte behov i kurs- og opplæringsaktivitetene. Tilretteleggingstilskuddet virker også direkte positivt inn på overordnede mål om inkludering og deltakelse i lov om voksenopplæring. Fordelingen av tilretteleggingstilskuddet er relativt lik under KUD i perioden mens det under KD har vært en omfordeling siden delingen. Evalueringen gir støtte for at tilretteleggingstilskuddet ikke dekker merkostnader forbundet med tilrettelegging fullt ut og at beregningsmekanismen medfører utlegg i en periode før det er mulig å motta kompensasjon i form av tilskudd.

Om delingen av ordningen har bidratt til økt måloppnåelse

Funnene i denne evalueringen tilsier at kursaktiviteten under studieforbund i betydelig grad bidrar til måloppnåelse av de overordnede målene i voksenopplæringsloven og av de sektorpolitiske målene under hvert departement. Selv om flere kursarrangører har opplevd en endring i måloppnåelse, pekes det samtidig på at kursaktiviteten ikke har endret seg med delingen. Det er derfor usikkert i hvilken grad den økte måloppnåelsen kan knyttes til delingen. I evalueringen bemerkes det at høy grad av målstyring overfor frivillig sektor står i motsetning til den statlige frivillighetspolitikken, og at konkrete

målsettinger ikke nødvendigvis er forenlig med prinsippet om frivillighetens selvstendighet.

Endringer i og vurdereutvikling av de to ordningene

Dersom departementene ønsker å benytte tilskuddsordningen til å rendyrke aktivitet opp mot sine sektorpolitiske ansvarsområder bør forskriftene spisses mot dette. Slike vurderinger bør gjennomføres av hvert departement separat. Etter en slik prosess vil departementene kunne harmonisere der dette er naturlig uten at harmoniseringen går på bekostning av den ønskede rendyrkingen. Det er avdekket flere ønsker knyttet til bruken av de ulike tilskuddskomponentene, særlig opplæringstilskuddet. BDO mener dette ville ført til likeartede skjevheter mellom studieforbund som tidligere, noe vi ikke anbefaler. Ønsker om lavere krav til deltaker- og timeantall vil etter BDOs syn kunne begrense studieforbundsordningenes evne til å nå et stort antall personer med kurstilbudet, noe vi ikke anbefaler. Det er imidlertid behov for å se på muligheter for dispensasjon fra dagens oppmøtekrav for personer med særskilte behov. Dette vil kreve mekanismer for oppfølging og kontroll som må vurderes av hvert departement.

Fleksible digitale kursløsninger uten krav til samtidighet anses som et hensiktsmessig supplement og et komplementært tilbud til dagens kursaktivitet fordi det både vil være en kostnadseffektiv metode for læring, samt kan sikre et mest mulig enhetlig nivå på grunnleggende forutsetninger for dagens læringsformer. Dette vil kreve endringer i regelverket for tilskuddsordningene, da dette tidligere er omtalt som «selvstudium» og ikke dekkes. E-læringskurs, moduler, o.l. bør ikke gis uttelling på lik linje med ordinær kursaktivitet, men som utviklingsmidler dekket av grunntilskuddet.

Behov for, og innretning av, overgangsløsninger

Lover, forskrifter og øvrig regelverk for studieforbundsordningene definerer ikke begrensninger for enkeltorganisasjoners tilknytning til studieforbund i tråd med organisasjonsfriheten. Dagens regulatoriske rammer anses dekkende for eventuell mobilitet under studieforbundsordningene. Med dagens regelverk er det ikke holdepunkter for et forventet økt ønske om eller behov for mobilitet under studieforbundene og behovet for overgangsløsninger fremstår som begrenset. Motivasjonen for dem som har vurdert eller vurderer å bytte tilhørighet til studieforbund knyttes til økonomi og ønske om mindre administrativ byrde. Fordelingsmekanismen i tilskuddsordningene er dynamiske og en endret tilknytning kan medføre en endring i tilskudd, men det er ingen automatikk i at dette vil skje. Kravene til rapportering drives ikke av studieforbundene, og det er derfor trolig at heller ikke dette vil endres med endret tilknytning til studieforbund.

Ved en endret tilknytning til studieforbund fremstår det klart at timeantallet, og dermed grunnlaget for utmåling av tilskudd, vil medfølge. Bytte mellom studieforbund vil ikke være annerledes enn den implisitte «konkurransen» mellom studieforbund i dag, der økt relativ andel kurstimer hos ett studieforbund kan gi en økonomisk uttelling på bekostning av øvrige studieforbund. Dette medfører at BDO vurderer det dithen at bytter mellom studieforbund underlagt samme departement ikke utløser et behov for overgangsløsninger.

En annen form for endring i organisatorisk tilhørighet er et potensielt bytte på tvers av departementsområdene. Tilskuddsmidlene tilhører den enkelte tilskuddsordning, ikke studieforbundene som er en del av ordningen. Dersom et studieforbund får innvilget en overgang til et annet departement vil timene følge med. Med henvisning til Grunnloven og bevilgningsreglementet er det ikke mulig å se for seg at en tilsvarende andel av en tilskuddsordning skal følge med tilsvarende uten at dette er vedtatt av Stortinget i budsjettprosessen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn, formal og problemstillinger

Bakgrunnen for prosjektet er at Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (heretter HK-dir) av departementene er gitt i oppdrag å evaluere tilskuddsordningene til studieforbund, og da med fokus på effekter av delingen av studieforbundsordningen mellom Kunnskapsdepartementet (heretter KD) og Kultur- og likestillingsdepartementet (heretter KUD) som ble innført fra 1. januar 2021. Formålet med evalueringen er å belyse effekter delingen av tilskuddsordningen til studieforbund har hatt på ulike aktører. Videre skal evalueringen belyse enkeltelementer i tilskuddsordningen, samt gi grunnlag for å styrke ulike deler av tilskuddsordningen fremover.

Departementene har overfor HK-dir identifisert fem problemstillinger som skal besvares gjennom dette oppdraget:

1. Kartlegge effekter av delingen av studieforbundsordningen
2. Evalueringen skal vurdere om tilretteleggingstilskuddet, herunder avgrensingen av tilskuddet, bidrar til å nå målet om å inkludere deltakere med særskilte behov
3. Evalueringen skal vurdere om delingen av ordningen bidrar til å nå de sektorpolitiske målene som ligger til grunn for hhv. KUDs og KDs politikkområder, dvs. frivillighets- og kulturpolitiske mål vs. kompetanse- og integreringspolitiske mål
4. Evalueringen skal vurdere forslag til ytterligere endringer av ordningen for å bedre nå de sektorpolitiske målene, og gi anbefalinger for videreutvikling av de to ordningene og forslag til justeringer av regelverket.
5. Evalueringen skal foreslå overgangsløsninger for medlemsorganisasjoner som på bakgrunn av aktivitet og formål ønsker å vurdere sin tilknytning til studieforbund under hhv. KUD og KD sin ordning.

I tillegg er det etterspurt en beskrivelse av studieforbundsordningene. Dette er redegjort for i kapittel 2.

1.2 Metode

Metodisk er informasjonsinnhenting i prosjektet gjennomført med en kombinasjon av dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelser. En oversikt over sentrale dokumenter som er benyttet er gitt i vedlegg.

Det ble opprettet en referansegruppe for prosjektet bestående av tre representanter fra henholdsvis Kompetanseforbundet og Voksenopplæringsforbundet. Referansegruppen har på en god måte bidratt med innspill til kartleggingsaktivitetene som er gjennomført.

Alle studieforbund ble invitert til intervju. Med ett unntak stilte alle studieforbund til intervju. Videre er det gjennomført intervjuer med et utvalg kursarrangører. Med utgangspunkt i oversikter over medlemsorganisasjoner i hvert studieforbund ble kursarrangørene sortert i kategorier basert på antall kurstimer som utgangspunkt for utvelgelse til intervju. Tabellen under viser inndelingen av de tre kategoriene for de to departementene.

Kategori	Kunnskapsdepartementet	Kultur- og likestillingsdepartementet
Høy aktivitet	>3000 kurstimer	>5000 kurstimer
Middels aktivitet	501-2999 kurstimer	501-4999 kurstimer
Lav aktivitet	101-500 kurstimer	101-500 kurstimer

Tabell 1 Terskler for inndeling av kursarrangører i ulike grupper som grunnlag for randomisert utvelgelse til intervju.

Kursarrangører med mindre enn 100 kurstimer i 2024 ble avgrenset.

Basert på dette ble det gjennomført et randomisert utvalg der to kursarrangører med høy aktivitet, to med middels høy aktivitet og én organisasjon med lav aktivitet ble valgt ut for hvert departement. De utvalgte kursarrangørene ble gjennomgått av referansegruppen for kvalitetssikring.

Alle intervjuer er gjennomført som semi-strukturerte samtaler. Det ble på forhånd oversendt en intervjuguide som utgangspunkt for samtalene, og det ble stilt utdypende og/eller oppfølgende spørsmål underveis i samtalene.

Det er sendt ut spørreundersøkelser til både medlemsorganisasjoner/kursarrangører og kursdeltakere. Kriteriet for distribusjonen var at kursarrangører holdt, og kursdeltakere deltok på, kurs i 2024. Begge undersøkelsene er distribuert via studieforbundene. Både undersøkelsene og intervjuguidene ble kvalitetssikret av referansegruppen for å sikre nødvendig og relevant datainnhenting.

Basert på svarprosent er det beregnet overordnet representativitet for begge de to populasjonene, samt innen hvert departement. Resultatet av beregningene er gitt i tabellene under.

	Antall organisasjoner	Antall respondenter	Svarprosent	Feilmargin
Totalt	458	169	37	6 %
KD	76	59	78	6 %
KUD	382	110	29	8 %

Tabell 2 Antall respondenter, svarprosent og beregning av feilmargin for spørreundersøkelse til kursarrangører. Kilde: Spørreundersøkelser

Som tabellen over viser kan svarene på spørreundersøkelsen generaliseres for hele kursarrangører samlet sett og for studieforbund underlagt begge departement med en feilmargin på under ti prosent.

Tabellen under viser at svarene for kursdeltakere også kan generaliseres på tvers av departementene med en feilmargin under ti prosent.

	Antall kursdeltakere	Antall respondenter	Feilmargin
Totalt	578 804	227	6,5 %
KD	189 615	72	11,6 %
KUD	389 189	155	7,9 %

Tabell 3 Antall respondenter, svarprosent og beregning av feilmargin for spørreundersøkelse til kursdeltakere. Kilde: Spørreundersøkelser

Datagrunnlaget som legges til grunn for evalueringen er perioden 2017-2024, altså fire «tilskuddsår» før og etter delingen.

1.3 Avgrensninger og forbehold

For å objektivt kunne vurdere effekter av en endring, slik delingen av studieforbundsordningen var, er det alltid ønskelig med et definert nullpunkt for de ulike aspektene som skal vurderes. Tidligere nivå på, og fordeling av, tilskudd er et slikt nullpunkt som gjør det mulig å vise en endring som deretter kan forklares. Arbeidet har vist, som ble presisert i innledningen til oppdraget, at det ikke foreligger tydelige nullpunkt/målinger av aspekter som måloppnåelse, brukeropplevelser og lignende. I mangel av slike definerte nullpunkt for sammenligning redegjør BDOs analyser for *opplevd* effekt og endring for de ulike aktørene.

Virkningene etter ulike tiltak for bekjempelse av Covid-19 har påvirket studieforbund i betydelig, men varierende, grad over tid i perioden som ligger til grunn for evalueringen. Ulike tiltak gav seg utslag i ulik variasjon i kursaktivitet, og forvaltningen iverksatte avdempende tiltak. Dette gjør at det blir en viss usikkerhet om sammenhengene mellom kursaktivitet og tilskudd i de to ordningene.

Der rapporten omtaler mulige endringer i studieforbundsordningene bygger dette hovedsakelig på uttrykte behov og ønsker fra aktørene i sektoren som vurderes ut fra kunnskapsgrunnlaget som etableres gjennom prosjektet. Eventuelle forslag til regelverksendringer som fremkommer i evalueringen beskrives som et behov for endringer. Rapporten omtaler ikke forslag til formuleringer i lov og/eller forskrift og redegjør ikke for juridiske vurderinger. Forslagene vil heller ikke redegjøre for konsekvenser for eller påvirkning på annet relevant lovverk der endringer kan få påvirkning.

Behovet for overgangsløsninger vil bygge på studieforbundenes og/eller kursarrangørers eventuelle ønske om, intensjon om eller plan for å endre sin tilknytning under studieforbundsordningen. Forslagene fra BDO vil omhandle grunnleggende prinsipper for overgangsløsninger, og det vil skisseres inntil tre overgangsløsninger på overordnet nivå.

En konkret beregning av hva ulike overgangsløsninger vil medføre av endring for det enkelte studieforbund er avgrenset fra oppdraget, slik vi har redegjort for i vår aksepterte løsningsbeskrivelse.

2 Om studieforbundsordningen og delingen av den

2.1 Formål, betydning og utvikling

Studieforbundsordningen omtales som «en arena for læring gjennom hele livet»¹, og den gir voksne tilgang til læringsmuligheter utenfor det formelle utdanningssystemet. Studieforbundsordningen er et sentralt virkemiddel i norsk utdannings- og kulturpolitikk ved at ordningen fungerer som et supplement til det formelle utdanningssystemet og åpner for fleksible tilbud til ulike målgrupper.²

Formålet med studieforbundsordningen er lovfestet i voksenopplæringsloven, som slår fast at den skal:

(...) fremme livslang læring ved å legge til rette for organisert kursaktivitet ved siden av det formelle utdanningssystemet. Loven skal bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle, og slik fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet.

Loven skal ivareta opplæring og deltakelse i frivillige organisasjoner, bidra til å bevare et mangfoldig kulturliv og ta vare på kulturarven gjennom læring.

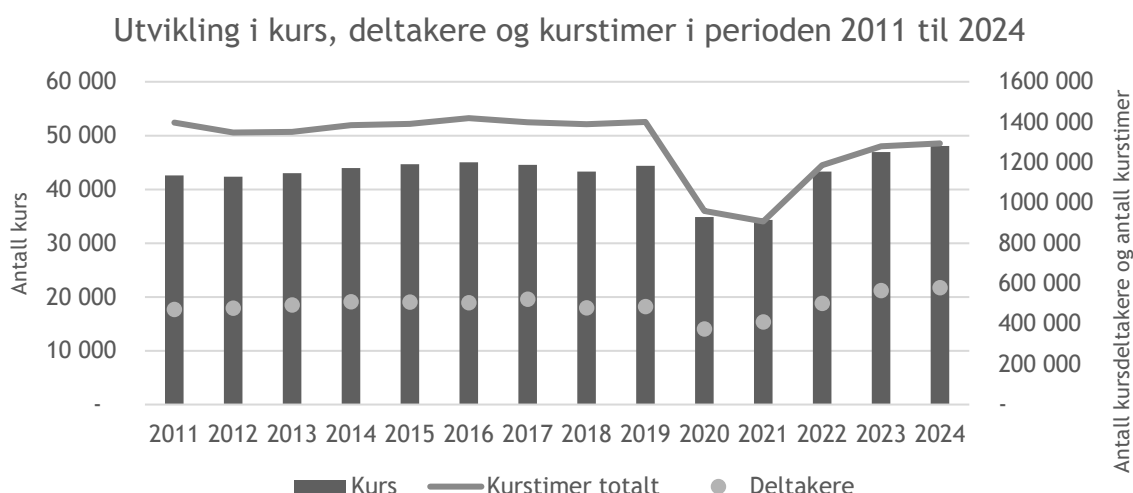
Norge var i 1976 først i verden med å etablere en voksenopplæringslov som innebar en oppgradering av opplysningsorganisasjonenes rolle og bidrag i den samlede utdannings- og kulturpolitikken.³ I «Studieforbund - læring for livet» fremkommer det at aktiviteten i studieforbund var avtakende fra 1980-tallet og utover. Utredningen viser at det i 1995 ble arrangert 1,99 millioner kurstimer. Til sammenligning ble det for 2024 innrapportert om lag 1,3 millioner kurstimer.

Figuren under viser utviklingen i antall kurs, antall kursdeltakere og antall kurstimer fra 2011 til og med 2024.

¹ NOU 2007:11

² Prop. 96 L (2019-2020), kap. 1, s. 7

³ NOU 2007:11



Figur 1 Sammenstilling av antall kurs, deltakere og kurstimer i perioden 2011-2024. Kilde: SSB-tabell 07441, 07443 og 07444. Sammenstilling av BDO

Covid-19 påvirket kursaktiviteten i studieforbundene ulikt, men samlet gikk aktiviteten ned. Som tallgrunnlaget for tabellen over viser er det gjennom studieforbundsordningen gjennomført i gjennomsnitt om lag 42 000 kurs hvert år siden 2011. Kurs under studieforbundsordningen har i samme periode hatt i gjennomsnitt 507 000 deltakere årlig, og antall kurstimer er i gjennomsnitt om lag 1,3 millioner årlig.

2.2 Statstilskudd som virkemiddel

Godkjente studieforbund har mulighet til å motta statstilskudd. Tilskuddet forvaltes av HK-dir. NOU 2007:11 fremhever statstilskuddet som et viktig virkemiddel for at studieforbundene kan realisere sine oppgaver, men viste tydelig at tilskuddet dekket stadig mindre av studieforbundenes kurskostnader.⁴

Statstilskuddet har over tid bestått, og består også i dag, av tre komponenter: Grunntilskudd, opplæringstilskudd og tilretteleggingstilskudd.

Grunntilskuddet kan benyttes til drifts- og administrasjonskostnader, og gis til alle studieforbund som oppfyller vilkårene for å få tilskudd. Eksempler på kostnader er drift, pedagogisk utviklingsarbeid, kvalitetssikring, rapportering og støtte til kursarrangør.⁵ Grunntilskuddet utgjorde om lag 19 prosent av KDs samlede tilskudd til studieforbund for 2024. Av KUDs samlede tilskudd for 2024 utgjorde grunntilskuddet 18 prosent. Styringssignalet til HK-dir er at grunntilskuddet skal utgjøre om lag 18 prosent av det samlede tilskuddet under hvert departement. Innenfor rammene av grunntilskuddets andel av det samlede tilskuddet fastsettes grunntilskuddet til det enkelte studieforbund basert på terskler for gjennomsnittlig antall kurstimer første to av siste tre år som vist under:

Grunntilskudd i syv stigende nivåer for studieforbund underlagt KUD:

- der kursaktiviteten utgjør mellom 2 000 timer og 49 999 timer,
- der kursaktiviteten utgjør mellom 40 000 timer og 99 999 timer,
- der kursaktiviteten utgjør mellom 100 000 timer og 149 999 timer,
- der kursaktiviteten utgjør mellom 150 000 timer og 199 999 timer,

⁴ NOU 2007:11

⁵ Forskrift om studieforbund godkjent av Kultur- og likestillingsdepartementet og Forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet

- e) der kursaktiviteten utgjør mellom 200 000 timer, og 249 999 timer,
- f) der kursaktiviteten utgjør mellom 250 000 timer og 299 999 timer, og
- g) der kursaktiviteten utgjør mer enn 300 000 timer.

