

Organisasjon og styring av studieforbundene i Norge – en analyse for Tron-utvalget

Inge Ramberg og Ellen Brandt



© NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 27/2007
ISBN 82-7218-542-3
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEPs øvrige publikasjoner, se www.nifustep.no



Studier av innovasjon, forskning og utdanning
Studies in Innovation, Research and Education
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Tlf. +47 22 59 51 00 • www.nifustep.no

Forord

I oktober 2006 oppnevnte Kunnskapsdepartementet Tron-utvalget for å ”videreutvikle og styrke studieforbundenes rolle som utdannings- og opplæringsaktører og bidragsytere i det frivillige Norge”. Departementet utlyste to forskningsoppdrag om studieforbundenes rolle og utviklingsmuligheter som tok utgangspunkt i den pågående offentlig utredningen av studieforbundenes rolle for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet. NIFU STEP fikk i mars oppdraget med å gjennomføre en analyse av organisering og styring av studieforbundene.

Tron-utvalget skal ifølge mandatet vurdere framtidig finansiering av og eventuelle endringer i ”styring og organisering i tilknytning til studieforbundenes virksomhet”. Vår analyse er innrettet i forhold til dette overordende formålet. Rapporten er skrevet av Ellen Brandt og Inge Ramberg med sistnevnte som prosjektleder. Vi har dessuten trukket veksler på kollega Per Olaf Aamodt.

Vi vil gjerne takke våre informanter for den interessen de har vist overfor oppdraget. Vi takker videre referansegruppen samt sekretariatet for Tron-utvalget for gode innspill underveis.

Oslo, august 2007

Aris Kaloudis
Forskningsleder

Inge Ramberg
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	5
1 Prosjektets formål og avgrensninger	11
1.1 Oppdraget for Tron-utvalget	11
1.2 Sammendrag av Econs undersøkelse	13
1.3 Sammendrag av Rambøll Managements undersøkelse	14
2 Datagrunnlag og metodiske betraktninger	16
3 Kjennetegn ved studieforbund, deres ansatte samt ansatte i VOFO.....	21
3.1 Profilen for det strategiske utvalget av studieforbund.....	21
3.2 Kjennetegn ved ansatte i utvalgte studieforbund	26
3.3 Kjennetegn ved Voksenopplæringsforbundet	27
4 Ansvar og relasjoner i styringssystemet	29
4.1 Definisjon av styringssystemet.....	29
4.2 Samarbeidet mellom Vox, Voksenopplæringsforbundet og studieforbundene....	32
4.3 Oppsummering og vurdering.....	36
5 Ansvarsdeling og samarbeid innenfor studieforbund og medlemsorganisasjoner	37
5.1 Dilemmaet lokalt eller regionalt selvstyre i studieforbund	38
5.2 Viktigste oppgaver for regionledd i studieforbund	39
5.3 Samarbeid mellom regionledd og lokalledd i studieforbund	43
5.4 Kontakt og arbeidsdeling med studieforbundet sentralt.....	44
5.5 Ansvarsdeling og samarbeid mellom studieforbund og medlemsorganisasjoner	46
5.6 Regional arbeidsdeling mellom studieforbund og medlemsorganisasjoner.....	47
5.7 Oppsummering og vurdering.....	51
6 Roller, mål og utviklingsmuligheter for studieforbundene	53
6.1 Studieforbunds viktigste mål og målgrupper	53
6.2 Studieforbunds rolle ved å nå særlige målgrupper.....	57
6.3 Vurderinger omkring framtidige mål og utviklingsmuligheter.....	58
6.4 Viktigste utfordringer regionalt for studieforbundene og VOFO	59
6.5 Forholdet til regionale og lokale samarbeidspartnere utover VOFO og studieforbundenes medlemsorganisasjoner	63
6.6 Konkurransesituasjonen for studieforbundene regionalt.....	67
6.7 Andre utviklingstrekk – flere kulturrelaterte kurs og opplæringstiltak?	69
6.8 Oppsummering og vurdering.....	70