Grunntilskudd i seks stigende nivåer for studieforbund underlagt KD:

- a) der kursaktiviteten utgjør mellom 30 000 timer og 99 999 timer,
- b) der kursaktiviteten utgjør mellom 100 000 og 149 999 timer,
- c) der kursaktiviteten utgjør mellom 150 000 timer og 199 999 timer,
- d) der kursaktiviteten utgjør mellom 200 000 timer og 249 999 timer,
- e) der kursaktiviteten utgjør mellom 250 000 timer og 299 999 timer, og
- f) der kursaktiviteten utgjør mer enn 300 000 timer.

Forarbeidene til lovforslaget forut for delingen presiserte at grunntilskuddet ikke var «ment å nødvendigvis dekke administrative kostnader fullt ut og studieforbundene plikter heller ikke å bruke hele grunntilskuddet til administrative kostnader.»⁶ Grunntilskuddet er foreslått å skulle gi et driftsgrunnlag for studieforbundene, herunder benyttes til administrative kostnader.

Opplæringstilskuddet skal bidra til å redusere deltakernes opplæringskostnader og fastsettes på grunnlag av antall gjennomførte timer. Opplæringstilskuddet fordeles mellom studieforbundene under hvert departement på grunnlag av gjennomsnittlig antall kurstimer første to av siste tre år og skal i sin helhet benyttes til kurs i studieforbundet eller de tilknyttede medlemsorganisasjonene.

Tilretteleggingstilskuddet skal kompensere for tilleggskostnader studieforbund og kursarrangør har i forbindelse med tilrettelagt opplæring for deltakere med særskilte behov. Tilskuddet utbetales basert på dokumenterte merkostnader som følge av tilrettelegging av kursaktiviteter og beregnes med utgangspunkt i antall kurstimer som er gjennomført med tilrettelegging første to av siste tre år.

2.3 Om delingen av tilskuddsordning til studieforbund

Tidligere var studieforbundsordningen underlagt KD. Med delingen med virkning fra 1. januar 2021 ble tilskuddsordningen til studieforbund delt mellom KD og KUD. Delingen av tilskuddsmidlene er omtalt i Prop 1S (2019-2020) og var basert på utbetalt tilskudd til de ulike studieforbundene i 2019. Tilskuddsordningene til studieforbund er forvaltet av HK-dir. Dette var også tilfellet før delingen.

Begrunnelsen for delingen var å i større grad bidra til å styrke de enkelte studieforbundenes rolle og identitet. Dette skulle sikres gjennom klare og definerte overordnede mål for studieforbundenes virksomhet i tråd med de politiske målsetningene som ligger til grunn for de respektive departementenes politikkområder.

Oxford Research pekte i 2013 i rapporten *En ordning, et mangfold av løsninger* på en stor variasjon mellom studieforbundene hva gjelder profil og formål. Videre pekte rapporten på at studieforbundsordningen hadde en uklar plass i det norske utdanningssystemet og samfunnet for øvrig. Hensikten bak delingen var å styrke studieforbundsordningen gjennom en tydeligere profil for ordningen med en fordeling under hhv. KD og KUD.

Delingen skulle gjøre det enklere for studieforbund under KD å bidra til måloppnåelse innen kompetansepolitikk og integreringspolitikk. Tilsvarende skulle delingen gjøre det enklere for studieforbund under KUD å bidra til måloppnåelse innen frivillighetspolitikk og kulturpolitikk, samt sørge for å ivareta bredde og mangfold i studieforbundenes

⁶ Høringsnotat: Forslag til endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven med forskrifter 27. september 2019

opplæringstilbud. Samtidig ble det i Prop 96L (2019-2020) påpekt at alle studieforbund vil «kunne bidra til integrering og inkludering i samfunnet på sine respektive fagområder.»

I forbindelse med delingen, og den tilhørende opprettelsen av separate forskrifter ble tildelingsmodellen for tilskuddene også endret.

Tidligere rapporter⁷ hadde vist at anledningen til å «benytte en mindre del» av opplæringstilskuddet til medarbeideropplæring, pedagogisk utvikling, administrasjon og drift i studieforbund ikke var hensiktsmessig og muliggjorde ulik praksis blant studieforbundene. Videre pekte de samme rapportene på stor variasjon i hvor mye av de enkelte studieforbunds tilskudd som gikk til administrasjon og drift. Det var et uttrykt ønske fra lovgiver og forvalter å sikre at mest mulig ressurser gikk til opplæringsaktiviteter. Muligheten til å benytte «en mindre del» av opplæringstilskuddet til medarbeideropplæring, pedagogisk utvikling, administrasjon og drift av studieforbund ble derfor fjernet, og denne delen av studieforbundenes virksomhet kunne bare støttes av grunntilskuddet. Som en konsekvens av dette ble grunntilskuddet oppjustert, men som nevnt over ble det i forarbeidene presisert at grunntilskuddet ikke var ment å fullfinansiere administrative kostnader.

Av forskrift til tidligere voksenopplæringslov fremgår det at grunntilskuddet ble tildelt basert på fire intervaller:

Intervall fra (antall timer)	Intervall til (antall timer)	Grunntilskudd (kr)
2000	9999	100 000
10000	39999	300 000
40000	199999	1 500 000
200000	Ingen øvre grense	4 000 000

Tabell 4 Terskelverdier for tildeling av grunntilskudd til studieforbund. Kilde: Daværende Kompetanse Norge

Det samlede tilskuddet fra KD ble fordelt slik at grunntilskuddet skulle utgjøre om lag ti prosent av det samlede tilskuddet. Opplæringstilskuddet skulle utgjøre om lag 75 prosent og tilretteleggingstilskuddet de resterende 15 prosentene av det samlede tilskuddet fra KD.

3 Kartlagte effekter av endringene i tilskuddsordningene

Evalueringen skal belyse hvordan ulike aktører er påvirket av endringene i studieforbundsordningen. I denne delen av rapporten belyses endringenes effekt på fordelingen av tilskudd i og på tvers av departementene og hvordan delingen har påvirket samarbeid og aktivitet i studieforbundsordningen.

3.1 Faktabeskrivelse

3.1.1 Dokumentgjennomgang

Bakgrunnen for delingen av tilskuddsordningen og budsjettmidlene var å kunne bidra til å styrke studieforbundenes rolle og identitet i tråd med målsetningene som lå til grunn for

⁷ Herunder Oxford Research (2013): *En ordning, et mangfold av løsninger*

de to departementenes politikkområder. Hensikten var å ivareta bredden og mangfoldet i studieforbundenes opplæringstilbud under KUD, og samtidig utvikle studieforbundene som i størst grad kunne bidra til kompetansebygging og integrering under KD.⁸ Proposisjonen var samtidig tydelig på at alle studieforbund bidrar til integrering og inkludering gjennom sin opplæringsvirksomhet.

Av Prop. 96 L (2019-2020) fremgår det videre at det i forbindelse med delingen ble gjort få realitetsendringer i regelverket. Det ble også antatt at endringene ikke ville få store konsekvenser for fordelingen av tilskuddsmidler for det enkelte studieforbund og dets medlemsorganisasjoner.

Tabellene nedenfor viser fordelingen av tilskudd til studieforbund som nå er underlagt KUD i perioden 2017 til 2024.

Studieforbund	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Venstres Studieforbund	1 768 534	1 496 972	1 107 593	957 049	1 133 535	1 170 614	1 327 894	1 641 522
Samisk Studieforbund	2 687 365	2 870 038	1 749 241	2 058 172	2 309 383	2 438 059	2 692 524	2 041 511
Senterpartiets Studieforbund	883 371	1 111 150	1 734 308	1 528 387	1 652 048	1 739 997	2 019 790	2 071 869
Idrettens Studieforbund	9 724 921	9 794 242	10 551 436	8 842 102	8 401 911	8 578 832	9 088 036	8 532 960
Studieforbundet Natur og miljø	8 376 195	8 377 647	10 256 730	9 301 940	7 845 921	8 171 473	8 635 678	11 962 805
Studieforbundet Solidaritet	11 070 815	11 178 685	8 848 136	12 070 089	12 254 235	12 969 253	12 423 060	13 718 390
Kristelig Studieforbund	17 205 892	17 153 717	19 236 558	19 447 379	19 479 427	19 702 905	19 821 978	20 907 958
Studieforbundet Kultur og tradisjon	18 636 499	19 214 907	21 342 604	21 616 776	22 977 915	23 367 875	24 107 588	29 400 642
Musikkens Studieforbund	21 513 138	36 174 092	40 912 856	40 113 898	36 133 546	36 853 522	37 597 405	44 052 923
Studieforbundet Funkis	37 896 254	38 955 394	21 148 641	42 102 227	40 812 078	41 267 469	43 451 047	46 269 419
SUM	129 762 983	146 326 845	136 888 103	158 038 020	153 000 000	156 260 000	161 165 000	180 600 000
Årlig endring	I/A	2,1 %	-6,5 %	15,5 %	-3,2 %	2,1 %	3,1 %	12,1 %

Tabell 5 Årlig samlet tildelt tilskudd til studieforbund underlagt Kulturdepartementet siden 2017. Årlig endring fra 2016 til 2017 ikke medregnet grunnet undersøkelsesperioden for oppdraget. Tall for Studieforbundet KOR i 2017 er ikke inkludert i tabellen Kilde: HK-dir

Som tabellen over viser har samlet tilskudd til studieforbund underlagt KUD gått fra 129,7 millioner kroner i 2017, via 153 millioner i 2021 til 180,6 millioner kroner i 2024. Dette tilsvarer en økning på om lag 18 prosent fra delingstidspunktet (2021) til 2024. Av Prop. 1 S for 2021 fremgår det at Voksenopplæringsforbundet fikk tildeling på 10 millioner kroner. Videre ble det i revidert nasjonalbudsjett, Prop. 195 S (2020 - 2021), under Kapittel 315, post 73 besluttet at studieforbund underlagt KUD skulle tilføres 9,2 millioner kroner fra spillemiddeloverskuddet fra Norsk Tipping AS. I Prop. 1 S 2023-2024 var summen i kapittel 315 post 73 på 191 millioner kroner, inkludert tildeling til Voksenopplæringsforbundet på 10,4 millioner kroner.

⁸ Prop. 96 L (2019-2020)

Studieforbund	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Studieforbundet Næring og samfunn	8 335 835	7 083 512	7 482 136	5 965 595	8 017 306	8 591 689	9 409 264	7 219 953
Akademisk Studieforbund	6 422 201	6 282 789	7 852 584	6 605 443	7 193 044	7 291 806	7 457 569	8 995 387
Studieforbundet AOF	9 510 507	9 055 430	9 771 964	9 038 663	9 283 459	9 224 971	9 389 195	10 351 543
Studieforbundet Livslang læring	40 239 611	39 229 424	42 050 614	39 493 278	40 826 191	41 703 534	42 562 972	42 845 118
SUM	64 508 154	61 651 155	67 157 297	61 102 980	65 320 000	66 812 000	68 819 000	69 412 000
Årlig endring	0,0 %	-4,4 %	8,9 %	-9,0 %	6,9 %	2,3 %	3,0 %	0,9 %

Tabell 6 Årlig samlet tildelt tilskudd til studieforbund underlagt Kunnskapsdepartementet siden 2017. Årlig endring fra 2016 til 2017 ikke medregnet grunnet undersøkelsesperioden for oppdraget. Kilde: HK-dir

Som tabellen over viser har samlet tilskudd til studieforbund underlagt KD gått fra 64,5 millioner kroner i 2017, via 65,3 millioner i 2021 til 69,4 millioner kroner i 2024. Dette tilsvarer en økning på om lag 6,3 prosent fra delingstidspunktet (2021) til 2024. Gjennomsnittlig prisvekst i perioden var om lag 26 prosent.

Tabellen under viser utviklingen i antall kurstimer samlet for hvert departement.

Departement	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kultur- og likestillingsdepartementet	854 396	985 977	1 014 949	691 464	676 103	923 542	998 228	1 050 456
Kunnskapsdepartementet	434 697	403 865	386 296	268 759	231 516	263 715	282 447	244 320

Tabell 7 Antall timer for studieforbund underlagt hhv. Kultur- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Kilde: SSB-tabell 07444, sammenstilt av BDO

Som omtalt over fordeles tilskuddet et gitt år basert på antallet kurstimer første to av siste tre år. For å vise den økonomiske utviklingen i de to ordningene er det naturlig å se på utvikling i tilskudd per kurstime, og det er valgt å legge opplæringstilskuddet til grunn. Tilskuddsfordelingsmodellen for studieforbundsordningene bygger på historiske tall, samtidig som de skal bidra til å finansiere kursaktiviteten inneværende år. Av den grunn har vi valgt å gjøre en analyse som viser årlig tildelt opplæringstilskudd per kurstime samme år for studieforbundene. Resultatene av denne analysen er gitt i tabellen under.

Departement	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kultur- og likestillingsdepartementet	117	120	108	152	131	118	122	125
Kunnskapsdepartementet	123	123	132	189	204	187	179	167
Kombinert begge departement	121	111	114	172	158	124	120	129

Tabell 8 Gjennomsnittlig opplæringstilskudd per kurstime for hhv. Kultur- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, samt kombinerte tall for begge departement Kilde: HK-dir og SSB-tabell 07444. Bearbeidet av BDO

Under KD er det krav til at kurs skal ha kursleder.⁹ Under KUD er det ikke krav til kursleder.¹⁰

⁹ Forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet § 9

¹⁰ Forskrift om studieforbund godkjent av Kultur- og likestillingsdepartementet § 11

3.1.2 Resultater fra spørreundersøkelsene

Kursarrangører

Kursarrangørerne svarer at de hovedsakelig kjenner til endringen i studieforbundsordningen fra 2021. Det er en liten forskjell mellom KUD og KD med hhv. 65 og 46 prosent som svarer bekreftende på om de er kjent med ordningen.

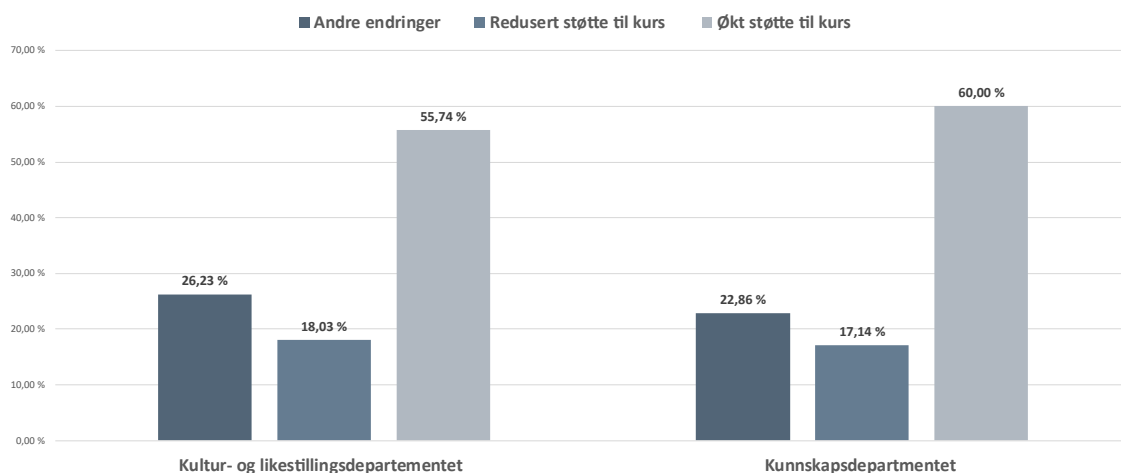
Andelen kjent med endringen i ordningen	Kultur- og likestillingsdepartementet	Kunnskapsdepartementet
Ja	46 %	65 %
Nei	32 %	25 %
Vet ikke	21 %	11 %

Tabell 9 Andelen kursarrangører som er kjent med endringen i studieforbundsordningen per departement. Avrundet til hele tall. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Av de som svarer at de kjenner til endringen, er opplevelsen av endringen forskjellig. Kursarrangører under KUD peker på enklere prosesser og digitalisering, men også på en opplevelse av redusert tilskudd per kurstime og høyere krav til dokumentasjon.

Kursarrangører under KD trekker blant annet fram at ordningen, som følge av delingen, har blitt bedre tilpasset ulike målgrupper, gir bedre støtte til etterutdanning og organisasjonsutvikling, og har gjort det lettere å gjennomføre kurs. Det er likevel noen som melder om redusert støtte til spesifikke kurs og at støtteordningen ikke alltid treffer praktiske behov.

Som figuren under viser oppgir over halvparten at de har opplevd økt støtte til voksenopplæring siden 2021, uten at departementstilhørighet er avgjørende for andelen. Om lag 25 prosent oppgir å ha opplevd andre endringer, mens under 20 prosent har opplevd redusert støtte.



Figur 2 Opplevelse av endring i mottatt tilskudd til voksenopplæring etter kursarrangørers departement tilhørighet. Kilde: BDO spørreundersøkelser

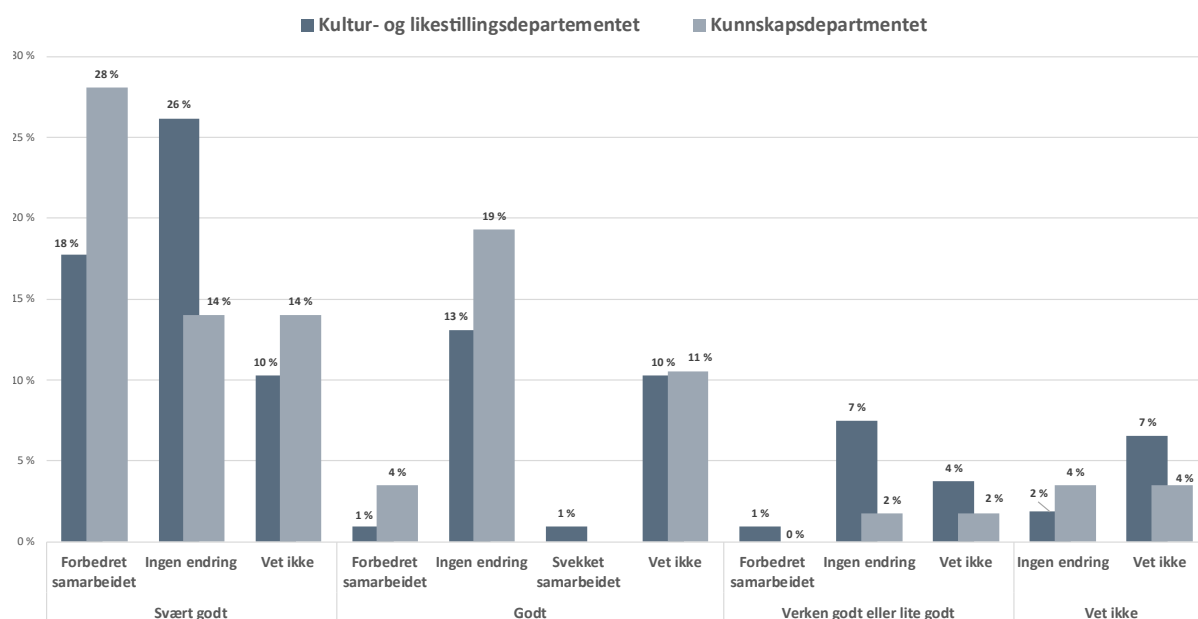
Blant kursarrangørerne som opplever andre endringer, utdypes dette med lavere administrasjonstilskudd, manglende tilrettelegging for spesifikke fag, og opplevd økt byråkrati eller mer arbeidskrevende søknadsprosesser. Enkelte opplever positive endringer som at flere kurs nå godkjennes, rapporteringssystemet er forbedret, og ordningen er bedre tilpasset målgruppene.

Av kursarrangørerne som opplever redusert støtte, beskriver de en nåsituasjon med lavere tilskudd per kurs grunnet endret beregningsmodell, økte krav til dokumentasjon, og manglende dekning av enkelte kostnader som mat og tilrettelegging. Enkelte peker også

på mindre støtte til spesifikke kurs, og at interne forhold som mangel på studieledere fører til færre gjennomførte kurs og dermed redusert støtte.

Kursarrangørene som opplever økt støtte beskriver enklere søknadsprosesser og digitale løsninger som gjør det enklere å gjennomføre kurs. For mange kursarrangører betyr dette bedre økonomi, styrket drift og større mulighet til å tilby korte, relevante kurs. Samtidig beskriver flere at kostnadsveksten overstiger økningene i støtte.

Figuren under viser hvordan kursarrangørene under de to departementene har opplevd samarbeidet med sitt studieforbund og hvordan samarbeidet er endret etter delingen i 2021.



Figur 3 Opplevelse av samarbeid studieforbund og opplevelse av endring siden 2021. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Grafen viser at de fleste respondenter, uavhengig departement, opplever samarbeidet med sitt studieforbund som godt eller svært godt. Av disse svarer 23 prosent at samarbeidet er forbedret siden 2021. Hovedandelen av respondentene sier de ikke opplever en endring, totalt 45 prosent. I underkant av ti prosent svarer at dagens samarbeid med studieforbundet er verken godt eller lite godt. Tilnærmet ingen opplever svekket samarbeid. Når vi sammenligner departementene, fremstår mønsteret relativt likt. KD har noe høyere andel som vurderer samarbeidet som svært godt eller godt, mens KUD har en større andel som ikke har opplevd en endring i samarbeidet.

Kursdeltakere

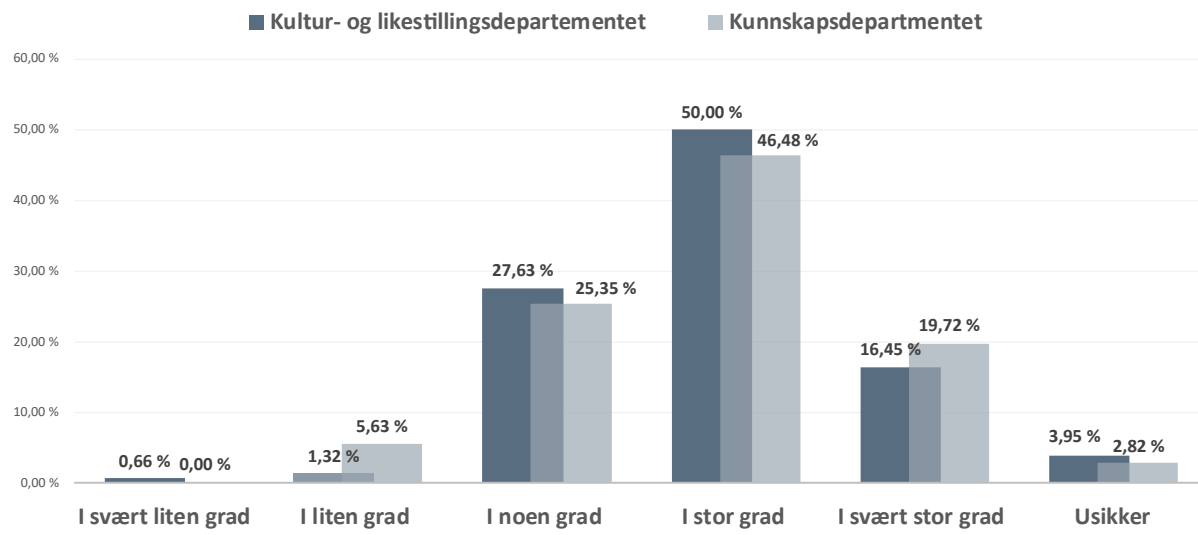
Kursdeltakerne har blitt spurt om de opplever at kurset har hjulpet dem oppnå hva de ønsket. Tabellen under viser at nesten halvparten, uavhengig departement, opplever at kurs i stor grad har hjulpet deltakeren med å oppnå hva de ønsket. I tillegg svarer cirka 30% at de opplever at det har hjulpet dem i svært stor grad. Andelen som svarer at kurset har hjulpet dem i «svært liten grad» eller «liten grad» er lav med under 3%.

Andelen som mener kurset har hjulpet:	Kultur- og likestillingsdepartementet	Kunnskapsdepartementet
I svært liten grad	2,01 %	1,41 %
I liten grad	1,34 %	0,00 %
I noen grad	18,12 %	23,94 %
I stor grad	46,98 %	46,48 %
I svært stor grad	31,54 %	28,17 %

Tabell 10 Andelen respondents opplevelse av om kurset har hjulpet respondenten med å oppnå det de ønsket etter tilhørighet departement. Kilde: BDO spørreundersøkelse

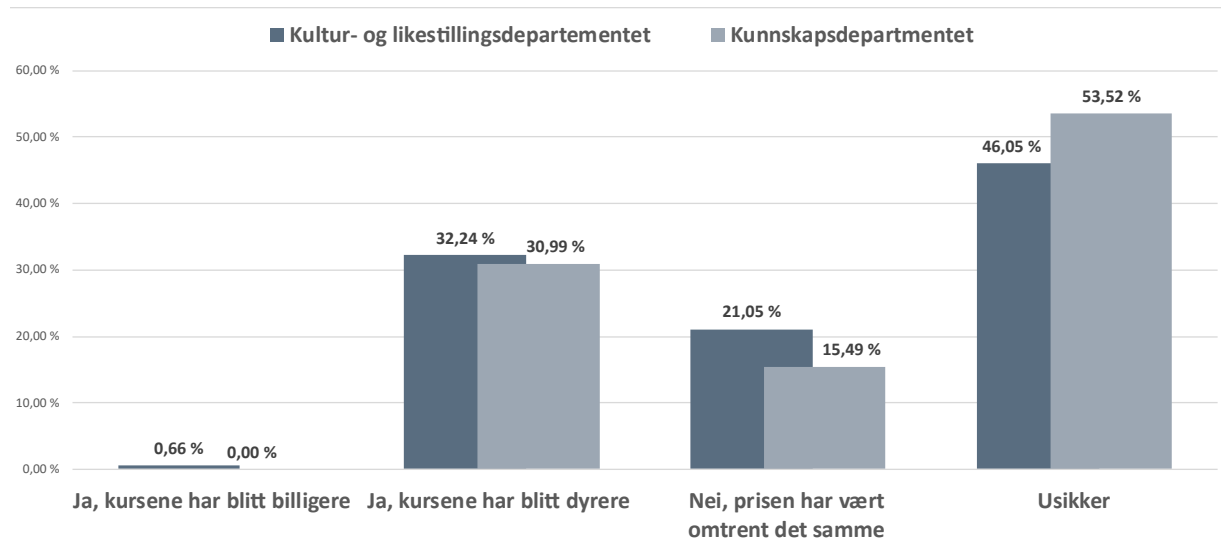
Videre ble respondentene spurt om det var noe annet de ville legge til om kurset de deltok på. Her gir de uttrykk for at kursene oppleves som viktige, særlig fordi det ikke finnes tilsvarende tilbud i privat eller offentlig sektor. Det pekes på at kursene gir inspirasjon, læring, fellesskap og faglig utvikling. Samtidig beskrives erfaringene som varierte, der enkelte har hatt stort utbytte, mens andre opplever at kurs har hatt for mange deltakere, feil nivå eller lav spenningsgrad. Det trekkes også frem at frivilligheten gjør en viktig innsats, og at kursene bidrar til identitet, samfunnsbygging og faglig oppdatering, blant annet i samiske miljøer og i kommunale tjenester. Enkelte peker på utfordringer knyttet til kurs som blir avlyst, eller at alders- og erfaringsforskjeller mellom deltakerne gir begrenset utbytte. Samlet sett viser svarene at kursene har stor verdi for både personlig og faglig utvikling, samtidig som det finnes behov for bedre tilpasning og stabilitet i gjennomføringen.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan kursdeltakerne opplever det tilgjengelige kurstilbudet, og om de mener det dekker deres behov. I snitt mener de fleste at kurstilbudet i stor grad dekker deres behov, og det er lite forskjell mellom tilbudet per departement. Tilnærmet ingen respondenter mener at tilbudet i svært liten eller liten grad dekker deres behov. Cirka ¼ mener at det i noen grad er et tilstrekkelig behov.



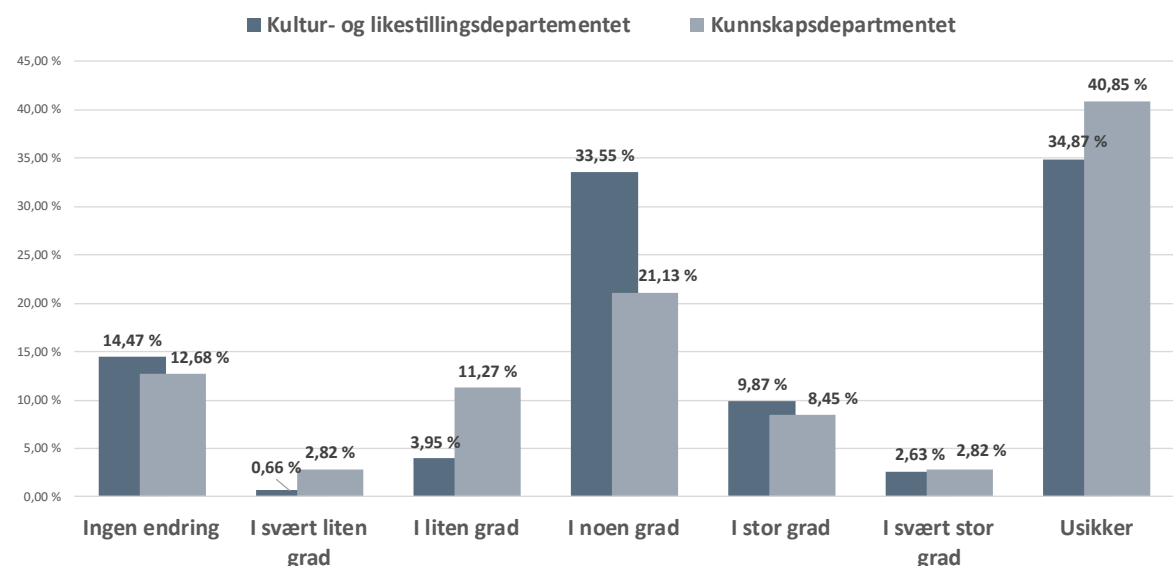
Figur 4 Kursdeltakere opplevelse av kurstilbudet, og om det dekker deres behov. Kilde: BDO spørreundersøkelse

På spørsmålet om kursdeltakerne opplever at prisen har endret seg, svarer nesten 1/3 av kursene har blitt dyrere. Det er tilnærmet ingen som svarer at kursene har blitt billigere, mens 15-21 prosent sier at prisen har vært omtrent det samme. Nesten halvparten av respondentene er usikre.



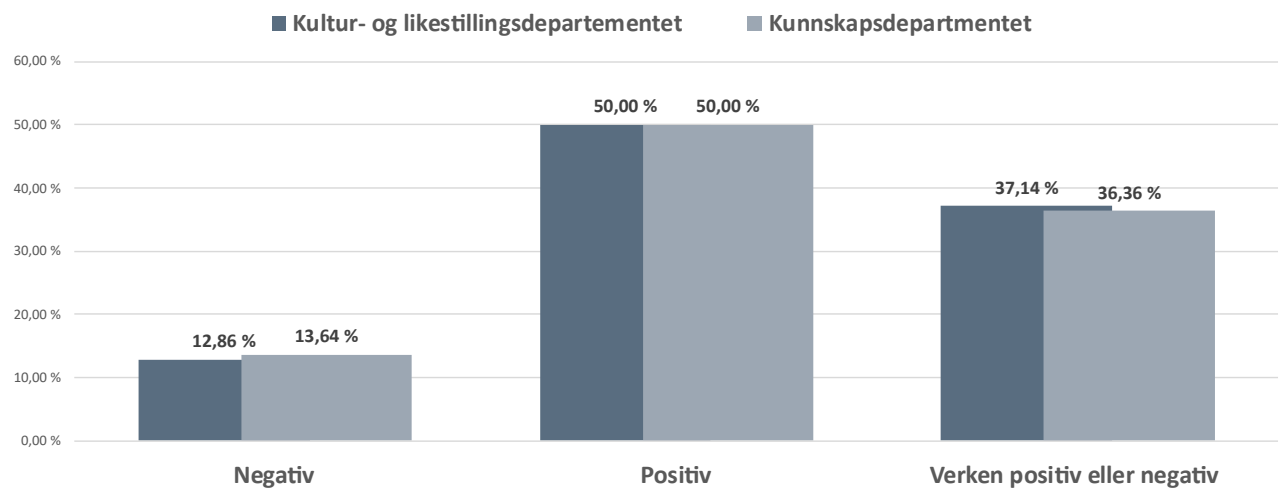
Figur 5 Kursdeltagernes opplevelse av endring i pris siden 2021. Kilde: BDO spørreundersøkelser

Når det kommer til endring i kurstilbudet som er tilgjengelig, er tilbakemeldingene litt mer spredt. Som figuren under viser oppgir flest at det har vært noen grad av endring, der det er 34 prosent tilhørende KUD og 21 prosent tilhørende KD. Det er generell lav oppslutning rundt alternativene, selv om det er i snitt nesten 14 prosent som mener at det har vært ingen endring. Også på dette spørsmålet er en stor andel usikre.



Figur 6 Kursdeltagernes opplevelse av om kurstilbudet har endret seg siden 2021. Kilde: BDO spørreundersøkelser

Figuren under viser at halvparten av kursdeltakerne opplever at det har vært en positiv endring i kurstilbudet siden 2021. Det er også en stor andel som sier den har vært verken positiv eller negativ. Andelen som sier det har vært en negativ endring er minst.



Figur 7 Kursdeltagernes opplevelse av kurstilbudet sammenlignet med før 2021. Kilde: BDO spørreundersøkelser

I oppfølgende fritekstfelt har kursdeltakerne fått muligheten til å utdype svarene sine. Her beskriver respondentene et variert bilde av kursaktivitetene. Flere peker på at det arrangeres flere kurs enn tidligere, og at tilbudet oppleves bredere, med økt kvalitet og faglig påfyll. Samtidig nevnes det at økte kostnader har ført til dyrere kurs, og enkelte kurs har blitt avlyst eller ikke videreført. Flere trekker fram økonomiens betydning, både for deltakelse og for organisasjonenes evne til å planlegge og opprettholde aktivitet. Erfaringene viser at utbyttet varierer, og at kvaliteten i stor grad avhenger av kursleder. Enkelte opplever ingen store endringer eller oppgir at de mangler grunnlag for å vurdere utviklingen.

Hos respondenter knyttet til KUD fremheves flere kurs, større faglig bredde og økt støtte, men også utfordringer med kostnader, planlegging og stabilitet etter pandemien. Respondenter knyttet til KD peker i større grad på færre kurs rettet mot barn og unge, økt bruk av digitale formater med både fordeler og ulemper, samt behov for flere kurs i Nord-Norge.

3.1.3 Intervju

Flere av medlemsorganisasjonene under studieforbund underlagt KUD har i stor grad ikke merket noe særlig til delingen og de tilhørende endringene i ordningen. Enkelte peker på en endring fra en mer kvantitativ og arbeidslivsrettet innretning av tilskuddet tidligere til en frivillighetsorientert ordning i dag. Noen opplever også KUD som mer tilgjengelige, og at det er mindre fokus på det «formelle» aspektet av kursaktiviteten i dag. Enkelte peker på at det er mer fornuftig å være underlagt et departement som forstår frivilligheten bedre, og at de er samlet under ett departement.

Samtidig opplever enkelte mer kompliserte styringslinjer, og at det fremdeles mangler en tydelig rendyrking av ordningen mellom departementene. Samtidig peker enkelte på at selv om økonomien oppleves som dårligere under KUD, gir ordningen en betydelig merverdi utover økonomi, særlig knyttet til studieforbundenes oppfølging og service overfor sine medlemsorganisasjoner og et godt samarbeid mellom studieforbundene og mellom medlemsorganisasjoner.

Kursarrangører under studieforbundene underlagt KD er delte i hvordan de opplever effektene av delingen. Enkelte opplever at delingen gir bedre muligheter til å nå de kompetansepoltiske målene gjennom en tydeligere spissing mot arbeidslivsrelevant aktivitet. Det oppleves blant enkelte at det er tydeligere samarbeid om målene, og at opprettelsen av Kompetanseforbundet som forum har bidratt positivt inn i dette. Det påpekes også at ordningen har fått en tydeligere forankring i KD, og at det virker mer «naturlig» å samarbeide med organisasjoner med mer lignende formål. Andre gir uttrykk

for at de ikke opplever en endring i dag sammenlignet med før tidspunktet for delingen, hverken økonomisk eller med tanke på aktivitetsnivå. Det nevnes også at uklare sektorpolitiske mål og manglende kommunikasjon fra departementet har bidratt til hvordan de overordnede målene skal oppnås. Enkelte gir uttrykk for at rendyrkingen av ordningen under KD ikke har gått så langt som intensjonen bak delingen kunne tilsi, og at det er ønskelig med enda mer rendyrking av studieforbundsordningen i tråd med departementets politikkområder.