7	Evaluering og dokumentasjon av virksomheten	73
7.1	Behov for dokumentasjon, innsyn og kontroll	74
7.2	Evaluering av studieforbundenes virksomhet	75
7.3	Oppsummering og vurdering	76
	Vedlegg	77

Sammendrag

NIFU STEP har analysert organisasjon og styring av studieforbundene i Norge på oppdrag av Tron-utvalget. Oppdraget etterspør en organisasjonsanalyse med bakgrunn i:

- Kjennetegn ved de som er ansatt i VOFO og sentralt og regionalt i studieforbundene
- Ansvar og relasjoner i styringssystemet
- Roller, mål og målgrupper for studieforbundene
- Dokumentasjon av virksomheten

Tilnærming

Vår analyse bygger i hovedsak på personlige intervjuer og telefonintervjuer med nøkkelinformanter i Vox, VOFO og studieforbundene, supplert med dokumentanalyse av vedtekter, strategiske dokumenter og offentlig tilgjengelig statistikk. Vi har valgt ut åtte studieforbund strategisk for å sikre mangfoldet i organisasjonsformer og – kultur og dessuten kunne gjennomføre flere titalls kvalitative intervjuer i løpet av forsommeren. De åtte studieforbundene er AOF Norge (AOF), Bygdefolkets Studieforbund (BSF), Folkekulturforbundet (FOLK), Fremskrittspartiets studieforbund (FrS), Funksjonshemmedes studieforbund (FS), Musikkens Studieforbund (MSF), Studieforbundet Folkeuniversitetet (FU) og Studieforbundet Solidaritet (SO). I kapittel 2 har vi redegjort for datagrunnlag og metode. Nedenfor oppsummerer vi hovedinnhold i hvert kapittel samt gjengir kort vurderinger knyttet til hovedmomentene.

Kjennetegn ved ansatte

Kapittel 3 omhandler ansatte i studieforbundene og deres interesseorganisasjon, VOFO. Her framgår det at studieforbundene i Norge oppga at de ved utgangen av 2006 hadde vel 350 ansatte i hel eller delt stilling deriblant 100 personer på sentralt nivå i organisasjonene. Vel 2/3 av alle ansatte i studieforbundene arbeidet enten i AOF eller FU. Kun disse to frivillige organisasjonene i tillegg til Aftenskolen Høyres Studieforbund og BSF, oppgir å ha egne regionalt ansatte ved utgangen av 2006. Vi finner følgende bakgrunnskjenntegn ved et mindre utvalg av studieforbundene (BSF, FOLK, FS og FU): De ansatte er typisk kvinner omkring 50 år som ofte har høyere utdanning innenfor humanistiske eller estetiske fag, økonomi og administrasjon eller pedagogikk. Mange av dem arbeidet tidligere i privat næringsliv, en annen interesseorganisasjon eller ved et universitet/ høgskole.

Flere studieforbund har en svært begrenset stab. Flertallet av studieforbundene har ikke ansatte i regionale ledd, men løser oppgavene der i samarbeid med valgte kontakter og eller ansatte i studieforbundenes medlemsorganisasjoner. Administrasjonen i studieforbundene er generelt slanket i de senere år og dermed er studieforbundene blitt sårbare personalmessig. For øvrig har få ansatte i studieforbundene som inngår i undersøkelsen, ikke-norsk landbakgrunn.