Studieforbundene underlagt KUD peker på flere negative aspekter ved delingen av ordningene. Flere opplever at sektoren i mindre grad enn før står samlet, og at samarbeidet på tvers av alle studieforbund er svekket. Videre trekker enkelte frem at styrken studieforbundene hadde gjennom fellesskapet i VOFO oppleves som noe redusert. Ulike økonomiske rammer ble nevnt av flere studieforbund under KUD. Flere gir uttrykk for en opplevelse av urettferdighet og at medlemsorganisasjoner/kursarrangørene under KUD forfordes gjennom lavere tilskudd, selv om det faglige innholdet i kursaktiviteten kan være likt eller identisk som deler av kursaktiviteten under studieforbund underlagt KD. Med dette gis det uttrykk for at kurs med samme formål og innhold får ulike rammebetingelser avhengig av hvilken tilskuddsordning de er en del av.

Samtidig pekes det på at ordningen fremdeles har en stor grad av frihet, hvor staten (gjennom departementet) ikke legger seg opp i selve kursinnholdet. Det nevnes også at studieforbundene føler seg mer «hjemme» under KUD, med en mer relevant tematikk i fellesskapet. Det pekes også på at en har oppnådd tydeligere synergier, økt grad av samhold og mer effektiv samorganisering gjennom å rendyrke kultur- og frivillighetsformål under KUD. Videre påpeker flere at selve delingen oppleves å ha hatt lite påvirkning på aktivitet/kurstilbudet under hvert enkelt studieforbund.

Studieforbundene underlagt KD er i all hovedsak positiv til delingens effekt på dem. For eksempel omtales rendyrkingen av arbeidslivs- og integreringsrettet aktivitet som en tydelig fordel, hvor det oppleves en annen evne til eksempelvis å kjøre piloter og samarbeide bedre om tverrgående arbeidslivsrettede prosjekter enn før. Det pekes også på styrket samarbeid mellom studieforbundene under KD, med et kollegialt fellesskap som fungerer som en effektiv samarbeids- og utviklingsplattform, også dette en opplevd endring fra tidligere. Studieforbundene underlagt KD opplever å ha fått en tydeligere «egen» stemme under KD enn tidligere, med Kompetanseforbundet som en viktig støttespiller og sparringspartner i en rekke ulike aspekter. Enkelte peker på et behov for å rendyrke arbeidslivs- og integreringsrettede aktiviteter i ordningen ytterligere fremover i tråd med det som oppfattes som intensjonen med delingen.

3.2 BDOs vurderinger

Intensjonen bak delingen var å rendyrke studieforbundsordningen for hvert av de to departementene. Delingen ble gjort på studieforbunds nivå og det er BDOs vurdering at rendyrkingen har fungert etter intensjonen på dette nivået. Dette begrunner vi med et sterkere opplevd fellesskap under de to departementene enn det som ble opplevd før delingen. Det er imidlertid slik at rendyrkingen av de to ordningene ikke har medført endringer på nivåene under. Dette er ikke noe departementene kan påvirke direkte eller instruere, med bakgrunn i organisasjonsretten. Informasjonen fra intervjuene peker på at kurs som hovedsakelig er innrettet mot kulturområdet fortsatt gjennomføres under studieforbund underlagt KD og kurs i det kompetansepoltiske sporet under studieforbund underlagt KUD. Frivillighet og integrering er nøkkelord samtlige studieforbund kjenner seg igjen i og beskriver som et vesentlig fundament for studieforbundenes og medlemsorganisasjonenes aktiviteter. Dette finner vi igjen i proposisjonen forut for delingen. Det er BDOs vurdering at delingen ikke har gitt tilstrekkelige incentiver til en rendyrking av tilskuddsordningene og under hvert departement. Dersom dette var

ønskelig ville vi forventet at departementene hadde spisset forskriftene for studieforbund inn mot sine politikkområder, men det er BDOs vurdering at de tilnærmede like forskriftene viser at dette ikke er gjort.

Tilskudd ett gitt år baseres på gjennomsnittlig antall kurstimer de to første av siste tre år. Dette vil forklare variasjoner i gjennomsnittlig opplæringstilskudd per kurstime det aktuelle året. BDO er allikevel av den oppfatning at en sammenligning av opplæringstilskudd per kurstime år for år vil kunne vise systematiske forskjeller mellom studieforbundene under ett departement sammenlignet med det andre departementet. Denne sammenligningen vanskeliggjøres av endringer på studieforbunds nivå, eksempelvis som følge av konkurser. Slik sett er det BDOs oppfatning at tabellen under (gjengitt fra kapittel 3.1.1) ikke kan leses som et komplett bilde på utvikling og eventuelle forskjeller, men at den gir indikasjoner på utviklingen.

Departement	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kultur- og likestillingsdepartementet	117	120	108	152	131	118	122	125
Kunnskapsdepartementet	123	123	132	189	204	187	179	167
Kombinert begge departement	121	111	114	172	158	124	120	129

Tabell 11 Gjennomsnittlig opplæringstilskudd per kurstime i perioden 2017-2024 for studieforbund under hhv. KUD og KD.
Kilde: SSB-tabell 07444 og HK-dir

Tallene for 2024 i tabellen over viser at studieforbundene underlagt KD mottok i gjennomsnitt 167 kroner i opplæringstilskudd per kurstime, og at studieforbund underlagt KUD i gjennomsnitt mottok 125 kroner. Vi bemerker at kurs under KD har krav til kursleder, et krav som ikke gjelder under KUD. Det er å forvente at kravet til kursleder er kostnadsøkende, og på denne måten et element som tilsier at det ikke er urimelig med et noe høyere nivå under KD sammenlignet med under KUD. Gjennomsnittlig opplæringstilskudd per kurstime var lavere i 2024 enn den var for 2021. Slik sett er det BDOs vurdering at utviklingen i tilskuddsnivået i statsbudsjettet ikke har holdt tritt med utviklingen i kursaktiviteten. Endringen er størst for KD.

BDO er informert om at det over tid har vært diskusjoner om den faktiske utviklingen i tilskuddet i de to tilskuddsordningene mellom studieforbund og interesseorganisasjoner på tvers av departementsgrensen. Slik BDO forstår det skyldes dette ulik tolkning av styrkingen av tilskuddsordningen i revidert nasjonalbudsjett i 2021. Det er BDOs vurdering at en økonomisk utvikling i de to ordningene må ta utgangspunkt i situasjonen på delingstidspunktet. Slik sett er det vår vurdering at studieforbundsordningen under KUD er styrket med 18 prosent i perioden, og at studieforbundsordningen under KD er styrket med 6,3 prosent siden delingen.

Det er BDOs vurdering at vi med bakgrunn i utviklingen av samlet tilskudd, opplæringstilskuddet og antall kurstimer kan si at studieforbund underlagt KD i gjennomsnitt mottar mer tilskuddsmidler til opplæring per time enn studieforbund underlagt KUD. Det er imidlertid vår vurdering at dette ikke kan sies å være en konsekvens av delingsbeslutningen, men snarere en konsekvens av utviklingen i antall kurstimer i kombinasjon med prioriteringer i statsbudsjettet. Et ønske om en harmonisering av gjennomsnittlig tilskudd på tvers av de to departementene er derfor en beslutning som tilligger Stortinget i vedtak av statsbudsjettet, som vi skal komme nærmere tilbake til i kapittelet om overgangsløsninger.

4 Tilretteleggingstilskudd som virkemiddel for inkludering

Denne delen av rapporten belyser om tilretteleggingstilskuddet, herunder avgrensningen av tilskuddet, bidrar til å nå målet om å inkludere deltakere med særskilte behov.

4.1 Faktabeskrivelse

4.1.1 Dokumentgjennomgang

Formålet med tilretteleggingstilskudd er å kompensere for merkostnader i forbindelse med tilrettelagt opplæring for deltakere med særskilte behov.¹¹ Tilretteleggingstilskudd skal være et tillegg til det ordinære opplæringstilskuddet. Tilretteleggingstilskudd er et viktig virkemiddel for å sikre at voksne med særskilte behov får økte muligheter til å delta i opplæringsaktivitet i regi av studieforbundene på linje med andre.¹²

Tilretteleggingstilskuddet er ment som et supplement til ordinært opplæringstilskudd, og kan brukes til å dekke ekstra kostnader forbundet med særskilt tilrettelegging. Dette kan være behov for ekstra undervisningsressurser, tolk, transport, egnede lokaler eller spesialtilpasset utstyr.¹³ Veilederne til de to forskriftene «gis for personer med funksjonsnedsettelse og andre deltakere med særskilte behov som trenger tilrettelegging som medfører høyere kurskostnader for studieforbundet».

Voksenopplæringsforbundet redegjør i rapporten «Om tilrettelegging og tilskudd til studieforbund» for at det i 2022 ble gjennomført om lag 117 000 kurstimer til om lag 35 000 kursdeltakere med tilretteleggingstilskudd. Tilskuddet dekker merkostnader forbundet med en lang rekke tilretteleggingstiltak, herunder ledsagere, tilpasset materiell, transport m.m. for at kursdeltakere med særskilte behov har muligheten til å delta i kursaktivitet på lik linje med andre deltakere.

For studieforbundene under KD utgjorde tilretteleggingstilskuddet i 2017 om lag seks prosent av det samlede tilskuddet. Dette økte til om lag syv prosent i 2024. For studieforbund under KUD utgjorde tilretteleggingstilskuddet 19 prosent av samlet tilskudd i 2017, sammenlignet med om lag 18 prosent i 2024. Fra 2017 til 2024 økte tilretteleggingstilskuddet nominelt med om lag 20 og 22 prosent under henholdsvis KUD og KD. Gjennomsnittlig prisvekst i perioden var om lag 26 prosent.

Tabellen under viser fordelingen av tilretteleggingstilskudd mellom studieforbund under KUD i perioden siden delingen, samt den prosentvise endringen fra 2021 til 2024.

¹¹ Forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet og Forskrift om studieforbund godkjent av Kultur- og likestillingsdepartementet

¹² Prop. 96 L (2019-2020)

¹³ Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F-16-10

Studieforbund	2021	2022	2023	2024	Endring i perioden
Venstres Studieforbund	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Samisk Studieforbund	4 %	4 %	4 %	3 %	-1 %
Studieforbundet Solidaritet	19 %	20 %	18 %	14 %	-5 %
Idrettens Studieforbund	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Studieforbundet Natur og miljø	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Studieforbundet Funkis	70 %	69 %	69 %	72 %	3 %
Studieforbundet Kultur og tradisjon	2 %	2 %	2 %	4 %	2 %
Musikkens Studieforbund	4 %	4 %	5 %	7 %	3 %
Kristelig Studieforbund	1 %	1 %	2 %	0 %	-1 %
Senterpartiets Studieforbund	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Tabell 12 Andel tilretteleggingstilskudd per studieforbund, samt prosentvis endring, i perioden 2021-2024 i tilskuddsordningen under Kultur- og likestillingsdepartementet. Kilde: SSB-tabell 07444

Som tabellen over viser har om lag 70 prosent av det samlede tilretteleggingstilskuddet i tilskuddsordningen under KUD hvert år gått til ett studieforbund. Endringen i mottatt tilretteleggingstilskudd for det enkelte studieforbund varierer fra en nedgang på fem prosentpoeng til en økning på tre prosentpoeng siden 2021.

Tabellen under viser fordelingen av tilretteleggingstilskudd mellom studieforbund underlagt KD i perioden siden delingen, samt den prosentvise endringen fra 2021 til 2024.

Studieforbund	2021	2022	2023	2024	Endring i perioden
Akademisk Studieforbund	3 %	3 %	4 %	11 %	7 %
Studieforbundet AOF	21 %	20 %	20 %	33 %	11 %
Studieforbundet Livslang læring	38 %	37 %	33 %	48 %	9 %
Studieforbundet Næring og samfunn	37 %	40 %	43 %	9 %	-28 %

Tabell 13 Andel tilretteleggingstilskudd per studieforbund, samt prosentvis endring, i perioden 2021-2024 i tilskuddsordningen under Kunnskapsdepartementet. Kilde: SSB-tabell 07444

Som tabellen viser har Akademisk studieforbund og Studieforbundet Livslang læring økt sin andel av tilretteleggingstilskuddet, mens Studieforbundet Næring og samfunn har redusert sin andel av tilretteleggingstilskuddet i 2024, sammenlignet med hvordan fordelingen var i 2021.

Tidligere gjennomganger har vist at tilretteleggingstilskuddet benyttes til å kompensere for merkostnader knyttet til tilrettelegging, og dermed reduserer økonomiske barrierer for deltakelse.¹⁴ Samtidig påpekes det variasjon i hvordan forbundene fordeler midlene og at konsentrasjonen av midler hos enkelte studieforbund har kunnet svekke inntrykket av en enhetlig praktisering av tilretteleggingstilskuddet.

For å kunne utløse tilretteleggingstilskudd må forskriftens krav til deltakere (oppmøte minimum 75 prosent) og til kurset (bl.a. minimum fire kurstimer og minimum fire deltakere) være oppfylt. Voksenopplæringsforbundet peker i rapporten på at disse kravene, sammen med detaljrapporteringen oppfattes som en utfordring når det kommer til tilrettelegging av kursaktivitet. Rapporten fremhever at tilretteleggingstilskuddet styrker muligheter for likeverdig deltakelse og dermed bidrar til økt deltakelse blant deltakere som ellers hadde hatt større utfordringer med å delta. Rapporten peker videre

¹⁴ BDO (2017), Studieforbundenes rolle i tilskuddsforvaltningen, s. 22 og BDO (2018), Evaluering av studieforbundenes måloppnåelse, s. 12

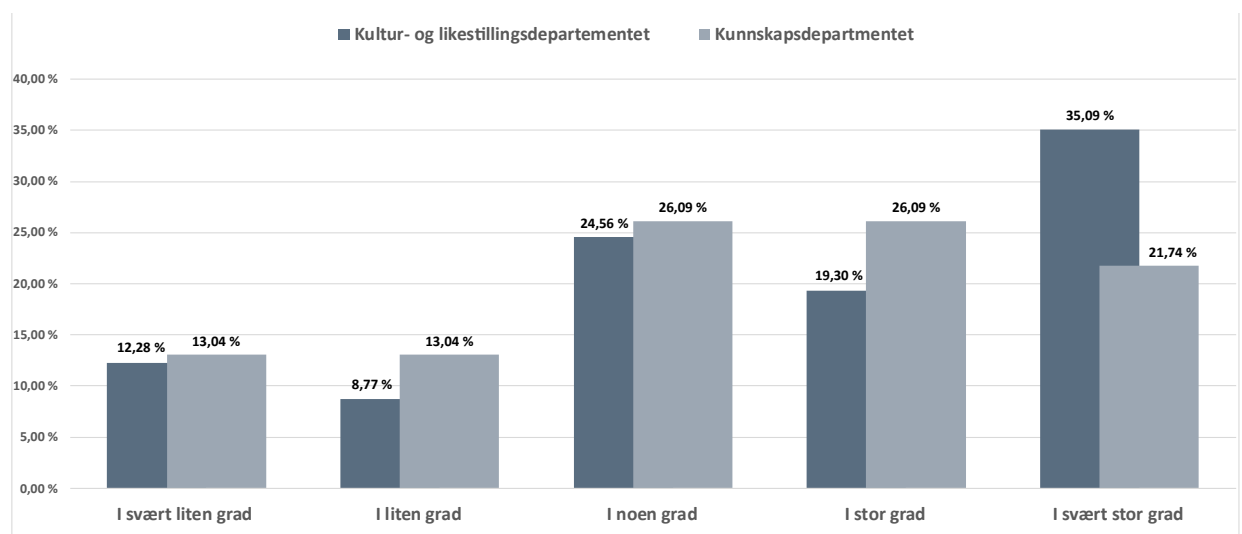
på at størrelsen på det samlede tilretteleggingstilskuddet er mindre enn det faktiske behovet for tilrettelegging.

4.1.2 Resultater fra spørreundersøkelsene

Kursarrangør

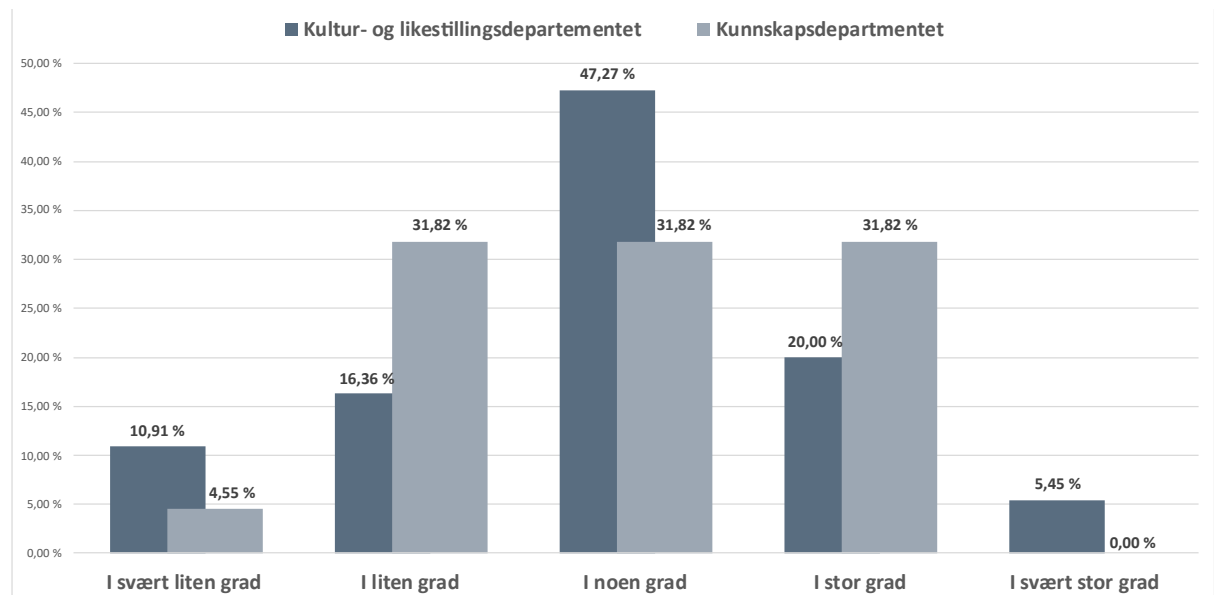
26 prosent av kursarrangørene oppgir å ha søkt tilretteleggingstilskudd, mens 69 prosent svarer at det ikke har søkt. Siste andelen er usikre på om de har gjort det. Andelen kursarrangører under studieforbund underlagt KUD som oppgir å ha søkt om tilretteleggingstilskudd er noe høyere enn tilfellet er under KD.

Figuren under viser at nærmere halvparten av kursarrangørene under begge departement opplever at tilretteleggingstilskuddet i stor grad eller i svært stor grad bidrar til at personer med særskilte behov kan delta på kursene. I tillegg opplever om lag ¼ at det i noen grad gjør det.



Figur 8 Opplevelse av om tilretteleggingstilskuddet sørger for at personer med særskilte behov for tilpasning kan delta på kursarrangørens kurs. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Figuren under viser i hvilken grad kursarrangørene opplever at tilretteleggingstilskuddet dekker faktiske merkostnader forbundet med tilrettelegging. I overkant av 70 prosent av kursarrangørene under KUD opplever at tilretteleggingstilskuddet i noen grad, i stor grad eller i svært stor grad gjør det. For kursarrangører under KD opplever i overkant av 60 prosent det samme. Over 1/3 av kursarrangørene under KD opplever at tilskuddet i svært liten grad eller liten grad dekker faktiske merkostnader, mens tilsvarende andel under KUD er om lag 28 prosent.

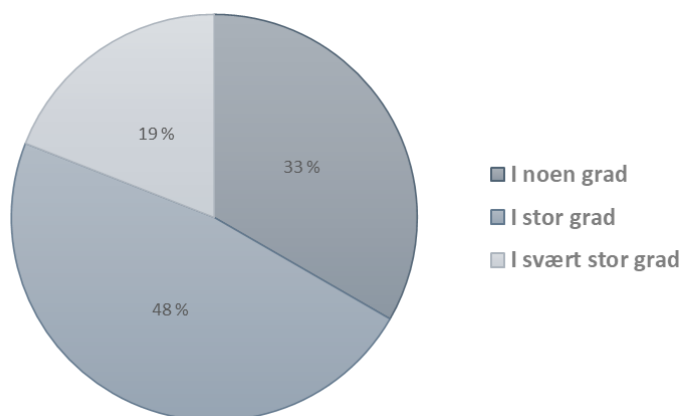


Figur 9 I hvilken grad respondentene mener tilretteleggingstilskuddet dekker de faktiske merkostnadene. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Respondentene ble i fritekstfelt spurt om hva som bør endres i tilretteleggingstilskuddet for å bedre dekke kostnadene tilknyttet tilrettelegging for personer med særskilte behov. Flestparten opplever tilskuddskomponenten som lite fleksibel og ønsker at den tilpasses bedre til variasjonen i behov. Bidrag til reise, overnatting, assistent og spesialfag trekkes spesielt fram som områder hvor dagens ordning ikke strekker til.

Kursdeltakere

Ni prosent av kursdeltakerne svarte at de hadde særskilt behov for tilrettelegging for å delta på kurset på lik linje med andre. Som figuren under viser svarer om lag 1/3 av disse at behovet i noen grad ble dekket. De øvrige opplevde at behovet i stor grad eller svært stor grad ble dekket.



Figur 10 Opplevelse av grad tilrettelegging i kursgjennomføringen for kursdeltakere. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Når man ser på tilbakemeldingene og forbedringsforslagene til respondentene, fremhever flere utfordringer knyttet til tilrettelegging for deltakere og instruktører med funksjonsnedsettelse. Det pekes på problemer med store kursgrupper, mangelfull tilpasning av praksisdeler og tekniske mangler som utdaterte filmer med dårlig lyd og uten tekst. Enkelte opplever lavt engasjement fra veiledere og etterlyser bedre tilrettelegging for voksne, pensjonister og uføre, både økonomisk og innholdsmessig. Samtidig trekkes det frem at kurslokaler noen ganger fungerer godt, og at kursene kan gi

glede og inspirasjon. Flere peker også på behov for mer fleksibilitet, som å arrangere ekstra kurs når det blir fullt, samt bedre regler for tilrettelegging og assistenter.

4.1.3 Intervju

Flere av studieforbundene under KUD peker på tilretteleggingstilskuddet som svært viktig og at flere medlemsorganisasjoner er avhengige av ordningen for å kunne gjennomføre kurs. Flere gir uttrykk for at ordningen får begrenset effekt på grunn av den lave rammen til tilrettelegging. Enkelte studieforbund gir uttrykk for at tilretteleggingstilskuddets størrelse gjør at det må «smøres tynt utover» dem som søker.

Kursarrangørene under KUD som har mottatt mye tilretteleggingstilskudd oppgir at de får dekket de reelle kostnadene ved tilrettelegging, mens flere kursarrangører som har mottatt mindre tilretteleggingstilskudd opplever at de må smøre det tynt ut over kursaktiviteten, og at det ikke blir tilstrekkelig for å dekke faktiske merkostnader. Samtidig nevner flere kursarrangører at de er avhengig av tilskuddet for å dekke deler av merkostnadene knyttet til tilrettelegging, samtidig som de oppgir å søke midler fra andre til å dekke tilretteleggingskostnader. Flere peker på manglende kjennskap til tilretteleggingstilskuddet, og hvordan det er ment å skulle fungere.

Mange av studieforbundene under KUD beskriver rapporteringskravene som utfordrende, og oppfatter at fokuset i ordningen dreier seg mot administrasjon og kontroll heller enn om å nå målet om å tilrettelegge. De fleste gir uttrykk for at en bredere tolkning av hva *særskilte behov* betyr og rapportering på måloppnåelse fremfor deltakelse kunne medført bedre ressurseffektivitet og bedre måloppnåelse. Oppmøtekravene blir også beskrevet som utfordrende for brukere med særskilt behov, og at regelverket med fordel kan tilpasses dette på en bedre måte enn i dag. Enkelte tar til orde for at en jevnere fordeling mellom studieforbundene kunne bidra til bedre tilrettelegging på tvers av mangfoldet i studieforbundene og kursarrangørene.

Studieforbundene under KD peker på at ordningen er viktig og at det helt klart bidrar til å redusere hindre for deltakelse og læring der det brukes målrettet.

Tilretteleggingstilskuddet oppfattes av flere som lavt, og det gis uttrykk for at dette gjør det viktig å målrette bruken av tilretteleggingstilskuddet. Flere gir uttrykk for et ønske om mer fleksibilitet og økte midler til utvikling for å forebygge behov for tilrettelegging i stedet for å kompensere for merkostnader i etterkant. Studieforbundene under KD opplever de samme utfordringene knyttet til rapporteringsbyrde og regelstyring. I likhet med studieforbundene under KUD oppfattes oppmøtekravene som et hinder for å sikre deltakelse blant personer som har særskilte behov. Flere peker også på at det faktiske behovet for, og kostnader forbundet med, tilrettelegging ikke nødvendigvis drives av antall kurstimer, at det kan være andre forhold enn kursets varighet som er kostnadsdrivende.

Blant kursarrangørene tilhørende studieforbundene under KD trekkes det frem at rapporteringen oppfattes som tidkrevende. Enkelte peker på lite kjennskap til ordningen, og andre på at potten er såpass liten at støtten kun delvis dekker kostnadene de har forbundet med tilrettelegging. Enkelte kursarrangører oppgir at de tilrettelegger i praksis, men ikke søker tilretteleggingstilskudd for å kompensere kostnadene forbundet med dette, da det er usikkerhet knyttet til hvor mye man kan få, samtidig som søknadsprosessen oppleves som administrativt krevende.

Studieforbundene fordeler tildelt tilretteleggingstilskudd etter individuell saksbehandling der tilskuddet blir avkortet dersom kostnadene ikke er godt nok dokumentert. Enkelte studieforbund utbetaler tilretteleggingstilskudd fortløpende sammen med opplæringstilskudd, mens andre studieforbund utbetaler tilretteleggingstilskuddet mot årets slutt for å sikre rettferdig fordeling.

4.2 BDOs vurderinger

Analyse av fordelingen av tilretteleggingstilskuddet viser at fordelingen av tilretteleggingstilskuddet for studieforbund under KUD er relativt lik som på tidspunktet for delingen. Det er derfor BDOs vurdering at delingen ikke har hatt en betydelig effekt på fordelingen av tilskuddet mellom de ulike studieforbundene.

For studieforbundene under KD er de prosentvise forskjellene fra delingstidspunktet betydelig større, og viser en endring i hvilke studieforbund som mottar tilskudd til tilrettelegging sammenlignet med tidligere. Det er etter BDOs vurdering også en betydelig forskjell mellom hvor stor andel av det samlede tilskuddet i de to respektive tilskuddsordningene som dekker kostnader forbundet med tilrettelegging. Dette er i stor grad en videreføring av forskjeller som var gjeldende også før delingstidspunktet og er ikke noe vi finner støtte for å knytte til delingen.

Den nominelle økningen i tilretteleggingstilskuddet under begge departement er noe lavere enn beregnet prisvekst i samme periode, noe som indikerer at tilskuddskomponenten har vært gjenstand for en realnedgang i perioden. Samtidig har endringen i tilretteleggingstilskuddet vært vesentlig høyere enn veksten i det samlede tilskuddet til studieforbund under hvert departement, noe som tilsier at tilretteleggingskomponenten i tilskuddsordningene er styrket sammenlignet med tilskuddet samlet sett.

Tilretteleggingstilskuddet fremstår som videreført fra hvordan det var innrettet tidligere. Tilskuddskomponenten er et målrettet tiltak som på tvers av det samlede kursomfanget legger til rette for økt deltakelse gjennom tilpasning. Basert på informasjon fra intervjuene fremstår det for BDO som tydelig at tilretteleggingstilskuddet bidrar til å senke terskelen for deltakelse i studieforbundenes aktiviteter og derfor bidrar positivt til inkludering og deltakelse i tråd med de overordnede målene i voksenopplæringsloven. Dette var etter BDOs vurdering også tilfellet tidligere, noe vi finner støtte for i tidligere rapporter og gjennomganger.

Basert på informasjonsgrunnlaget vi har hatt tilgjengelig er det BDOs vurdering at tilretteleggingstilskuddet bidrar til måloppnåelse om å inkludere personer med særskilte behov i kurs- og opplæringsaktivitetene. Som beregningene av fordelingen av tilretteleggingstilskuddet viser er det særlig ett studieforbund som mottar majoriteten av det samlede tilretteleggingstilskuddet i tilskuddsordningen under KUD. Medlemsorganisasjonene under dette studieforbundet er for en stor del til for personer med varierte særskilte behov. Basert på veiledningen til forskriftens bestemmelser om tilretteleggingstilskudd, er det etter BDOs syn rimelig å forvente at dette studieforbundet mottar en stor andel av tilretteleggingstilskuddet. Tilretteleggingstilskudd beregnes ut fra tidligere års timeantall med tilrettelegging. Dette medfører at for å utløse tilretteleggingstilskudd må en organisasjon ha bekostet tilrettelegging tidligere år, da uten tilretteleggingstilskudd.

Det er BDOs vurdering at tilretteleggingstilskuddet bidrar til å kunne gjennomføre tilrettelagte kurs. Informasjon fra intervjuer og spørreundersøkelsene gir ulike indikasjoner på hvorvidt tilskuddet dekker merkostnader fullt ut. Det er et definisjonsspørsmål om tilskuddsordningene «i tilstrekkelig grad» utløser midler til tilrettelegging. Det er derfor BDOs vurdering at tilretteleggingstilskuddets treffsikkerhet og evne til å kompensere for merkostnader varierer mellom departementene og under det enkelte departement.

Basert på svarene på spørreundersøkelsene, informasjon fra intervjuer og rapporter fremstår det for BDO som klart at tilretteleggingstilskuddet er et godt virkemiddel for å redusere hindre for deltakelse blant personer med særskilte behov. Dette virker etter

BDOs syn også positivt på samlet måloppnåelse på de overordnede målene om inkludering og deltakelse slik de er formulert i lov om voksenopplæring.

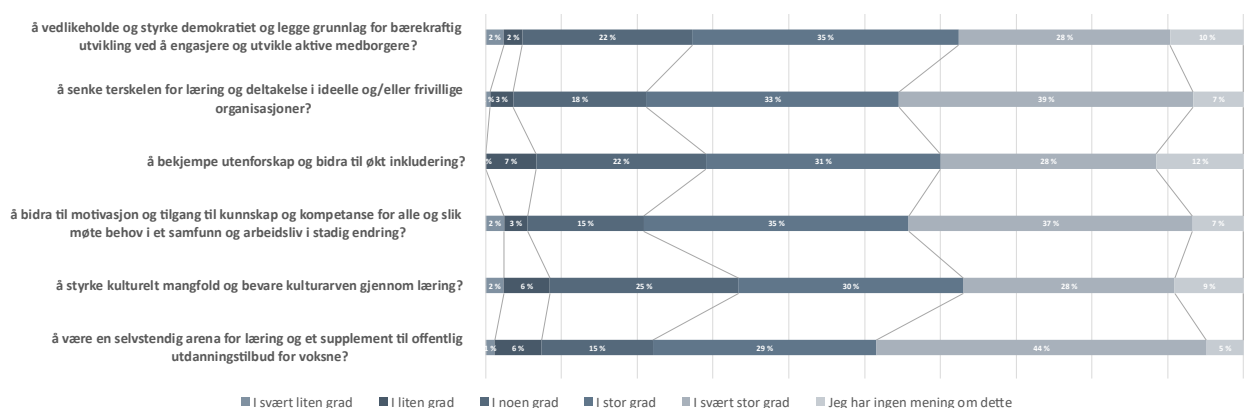
5 Om delingen har bidratt til måloppnåelse

I denne delen av rapporten belyses vurderinger om delingen av ordningen bidrar til å nå både de overordnede målene i voksenopplæringsloven og de sektorpolitiske målene som ligger til grunn for hhv. KUDs og KDs politikkområder; frivillighets- og kulturpolitiske mål samt kompetanse- og integreringspolitiske mål.

5.1 Faktabeskrivelse

5.1.1 Resultater fra spørreundersøkelsene

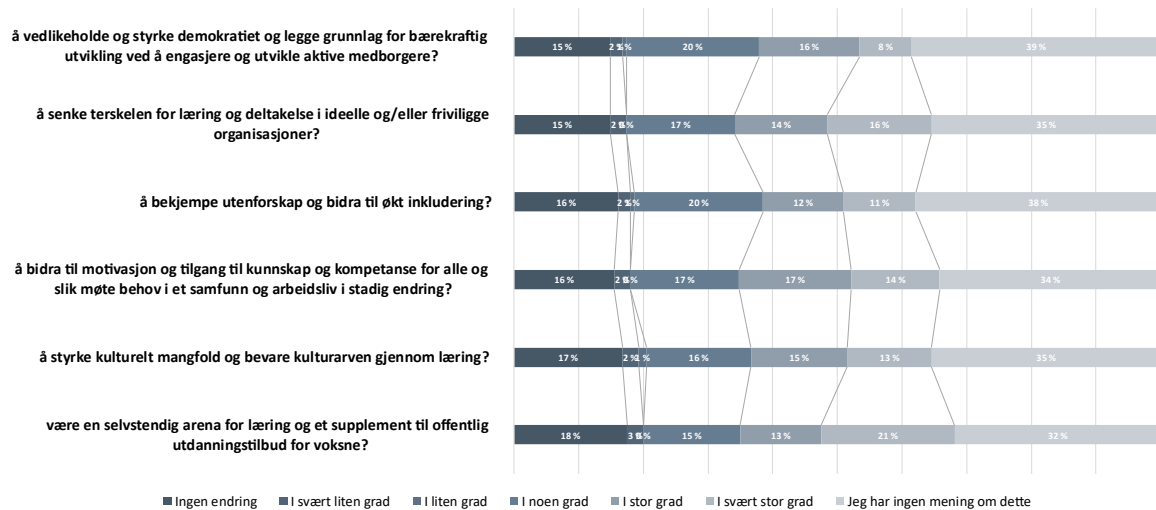
Svarene gjengitt i figuren under viser at kursarrangørene opplever at kursaktiviteten bidrar til måloppnåelse av de overordnede målene for studieforbundsordningene. I snitt svarer om lag 2/3 av respondentene at de opplever at kursaktivitetene bidrar i stor grad eller i svært stor grad på alle områdene. Det er få som svarer i liten grad eller i svært liten grad.



Figur 11 I hvilken grad kursarrangører opplever at kursaktiviteten bidrar til oppnåelse av de sektorpolitiske målene i voksenopplæringsloven. Kilde: BDO spørreundersøkelse

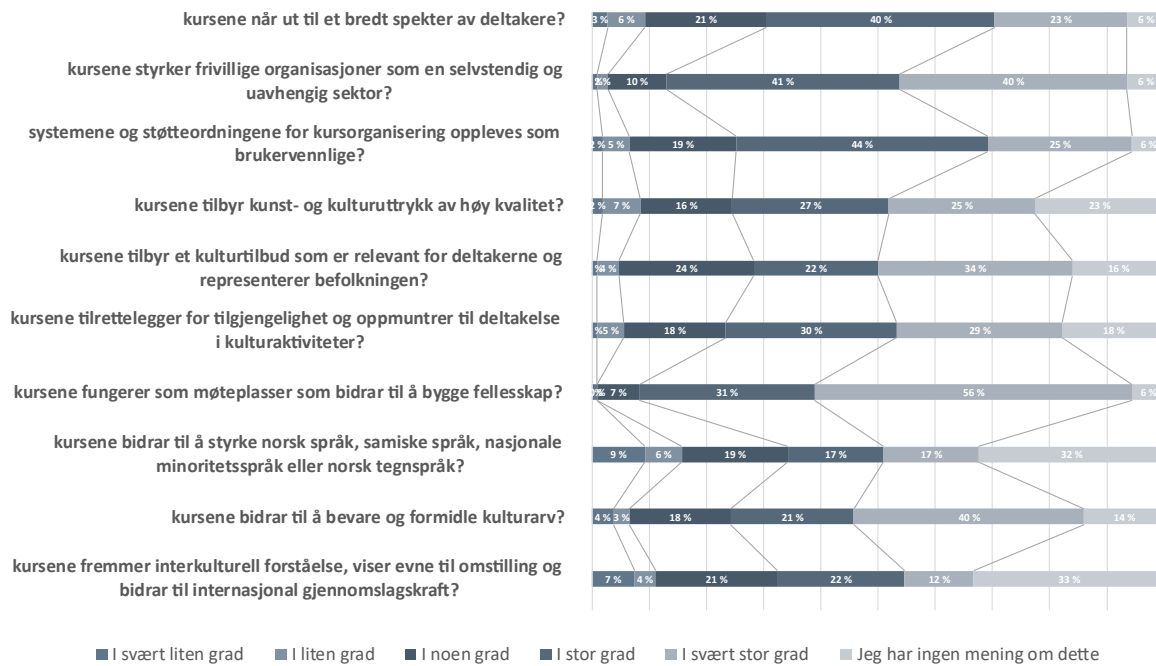
Figuren under viser kursarrangørenes opplevelse av endring i måloppnåelse siden delingen. Det er en relativt jevn andel som opplever at delingen har påvirket måloppnåelsen¹⁵. Andelen for alle de overordnede målene ligger mellom 43 og 48 prosent. Andelen som svarer at de ikke har opplevd endring er også relativt lik, mellom 15 og 18 prosent. Andelen som ikke har en mening om endringen, er i gjennomsnitt 36 prosent på tvers av de overordnede målene.

¹⁵ Andelen som svarer «i noen grad», «i stor grad» eller «i svært stor grad»



Figur 12 I hvilken grad kursarrangører opplever at en endring i hvorvidt kursaktiviteten bidrar til oppnåelse av de overordnede målene i voksenopplæringsloven siden delingen. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Figuren under viser hvordan kursarrangører under studieforbund underlagt KUD opplever at kursaktiviteten bidrar til oppnåelse av de sektorpolitiske målene.

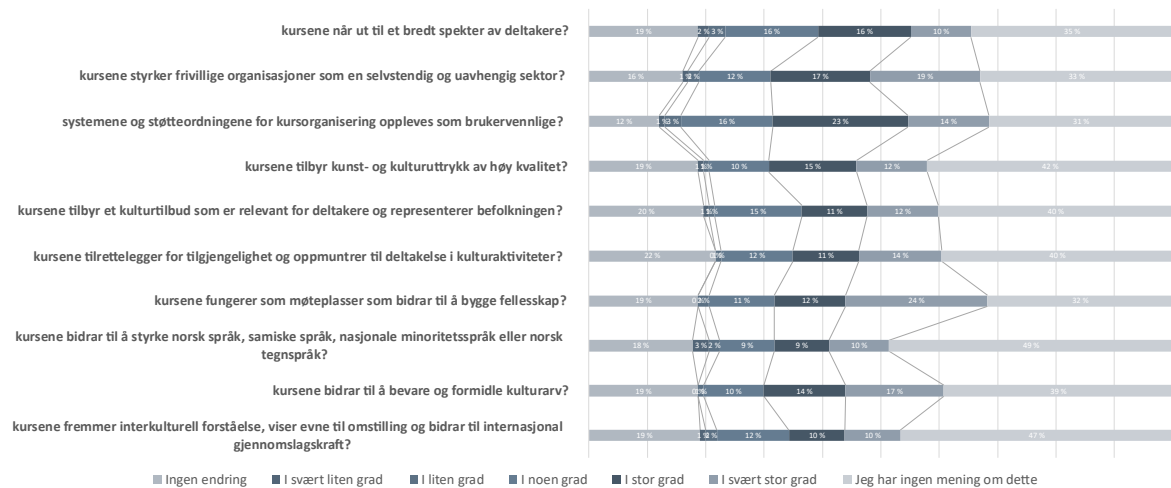


Figur 13 I hvilken grad kursarrangører opplever at kursaktiviteten bidrar til sektorpolitisk måloppnåelse under KUD. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Opplevelsen av måloppnåelse varierer på de ulike sektorpolitiske målene, men med enkelte unntak (eksempelvis målet om å styrke språk) viser figuren at flesteparten av kursarrangørene opplever at kursaktiviteten i stor eller svært stor grad bidrar til måloppnåelse.

Figuren under viser kursarrangørene under KUD sin opplevelse av endring i måloppnåelse på de sektorpolitiske målene siden delingen.

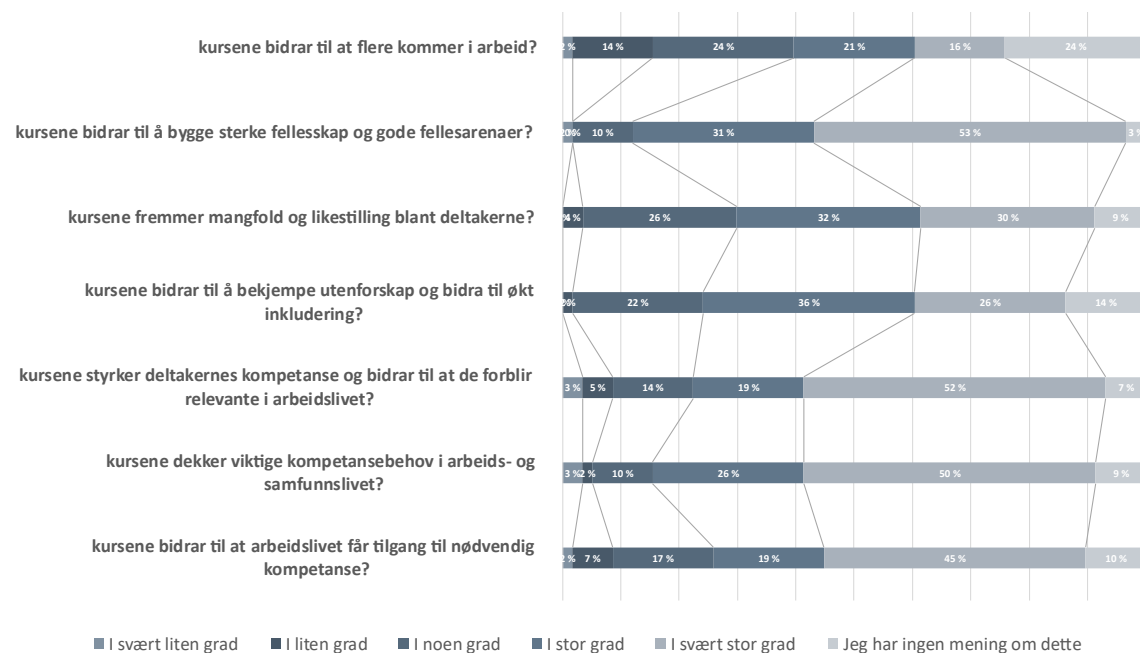
Evaluering av delingen av studieforbundsordningen



Figur 14 I hvilken grad kursarrangører opplever at en endring i hvorvidt kursaktiviteten bidrar til sektorpolitisk måloppnåelse under KUD siden delingen. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Svarene viser at i gjennomsnitt har om lag 40 prosent av kursarrangørene ikke en mening om hvorvidt endringen har påvirket måloppnåelsen, og at om lag 20 prosent ikke har opplevd en endring etter delingen. I gjennomsnitt opplever 40 prosent av kursarrangørene at endringen har påvirket måloppnåelsen.¹⁶

Figuren under viser i hvilken grad kursarrangører under KD opplever at kursaktiviteten bidrar til måloppnåelse på de sektorpolitiske målene.



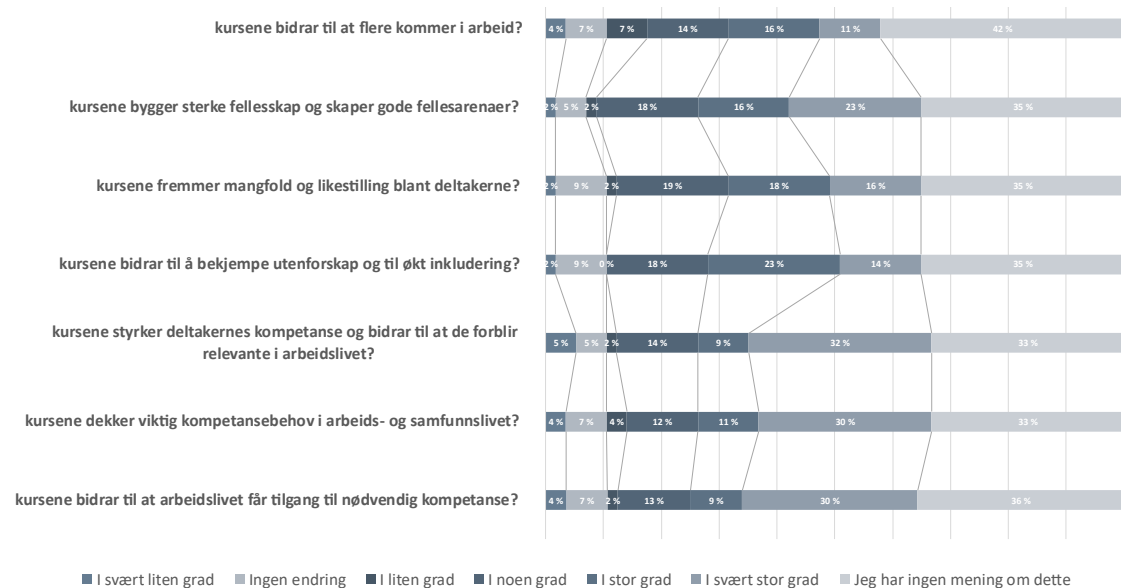
Figur 15 I hvilken grad kursarrangører opplever at kursaktiviteten bidrar til sektorpolitisk måloppnåelse under KD. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Respondentene vurderer kursaktivitetene særlig som arenaer for kompetanse og fellesskap. Hele 84 prosent oppgir at kursene bidrar i svært stor grad eller i stor grad til å bygge sterke fellesskap og gode fellesarenaer. Respondentene opplever også at kursaktiviteten i stor eller svært stor grad bidrar til målene som relaterer seg til kompetanse i og for arbeids- og samfunnsliv. En lav gjennomsnittlig andel av

¹⁶ Andelen som svarer «i noen grad», «i stor grad» eller «i svært stor grad»

kursarrangørene opplever at kursaktiviteten i svært liten eller i liten grad bidrar til måloppnåelse.

Figuren under viser kursarrangørene under KD sin opplevelse av endring i måloppnåelse på de sektorpolitiske målene siden delingen.



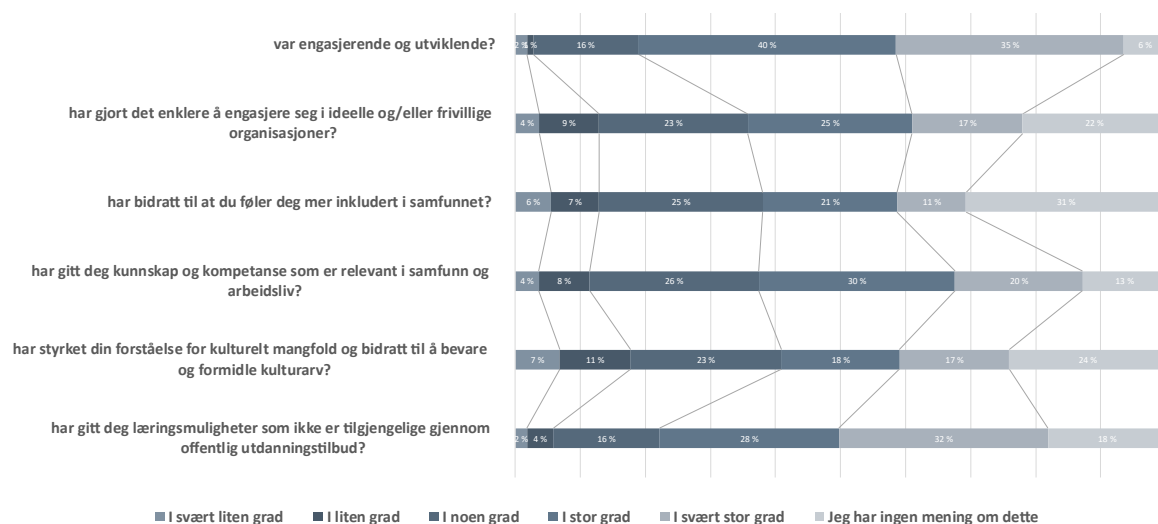
Figur 16 I hvilken grad kursarrangører opplever en endring i hvorvidt kursaktiviteten bidrar til sektorpolitisk måloppnåelse under KD. Kilde: BDO spørreundersøkelse

I gjennomsnitt opplever over halvparten at delingen har medført en endring i måloppnåelsen.¹⁷ I gjennomsnitt opplever om lag 40 prosent at det ikke har vært en endring i måloppnåelsen eller at de ikke har en mening om det. Det har vært en svært stor grad av endring for kompetanse spesifikke temaer med cirka 1/3 av respondentene som svarer at det i svært stor grad har vært en endring siden 2021.

Kursdeltakere

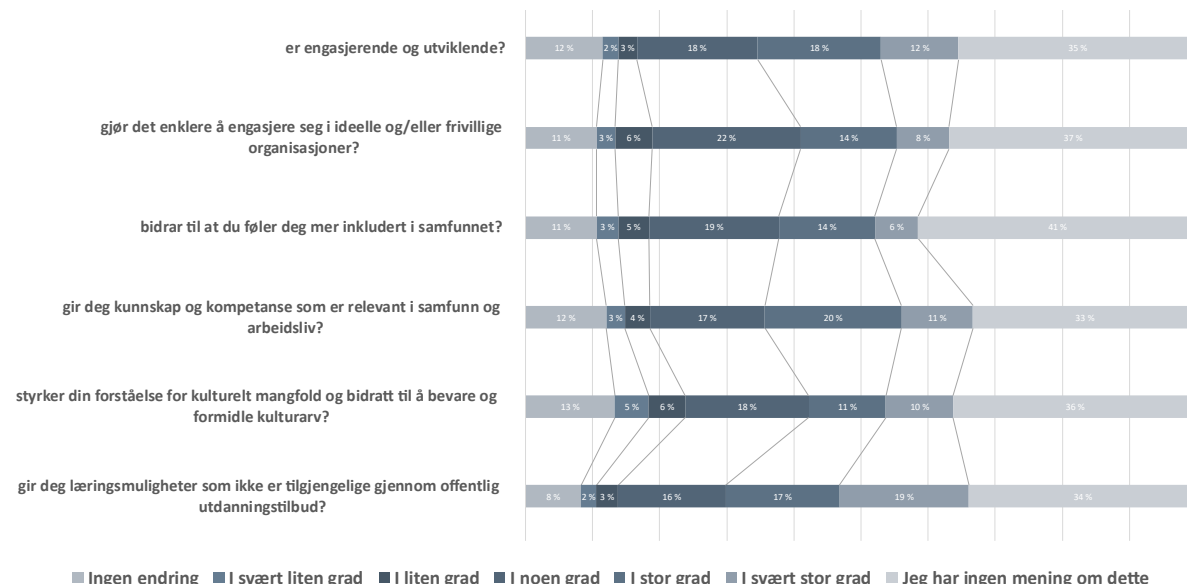
Figuren under illustrerer hvordan kursdeltakerne opplever det siste kurset de tok etter 2021. Punktene i spørsmålet oppleves hovedsakelig treffende i stor eller svært stor grad. Spesielt mange opplever kursene engasjerende og utviklende med 35% som svarer at dette stemmer i svært stor grad, og 40% svarer dette stemmer i stor grad. En stor andel mener også at kursene i svært stor grad har gitt læringsmuligheter som ikke er tilgjengelig gjennom offentlige utdanningstilbud, med 32% som svarer dette. Lav andel av respondentene opplever at kursenes måloppnåelse er svært lav eller lav.

¹⁷ Andelen som svarer «i noen grad», «i stor grad» eller «i svært stor grad»



Figur 17 Opplevelse av kurset respondentene tok etter 2021. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Figuren under viser om kursdeltakerne mener det har skjedd en endring siden 2021 i hvordan de opplever kursene. Svarene er en forlengelse av spørsmålet foran, og kursdeltakernes svar er deres opplevde endring av de samme punktene.



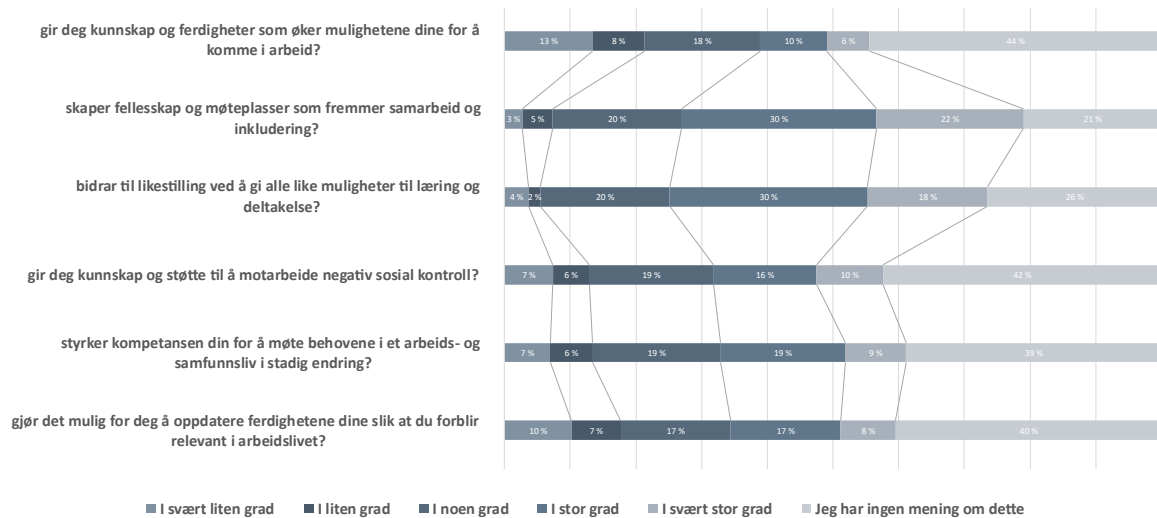
Figur 18 Endring av opplevelse kurset ga sammenlignet med kurs tatt før 2021. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Omtrent halvparten av respondentene svarer at det har vært en endring¹⁸ siden 2021 i deres opplevelse av kursene. Andelen som sier deres opplevelse er uendret er i gjennomsnitt 11%, mens andelene for svært liten og liten er hhv. 3 og 4%.

Kursdeltagerne har i tillegg besvart i hvilken grad deres kursdeltagelse har bidratt til en rekke punkter, vist i figuren under. Resultatet viser at det er forskjell mellom punktene. Eksempelvis mener de fleste at kursene i svært stor grad (sammenlignet med de andre punktene) bidrar til å skape felleskap og møteplasser som fremmer samarbeid, og bidrar til likestilling ved å gi alle like muligheter læring og deltakelse. Her svarer hhv. 22% og 18% at dette stemmer i svært stor grad, mens snittet for de andre er 9%. Når det

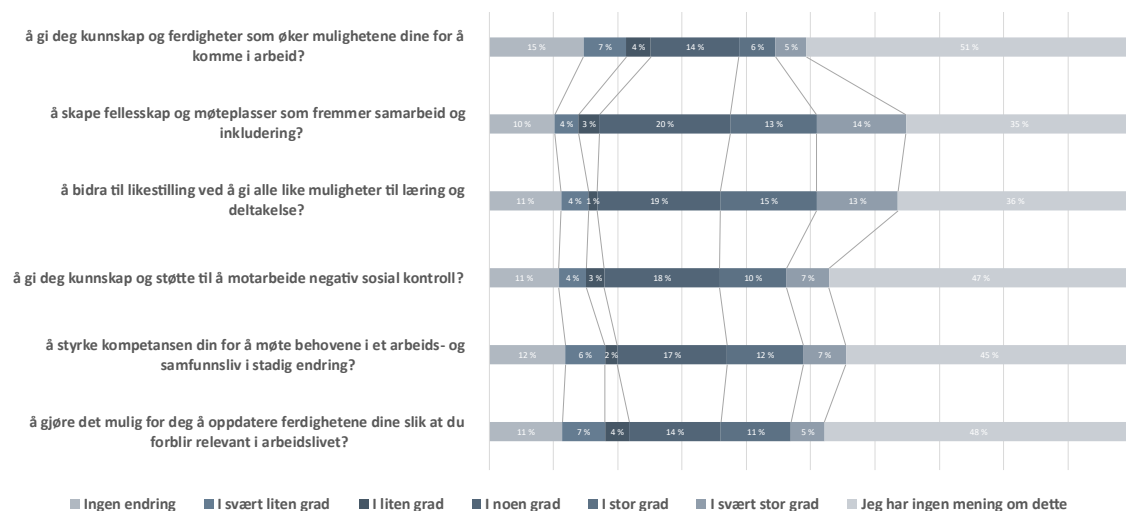
¹⁸ Andelen som svarer «i noen grad», «i stor grad» eller «i svært stor grad»

kommer til å gi kunnskap og ferdigheter som øker mulighetene for å komme i jobb, er det her flest som mener at dette gjelder i svært liten grad.



Figur 19 Kursets bidrag til sektorpolitisk måloppnåelse. Kilde: BDO spørreundersøkelse

I forbindelse med spørsmålet over er kursdeltakerne spurt “i hvilken grad opplever du at det har skjedd en endring etter 2021 i hvordan kurset bidrar til de samme punktene?”. Figuren under oppsummerer resultatet.

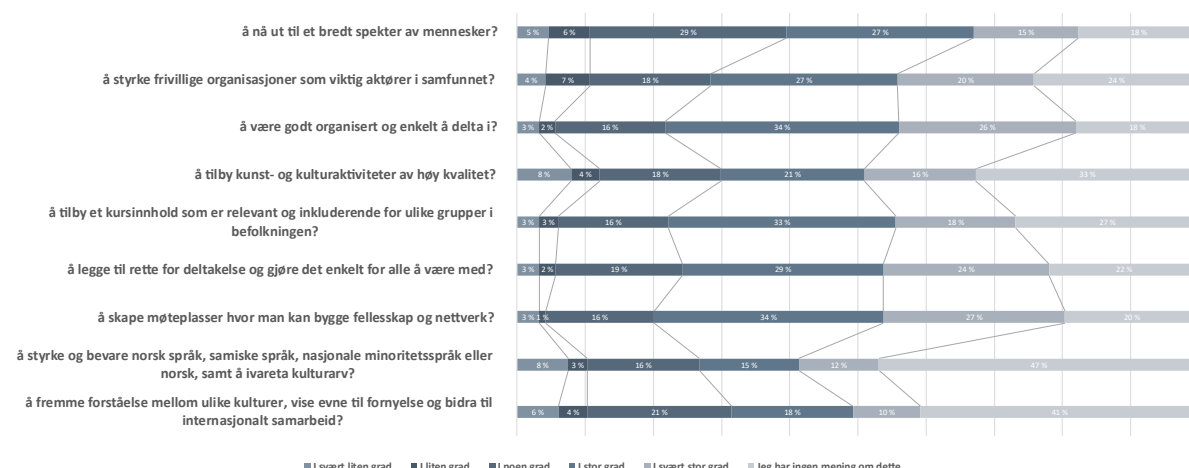


Figur 20 Endring i kursets bidrag til sektorpolitisk måloppnåelse sammenlignet med før 2021. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Sammenlignet med kurs før 2021 svarer respondentene at det har vært en endring¹⁹ med over 1/3 som tilhører denne gruppen. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom punktene, og andelen som ikke har en mening er nesten 50%. Det vil si at cirka 1/6 mener at det ikke har vært noen endring.

¹⁹ Andelen som svarer “i noen grad», «i stor grad» eller «i svært stor grad»

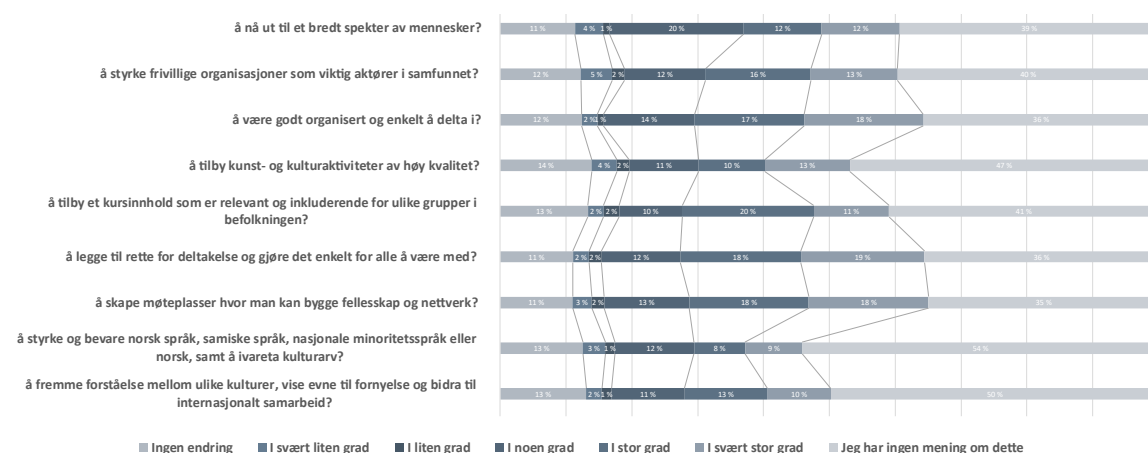
Figuren under viser hvordan kursdeltakerne opplever kurset de deltok på bidro til en måloppnåelse av en rekke sektorpolitiske relaterte punkter.



Figur 21 Kursets bidrag til sektorpolitisk måloppnåelse - del 2. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Respondentene svarer i snitt at de fleste punktene har en positiv²⁰ virkning på målene med nesten halvparten i denne gruppen. Derimot er det to punkter som skiller seg ut. Det er målene som går på at kursene styrker og bevarer norske språk m.m. og fremmer kulturell forståelse. Her er ¼ positiv til disse. Få mener at kursene i svært liten eller liten grad bidrar til målene.

Videre har respondentene blitt spurt om det har vært en endring av de samme punktene siden 2021 som figuren under viser.



Figur 22 Endring i kursets bidrag til sektorpolitisk måloppnåelse sammenlignet med før 2021 - del 2. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Litt over 40% av respondentene mener at det har vært en endring i kursenes bidrag siden 2021. Det er noe forskjell mellom punktene, spesielt når det kommer til å styrke og bevare norsk språk m.m. og fremme kulturell forståelse. Her er ikke signalet like sterkt, og en større andel har heller ikke en mening om det. Resultatet er også svært likt for alle punkter når det kommer til respondenter som har svart «ingen endring», med et snitt på 12%.

²⁰ Andelen respondenter som svarer «i stor grad» eller i «svært stor grad».

5.1.2 Intervju

De fleste studieforbundene under KUD peker på at delingen av ordningen ikke har påvirket deres evne til å gjennomføre aktiviteter som fremmer de sektorpolitiske målene i nevneverdig grad. Flere peker på at tilskuddsordningen har en stimulerende effekt og gir anerkjennelse for aktiviteten kursarrangørene gjennomfører. De fleste studieforbundene oppgir at dette var tilfellet også før delingen, slik at delingen i seg selv ikke har påvirket dette i stor grad. På den andre siden pekes det på at det er den økonomiske rammen i tilskuddet, og ikke delingen, som påvirker evnen til å opprettholde og øke aktiviteten, og dermed nå målene. I forlengelsen av dette peker flere på at økte rammer gir økt kursaktivitet og dermed er nøkkelen til økt måloppnåelse. Som omtalt tidligere i rapporten sitter studieforbund under KUD med en opplevelse av et økonomisk skille mellom de to ordningene.

Studieforbundene trekker det frem som positivt at KUD oppleves å kjenne dem bedre og det er en opplevelse av mer gehør for kultur- og frivillighetsfeltet under KUD sammenlignet med under KD. Videre er det en opplevelse av økt anerkjennelse av kultur og opplæring som en del av frivilligheten, og at kursene faktisk blir ansett som viktige.

Studieforbundene under KUD har ulik oppfatning om delingen har gitt en klarere arbeidsdeling mellom kompetansepolitiske- og integreringspolitiske mål på den ene siden og frivillighets- og kulturpolitiske mål på den andre siden. Enkelte peker også på at det er et unaturlig skille mellom de to ordningene, da deler av kursaktiviteten under begge departementer «passer bedre inn» i det andre departementets studieforbundsordning. Enkelte mener det finnes eksempler på at kursaktivitet er «plassert» under feil departement og at en endring av dette er vanskelig grunnet innretningen av tilskuddsfordelingen. Samtidig uttrykker flere at delingen har vært av mindre praktisk betydning for dem siden de er underlagt samme regler og forvaltningen er underlagt samme direktorat.

Overordnet sett er studieforbundene under KD positive til hvordan delingen har bidratt til deres evne til å fremme de sektorpolitiske målene. Det pekes blant annet på at rendyrking av ordningen mot kompetansepolitiske- og integreringspolitiske mål har gitt bedre vilkår for spisset arbeidslivsrettet og integreringsrettet kursaktivitet. Noen nevner også at arbeidslivsrettede kurs har blitt prioritert i strategiarbeidet for studieforbundene, fordi rendyrkingen gir tydeligere retning på formålet med ordningen. Enkelte sier også at det har blitt lettere å styre tilskuddssatser aktivt for å fremme aktivitet, og at en har tiltrukket nye medlemmer gjennom en tydeligere satsning.

I intervjuene med studieforbundene under KD er det en enighet om at delingen i hovedsak har fungert etter intensjonen om rendyrking. En opplever mer systematisk administrativ oppfølging og fleksibilitet til å justere tilskudd til medlemsorganisasjoner underveis i året gjennom en god løsning for rapportering. Det nevnes også at den tydeligere profilen på kompetanse, arbeidsmarked, og utenforskap har ført til at medlemstallene til studieforbundene har økt. Samtidig mener noen at utviklingen i skillet mellom ordningene går for sakte, og ikke har skjedd som det var ment. Samtidig uttrykker flere et behov for regelendringer og mer spissing av ordningen fra KD sin side for å styrke tilskuddsordningen som virkemiddel for sektorpolitisk måloppnåelse.

Flere studieforbund på tvers av de to ordningene henviser til Den statlige frivillighetspolitikken²¹ og det grunnleggende prinsippet i frivilligheten om at den skal være selvstendig. I dette ligger det at det ikke er staten, men frivilligheten selv, som skal sette mål for frivilligheten.

²¹ Meld. St. 10 (2018-2019) Frivilligheita - sterk, sjølvstendig, mangfaldig

5.2 BDOs vurderinger

Kursarrangørene oppgir at aktiviteten i betydelig grad bidrar til måloppnåelse av de overordnede målene i voksenopplæringsloven. Det er imidlertid BDOs vurdering at funnene fra både spørreundersøkelsene og intervjuene peker i retning av at dette er opprettholdt over tid. Vi finner ikke holdepunkter for at delingen har påvirket opplevelsene av måloppnåelse i særlig grad, siden over 60 prosent ikke opplever dette. Andelen som svarer å ikke ha en formening om opplevd endring av måloppnåelse etter delingen er rundt 35 prosent for alle de overordnede målene. Dette er etter BDOs vurdering en bekreftelse av forhold omtalt tidligere i denne rapporten der delingen oppleves å ikke ha større betydning for kursarrangørene. Det er videre BDOs vurdering at ingen av de overordnede målene peker seg særskilt ut verken med tanke på hvordan kursaktiviteten i dag bidrar til måloppnåelse og hvordan dette har endret seg med delingen fra 2021.

Likeledes tegner informasjonsgrunnet et bilde av at kursaktiviteten under studieforbundene for begge ordningene i stor grad bidrar til måloppnåelse av de sektorpolitiske målene under hvert departement. Dette begrunnes også med at flere av de overordnede målene er formulert som «bidra til», «styrke», «senke» og lignende. Slike målformuleringer er ikke godt egnet til å vurdere måloppnåelse da de i større grad peker ut en ønsket retning, ikke en forbedret tilstand på et gitt tidspunkt. Vi bemerker også at høy grad av målstyring av frivillig aktivitet og frivillig sektor står i motsetning til den statlige frivillighetspolitikken, og at konkrete målsettinger ikke nødvendigvis er forenlig med prinsippet om frivillighetens selvstendighet.

Kursarrangører under KUD opplever at kursene i særdeles stor grad bidrar til å bygge fellesskap og styrker frivillige organisasjoner som en selvstendig og uavhengig sektor. Disse to sektorpolitiske målene er også de som, i tillegg til brukervennlige systemer og støtteordninger, har opplevd den største positive endringen siden delingen. Selv om svarene på spørreundersøkelsene viser en opplevd endring er det BDOs vurdering at denne ikke fremstår som tydelig. Også for de sektorpolitiske målene registrerer vi at andelen som oppgir å ikke ha en formening om dette er relativt høy, mellom 30 og 40 prosent for de ulike sektorpolitiske målene.

Kursarrangører under KD opplever at kursaktiviteten i særlig stor grad bidrar til å bygge sterke fellesskap og gode fellesarenaer, samt at de dekker viktige kompetansebehov i arbeids- og næringslivet. Over 30 prosent av kursarrangørene under KD oppgir at de i svært stor grad har opplevd en endring i hvordan kursaktiviteten bidrar og styrker oppnåelse av målene som går på å bidra til å gi arbeidslivet tilgang til nødvendig kompetanse, dekke viktige kompetansebehov i arbeids- og samfunnsliv, samt bidra til at deltakere forblir relevante i arbeidslivet gjennom styrket kompetanse. På samme måte som for kursarrangører under KUD er det en stor andel som oppgir å ikke ha en formening om opplevd endring siden delingen.

Det er BDOs vurdering at endringen synes å ha positivt påvirket opplevelsene av måloppnåelse av de sektorpolitiske målene under hvert departement i større grad enn de overordnede målene. I og med at det tegnes et bilde av at aktiviteten er videreført fra tiden før delingen fremstår det for oss uklart om dette kan tilskrives endringen eller er en del av en utvikling som uansett ville funnet sted.

6 Mulig endringer i ordningene

Evalueringen skal vurdere forslag til ytterligere endringer av ordningen for å bedre nå de sektorpolitiske målene, og gi anbefalinger for videreutvikling av de to ordningene og

forslag til justeringer av regelverket. Endringene som omtales er forslag som bygger på innspill fra de ulike aktørene i studieforbundsordningene.

6.1 Faktabeskrivelse

6.1.1 Resultater fra spørreundersøkelsene

Kursarrangørene er spurt hvilke konkrete endringer i tilskuddsordningen de mener kan bidra til bedre måloppnåelse innenfor de hhv. integrerings- og kompetansepoltiske målene og de frivillighets- og kulturpolitiske målene.

Respondenter tilhørende KUD gir et sammensatt, men tydelig bilde av hvordan dagens tilskuddsordninger fungerer. Mange uttrykker at ordningen i hovedsak virker tilfredsstillende og fungerer godt både for kursarrangører og deltakere. Samtidig går det igjen flere gjennomgående observasjoner. Flere kursarrangører peker på at dagens satser ikke står i forhold til økte kostnader på eksempelvis reise, opphold, lokaler og instruktører. Høyere tilskudd nevnes som et virkemiddel både for å redusere deltakernes egenandel og for å sikre at kurs kan gjennomføres med kvalifiserte lærere. Videre oppleves økt tilskudd som viktig for små organisasjoner som samler deltakere fra hele landet.

Et annet tydelig tema er forenkling av regelverk og prosesser. Kursarrangørene etterlyser enklere søknadsrutiner, lette rapporteringsbyrden og mer fleksibilitet i tilretteleggingstilskuddet. Flere trekker også frem betydningen av å ha en balanse mellom digitale og fysiske kurs, slik at ordningen når bredest mulig. Digital omstilling under pandemien nevnes som et positivt bidrag til utvikling, men samtidig understrekes det at mange kurs krever fysisk oppmøte. Videre peker enkelte på ønsket om støtte til kurs som bør gjennomføres i små grupper eller der det er behov for undervisning/kursmaterieell på flere språk.

Kursarrangørene under KD beskriver en ordning som treffer mange, men som trenger tydelig justering for å bli mer treffsikker i praksis. Det mest gjennomgående ønsket er økonomisk styrking av støtten til kursarrangører. Forslag her er høyere satser og/eller større totalrammer, mulighet for honorar per deltaker ved store kurs, samt reisestøtte der deltakere må reise langt. Mange ønsker seg mer fleksible krav, herunder kurs med kortere varighet enn fire timer, redusere timekrav for digitale kurs/webinarer, godkjenne e-læring, samt akseptere kurs med færre deltakere. Alt dette begrunnes med varierende lokale behov.

Et annet gjennomgående tema er forenkling og forutsigbarhet. Forslag er enklere søknad og rapportering, tydeligere veiledning og tilgjengelighet på telefon, mindre «papirarbeid», samt at krav som e-postadresse for alle deltakere ikke bør være til hinder for registrering (særlig gjelder dette flyktninger og nyankomne innvandrere). Flere kursarrangører ønsker at kurs «rettet mot voksne» samt yrkesrettede kurs prioriteres høyere, samtidig som enkelte tar til orde for én-til-én-opplæring der målgruppens og deltakernes behov tilsier at dette er den beste læringsformen.

6.1.2 Intervju

Studieforbundene under KUD ser et behov for forenkling, forutsigbarhet og større fleksibilitet i både bruken av tilskuddsmidler og rapportering. Flere trekker frem et ønske om større vekt på måling av resultater og samfunnseffekter snarere enn detaljert rapportering og timetall, da dette oppleves som en administrativ byrde for ulike aktører. Flere studieforbund tar til orde for at opplæringstilskuddet bør kunne benyttes mer fleksibelt til det beste for kursarrangører og kursdeltakere. Dette innebærer blant annet at opplæringstilskuddet kan benyttes til kursutvikling, systemer og pedagogisk utvikling.

Videre er det flere som fremmer et ønske om at tilskuddet skal kunne benyttes til digitale og hybride kursformer som ikke krever samtidighet. Flere gir uttrykk for et ønske om å redusere krav til oppmøte, minimum antall deltakere og minimum antall timer. Reduserte krav i denne anledning dreier seg om dispensasjon fra oppmøtekravet på 75 prosent. Generelt uttrykker flere studieforbund et ønske om mindre grad av detaljstyring fra myndighetene og en forvaltning som i større grad bygger på tillit til studieforbundenes bruk av tilskuddsmidler.

Flere studieforbund under KD ønsker en mer fleksibel tilskuddsordning tilpasset nye læringsformer. Flere ønsker at e-læring og hybride opplæringstilbud skal kunne være tilskuddsberettigede, men ikke nødvendigvis telles time for time som ordinære kurs. Flere gir uttrykk for at dette vil være en mer moderne læringsform der det legges mer vekt på læringsutbytte enn fysisk/digital samtidig deltakelse. Enkelte studieforbund under KD tar til orde for å endre dagens trappetrinnsmodell for grunntilskudd til fordel for en lineær modell, men med et opprettholdt skille på hvilke aktiviteter hhv. grunntilskuddet og opplæringstilskuddet kan og skal benyttes til.

Det pekes også på behov for differensiering av tilskudd etter emne, mer fokus på deltakelse fremfor timer, samt lavere aktivitetskrav for godkjenning. Andre grep som foreslås er forenklet rapportering og mulighet for å investere i digitale systemer for kursgjennomføring. Enkelte uttrykker et ønske om at tilskuddsordningen under KD i større grad knyttes til kompetansebevis og lignende for å styrke relevansen til arbeidslivet.

I likhet med studieforbund under KUD gir studieforbund under KD uttrykk for å vurdere muligheter for dispensasjon fra oppmøtekrav for personer med særskilte behov. Flere studieforbund har tatt til orde for at dagens innretning skaper en stillestående fordeling av tilretteleggingstilskuddet, og uttrykker et ønske om at tildelingsmodellen skal kunne vekte både timeantall og faktiske kostnader som grunnlag for tilskuddet så det bedre reflekterer de faktiske kostnadene tilknyttet tilrettelegging av kursaktiviteten. Dette begrunnes med at faktiske kostnader for tilrettelegging ikke nødvendigvis avhenger av antall kurstimer, men at et kurs med få timer kan ha høyere faktiske tilretteleggingskostnader enn et kurs med mange timer, uten at dette reflekteres i tilskuddet.

Kursarrangørene på tvers av departementene mener det er behov for å forenkle og automatisere registrering og rapportering av kursdeltakere. Kursarrangørene er samstemt i synet på at dette ville vært et hensiktsmessig grep både for å redusere den administrative byrden for frivillige og ville sikret bedre kvalitet på registreringsdata. Videre er kursarrangørene samstemte om at digitale læringsformer uten krav til samtidighet vil kunne bidra positivt for spredningen av læring. Digitale læringsformer trekkes frem som komplementært til tradisjonell kursgjennomføring, samtidig som det er en erkjennelse av at det ikke alltid er hensiktsmessig med tanke på tema. Dette er en læringsform som finner sted på de fleste andre arenaer, og flere trekker frem at mangelen på denne muligheten kan redusere relevansen til kursaktivitet under studieforbundsordningen fremover. Til dette fremhever de fleste at tilskuddsordningen bør legge til rette for dette, eller i det minste ikke de-insentivere en slik utvikling. Samtidig understrekes behovet for at ordningen samlet sett både stimulerer til tradisjonell fysisk aktivitet i tillegg til å sikre fleksibilitet gjennom moderne digitale læringsformer.

Kursarrangører under KUD understreker viktigheten av stabile og forutsigbare rammer og peker på et behov for økte tilskuddssatser. Videre pekes det på et behov for tydeligere veiledning i hvordan ordningen fungerer gjennom de ulike leddene i tilskuddsfordelingen, selv om VOFO og studieforbundene trekkes frem som viktige støttespillere og sparringspartnere. Flere kursarrangører under KD foreslår ulike tiltak for å styrke

nedslagsfeltet for studieforbundsordningen: Senke deltaker- og oppmøtekrav, åpne for kortere kurs, for én-til-én opplæring mv.

6.2 BDOs vurderinger

Dersom ønsket fra departementene er å rendyrke de to studieforbundsordningene til hvert sitt politikkområde er det BDOs vurdering at det er behov for å rendyrke forskriftene. En konsekvens av dette vil kunne være at aktivitet som gjennomføres under et gitt studieforbund muligens ikke vil medregnes i grunnlaget for å fastsette tilskuddsfordelingen, om det eksempelvis ikke er tett nok knyttet opp mot målene til «sitt» departement. Dette medfører etter BDOs vurdering at forslag og ønsker knyttet til endringer og forbedringer bør vurderes separat under hvert departement. En slik utvikling vil kunne styrke studieforbundsordningene hver seg, men vil samtidig kunne medføre en mindre samstemt tilnærming til studieforbundenes virksomhet samlet sett på tvers av de to departementene. Dersom en rendyrking av studieforbundenes aktivitet som virkemiddel for å nå de sektorpolitiske målene skal gjøres fullt ut er det etter BDOs vurdering behov for å spisse hver av de to ordningene.

Ønsket om en friere bruk av opplæringstilskudd, slik flere studieforbund har uttrykt ønske om vil i realiteten være en tilbakeføring av retningslinjen om at «en mindre andel» av opplæringstilskuddet kan gå til andre aktiviteter enn kursaktiviteten direkte. Tidligere rapporter har pekt på en ujevn bruk av denne muligheten, og det er BDOs vurdering at dette ikke fremstår som en hensiktsmessig forbedring av disponeringen av tilskuddsmidler, for å sikre at tilskuddet hovedsakelig rettes mot kursaktivitet.

Det er BDOs vurdering at fleksible digitale kursløsninger som ikke krever samtidighet vil kunne være et hensiktsmessig supplement og komplementært til den per i dag tilskuddsberettigede kursaktiviteten. Dette er en læringsform som vi finner igjen på en rekke andre arenaer, og som vil kunne legge til rette for en nødvendig grunnleggende forståelse for kursinnholdet/temaet som kan gi økt læringsutbytte fra den mer tradisjonelle kurs- og opplæringsformen. Dette vil kreve endringer i regelverket for tilskuddsordningene, da dette tidligere er omtalt som «selvstudium», en aktivitet som ikke dekkes. Det er BDOs vurdering at e-læringskurs ikke kan gis uttelling på lik linje med den ordinære kursaktiviteten (time for time), siden kostnaden forbundet med denne typen læring ligger i utviklingen av kurs/moduler, ikke selve gjennomføringen. Det er BDOs vurdering at departementene bør se på mulighetene for å supplere opplæringstilbudet med denne typen læringsformer. Dette vil kreve både tilpasning av regelverket for studieforbundsordningene, og må også legges til rette for gjennom tilskudd. Det er BDOs vurdering at slik støtte bør dekkes over grunntilskuddet som et bidrag til utvikling av studieforbundenes tilbud.

Det er BDOs vurdering at krav til oppmøte, minimum antall deltakere og minimum antall timer er viktige prinsipper for en formålseffektiv bruk av det statlige tilskuddet. I kombinasjon med en godkjent studieplan er dette mekanismer som skal sikre læringsutbytte for flere og derfor bidra til måloppnåelse. Av den grunn mener BDO at studieforbundsordningenes evne til å nå et stort antall personer vil reduseres ved å justere ned krav til antall kurstimer og antall kursdeltakere, og at reduserte krav vil kunne føre til at et gitt tilskuddsnivå ikke gir læringsutbytte til like mange individer som under dagens ordninger. Vi er imidlertid av den oppfatning at oppmøtekrav for personer med særskilte behov kan være utfordrende, i og med at oppmøte i seg selv kan oppleves som en stor utfordring. Det er BDOs vurdering at departementene hver seg kan vurdere hvorvidt oppmøtekravet for tilretteleggingstilskudd bør være likestilt med det generelle oppmøtekravet, og i tilfellet belyse andre tilnærminger til å få belyst læringsutbytte. Det er grunn til å forvente at bruken av dispensasjoner, enten generelle eller per kurs vil

medføre økt administrativ byrde, og dermed ressursbehov, i HK-dir for å sikre en rettferdig saksbehandling overfor studieforbundene.

7 Overgangsløsninger ved endret tilknytning til studieforbund

Evalueringen skal foreslå overgangsløsninger for medlemsorganisasjoner som på bakgrunn av aktivitet og formål ønsker å vurdere sin tilknytning til studieforbund under hhv. KUD og KD sin ordning. I denne delen av rapporten belyser vi det oppfattede behovet for overgangsløsninger og hvilke muligheter vi ser for å etablere eventuelle overgangsløsninger.

7.1 Faktabeskrivelse

7.1.1 Dokumentgjennomgang

Av Grunnlovens § 75 d. fremgår det at Stortinget bevilger «de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter». Av bevilgningsreglementets § 4 fremgår det at statsbudsjettet skal inndeles i kapitler og poster der kapitlene skal omfatte poster med samme formål.

Av Prop 96L (2019-2020) fremgår det at «En senere endring hvor medlemsorganisasjoner i et studieforbund selv søker overføring til annet studieforbund er ikke noe staten regulerer».

7.1.2 Resultater fra spørreundersøkelsene

Totalt sett viser undersøkelsen at et klart flertall er fornøyd eller ikke har vurdert å bytte. Andelen kursarrangører under KUD som oppgir at de vurderer å bytte tilknytning til studieforbund er fire prosent, mens den under KD er tre prosent. Blant dem som uttrykker et ønske om å bytte, begrunnes dette med opplevd merarbeid og lavt tilskudd. Enkelte begrunner det også med å være i et studieforbund der innflytelse henger sammen med antallet kurstimer.

Når det kommer til hvilke utfordringer respondentene ser med å bytte studieforbund, svarer respondentene at god veiledning, rask saksbehandling og imøtekomende ansatte er viktige grunner til å bli værende. På spørsmålet om hvilke hindre kursarrangørene ser ved å skulle endre tilknytning svarer mange at strukturene med dagens studieforbund allerede dekker deres behov og er godt innarbeidet. Videre peker flere på at det anses krevende å sette seg inn i nye rutiner og samarbeidsflater under et eventuelt annet studieforbund.

Blant de få kursarrangørene som har vurdert eller ønsker et bytte, trekkes økonomiske forhold frem som den viktigste årsaken. Enkelte opplever at tilskuddsordningene ikke dekker kostnader fullt ut, noe som skaper budsjettutfordringer, særlig i en situasjon med fallende offentlige driftstilskudd av ulik art. Enkelte peker også på at det finnes få reelle alternativer, og at et bytte kan være uheldig for organisasjonens interesser. Blant kursarrangørene som vurderer bytte, handler begrunnelsene i tillegg til økonomiske forhold om et ønske om enklere administrasjon. Enkelte kursarrangører peker også på et opplevd forbedringspotensial knyttet til digitale verktøy og samarbeid om målrettede kursrekker på tvers av studieforbund.

7.1.3 Intervju

Av intervjuene fremgår det at ingen av medlemsorganisasjonene, gitt dagens innretning av studieforbundsordningen, vurderer å endre sin studieforbundstilhørighet. Enkelte nevner at det har vært diskutert innad i organisasjonene, men at det gode samarbeidet og studieforbundenes systemer fungerer godt for dem og at et potensielt bytte således ikke er arbeidet videre med. Flere nevner også at det er vanskelig å se for seg en endret studieforbundstilhørighet, da de deler samme menings- og verdifellesskap med «sitt» studieforbund.

I intervjuene spurte vi også om hva som ville vært viktig for medlemsorganisasjonene dersom de en gang i fremtiden skulle endre studieforbundstilhørighet. Her pekes det blant annet på at et nytt studieforbund ville måttet støtte opp under målene til medlemsorganisasjonene på en bedre måte enn de gjør i dag, og at formål og verdsett måtte vært likt. Flere av disse kommenterer også på at det er derfor de ikke har vurdert å bytte studieforbund, da ingen andre har en lik nok profil som studieforbundet de tilhører i dag. Flere peker også på samholdet i studieforbundet, og tette personlige relasjoner som viktig. I tillegg nevner enkelte «servicenivået» i studieforbundet organisasjonene de tilhører, nemlig at ved et eventuelt skifte må det nye studieforbundet være mer støttende og veiledende enn det de opplever å få i dag. Det påpekes også at dersom medlemsorganisasjonene skulle ønske å endre studieforbundstilhørighet, bør ikke dette påvirke dem økonomisk, heller ikke dersom et bytte skjer til et studieforbund underlagt et annet departement.

7.2 BDOs vurderinger

Svarene på spørreundersøkelsene viser at antallet medlemsorganisasjoner som har behov for, eller ønske om, å skifte tilhørighet til et annet studieforbund er begrenset. Av de som vurderer eller har vurdert et bytte fremstår dette etter BDOs vurdering begrunnet med forhold som studieforbundene i mindre grad kan styre, herunder økonomiske insentiver og enklere administrasjon fra organisasjonenes side. Det er BDOs vurdering at det ikke er sikkert at endret tilknytning til studieforbund medfører en endring i hvor mye tilskudd den aktuelle kursarrangøren vil kunne motta. Til det er ordningen for dynamisk, og selv om endringer i kursarrangørers tilknytning til studieforbund kan endre tilskuddsfordelingen er det ingen automatikk i at det vil skje.

Informasjon fra intervjuene gir støtte for at en medlemsorganisasjons tilhørighet til et studieforbund i større grad handler om samsvarende verdigrunnlag, målbilde og fokusområder enn økonomiske aspekter. Nær samtlige av medlemsorganisasjonene som er intervjuet gir uttrykk for at de opplever et godt slikt samsvar mellom egen organisasjon og studieforbundet i dag. Dette støttes av det faktum at det i senere år har vært begrenset mobilitet på tvers av studieforbund. Det er ikke holdepunkter for et forventet økt ønske om eller behov for mobilitet under studieforbundene, slik at behovet for overgangsløsninger etter BDOs syn fremstår som begrenset. Vi bemerker at endringer mot mer rendyrkede studieforbundsordninger, og dermed endringer i mottatt tilskudd, vil kunne utløse et økt ønske om mobilitet.

Organisasjonsfriheten i Norge er grunnlovsfestet og et bærende prinsipp i frivillig og ideell sektor. Slik BDO ser det er det ikke etablert begrensninger i verken lov, forskrift eller forvaltningspraksis som begrenser en enkeltorganisasjons tilknytning til et studieforbund. En medlemsorganisasjon står fritt til å søke tilknytning til et annet studieforbund og det aktuelle studieforbundet står fritt til å innvilge et slikt ønske. Videre har et studieforbund anledning til å søke om overføring til det andre departementet enn de i dag er tilknyttet.

Med bakgrunn i dette fremstår eventuelle behov knyttet til et bytte av organisatorisk tilhørighet som godt dekket med dagens regulatoriske rammer, og at det er lite behov for spesielle overgangsløsninger knyttet til studieforbundsordningene.

Det fremstår for BDO som klart at utgangspunktet ved et bytte av organisatorisk tilknytningen i studieforbundsordningene er at kurstimer, og dermed grunnlaget for fordeling av tilskudd, følger med. Et bytte mellom studieforbund underlagt samme departement vil kunne medføre en endring i den relative andelen gjennomsnittlige kurstimer for de to berørte studieforbundene. Dette antas å få virkning for innplassering etter terskelverdier for grunntilskuddet for de to direkte berørte studieforbundene, der ett studieforbund kan gå opp et trinn i grunntilskudd som følge av byttet, og det andre studieforbundet kan gå ned. Dette avhenger av hvorvidt et bytte gjør et studieforbund kommer over eller under en terskelverdi sammenlignet med før det eventuelle byttet. Alt annet likt vil det ikke få en åpenbar innvirkning på opplæringstilskudd per kurstime, da den samme samlede tilskuddet fordeles på det samme antallet kurstimer. En slik endring vil kunne påvirke tilretteleggingstilskuddet, men det forutsetter lik aktivitet som tidligere år, gitt fordelingsmekanismen i tilskuddsutmålingen. Dette er slik BDO ser det ikke annerledes enn dynamikken og mekanismene som gjelder i dag, der ulike studieforbund kan øke eller redusere sin aktivitet relativt til resten av studieforbundene under det enkelte departement. Det er et tankekors at ett studieforbunds beslutning kan påvirke økonomien i de andre studieforbundene under samme departement, men dette er altså ikke annerledes enn den implisitte «konkurransen» mellom studieforbund i dag, der økt relativ andel kurstimer hos ett studieforbund gir en økonomisk uttelling på bekostning av øvrige studieforbund. Dette medfører at BDO vurderer det dithen at bytter mellom studieforbund underlagt det samme departementet ikke utløser et behov for overgangsløsninger.

En annen form for endring i organisatorisk tilhørighet er et potensielt bytte på tvers av departementsområdene. Tilskuddsmidlene tilhører etter BDOs syn den enkelte tilskuddsordning, ikke studieforbundene som er en del av ordningen. Dersom et studieforbund får innvilget en overgang til et annet departement vil således timene følge med, men ikke en andel av tilskuddsordningen under departementet det flyttes fra. Dette synet finner støtte i Grunnlovens § 75. De to tilskuddsordningene er underlagt hvert sitt departement og omtalt i sine respektive kapitler og poster i statsbudsjettet. Det er innen den lovmessig forankrede rolle- og ansvarsdelingen i forvaltningen, ikke mulig å forvente at en andel tilskuddsmidler skal følge med dersom et antall tilskuddsberettigede timer flyttes fra ett departements politikk- og budsjettområde til et annet.

Et bytte på tvers av departementene vil medføre at det i det «nye» departementet vil bli flere kurstimer å fordele tilskuddsmidlene på, mens det i det «gamle» departementet blir færre kurstimer å fordele tilskuddsmidlene på. Eventuelle endringer i størrelsen på det samlede tilskuddet, og hensynet til likere økonomiske forutsetninger for studieforbundenes aktivitet under hvert departement, er en politisk beslutning gjennom statsbudsjettet. Det er ikke mulig å se for seg overgangsløsninger som utfordrer dette prinsippet gjennom mobilitet av medlemsorganisasjoner og/eller studieforbund på tvers av departementene.

8 Kilder

- Lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven)
- Forskrift om studieforbund godkjent av Kultur- og likestillingsdepartementet
- Forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet
- NOU (2022:9). En ny voksenopplæringslov. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU (2020:16). Fremtidige kompetansebehov II. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU (2019:12). Lærekraftig utvikling - Livslang læring for omstilling og konkurranseevne. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU (2018:13). Voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 96 L (2019-2020). Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 10 (2018-2019) Frivilligheita - sterk, sjølvstendig, mangfaldig
- NOU (2007:11). Studieforbund - læring for livet. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Høringsnotat: Forslag til endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven med forskrifter 27. september 2019
- Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F-16-10
- Voksenopplæringsforbundet 2025: Rapport om tilretteleggingstilskudd
- Fafo (2019). Studieforbundene som læringskatalysator. Fafo-rapport 2019:28.
- BDO (2018). Evaluering av studieforbundenes måloppnåelse. Rapport for Kompetanse Norge, februar 2018.
- BDO (2017). Studieforbundenes rolle i tilskuddsforvaltningen. Rapport for Kompetanse Norge, august 2017.
- Oxford Research (2013): En ordning, et mangfold av løsninger

Kontaktperson

Øistein Harsem

Partner

M: 905 53 294

e-post: Oistein.harsem@bdo.no

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