Overordnet ansvar og relasjoner i styringssystemet

Kapittel 4 drøfter en rekke momenter i forhold til overordnet ansvar og relasjoner i styringssystemet mellom departementet, Vox, Voksenopplæringsforbundet og studieforbund. Følgende momenter er blant de mest sentrale. For det første: *ansvarsfordelingen synes å bidra til å opprettholde avgjørende særtrekk ved studieforbundenes virksomhet* som selvstendig og fleksibel opplysnings- og kursaktør. Samtidig kan fordelingen bidra til at opplæringsbehov for voksne blir ivaretatt på en relativt kostnadseffektiv måte sammenlignet med om det offentlige selv skulle fullfinansiere et slikt tilbud. For det andre: *studieforbundene står fritt til selv å definere kursinnholdet, metoder og eventuell kursevaluering*. Dette er avgjørende for at studieforbundene som ideelle organisasjoner skal kunne tilby et selvstendig og fleksibelt supplement til det offentlig utdanningssystemet og et økende antall private opplæringstilbud. Dessuten er dette viktig for utviklingen av frivillig sektor; den nære koblingen mellom studieforbundene og deres vel 400 frivillige medlemsorganisasjoner er trolig av vesentlig betydning for å fremme og videreutvikle demokratisk deltakelse i samfunnet.

For det tredje: *det statlige tilskuddet til utviklingsarbeid* etter søknad synes å være for lavt prioritert, spesielt når de aktivitetsbaserte tilskuddene til studieforbundene har et så begrenset omfang og er forbundet med en rekke krav. Vi mener det er uheldig dersom kravene som settes til utviklingsmidler til frivillige organisasjoner blir for detaljerte. Gitt at de ordinære midlene som staten bevilger til et studieforbunds virksomhet er for knappe, og studieforbundene allerede tærer på egenkapitalen som flere informanter gir uttrykk for, kan forbundet bli presset til bestemte valg som samsvarer med statlige prioriteringer, i stedet for behov studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner fanger opp. Samtidig har studieforbundene som frivillige, uavhengige organisasjoner et selvstendig ansvar for sin egen utvikling. Dette kan være lettere å ivareta i trange tider dersom man har tilstrekkelig egenkapital eller man har betalingssterke medlemsorganisasjoner i ryggen. Enklest vil det trolig være for sektoren dersom de generelle aktivitetsbaserte tilskuddene fra stat og kommuner lå på et langt høyere nivå slik at studieforbundene i langt større grad enn i dag kunne prioritere de oppgavene som de selv er de første til å se.

Ansvar og samhandling innenfor studieforbund og medlemsorganisasjoner

Kapittel 5 omhandler hvordan ansvaret for ulike oppgaver kan fordeles innenfor studieforbund og hvordan sentralt, regionalt og/eller lokalt ledd samhandler seg i mellom og med forbundets medlemsorganisasjoner. Vi vektlegger her følgende momenter:

Studieforbund utfører en lang rekke oppgaver og disse fordeles dels ulikt mellom de tre organisasjonsnivåene innenfor studieforbundene og til dels også til deres medlemsorganisasjoner som selv er kursarrangør. Vi finner betydelige variasjoner i blant annet i arbeidsdelingen mellom sentralt og lokalt nivå i studieforbundene. I

minimumsvarianten finner vi studieforbund som kun har sentraladministrasjon mens kursvirksomheten i all hovedsak organiseres av lokallagene til en eller flere av studieforbundets medlemsorganisasjoner. I *maksimumsvarianten* har studieforbundet regionalt og lokalt ansatte i tillegg til sekretariatet sentralt.

Dilemmaet mellom lokalt eller regionalt selvstyre i studieforbund kan oppstå i en situasjon med pressede økonomiske rammer for studieforbundenes virksomhet. De tradisjonelt treleddede organisasjonene står overfor å skjære ned administrasjonen i region- eller lokalleddet når de administrative kostnadene sentralt i organisasjonen allerede er kuttet. Lokalavdelinger i studieforbund med kursvirksomhet i en eller flere kommuner var tradisjonelt selvstendige enheter både juridisk og økonomisk. Avdelinger som har gått med årvisse underskudd, trues av konkurs og legges ned. Dermed står den lokale forankringen for kursvirksomheten i fare. Uten lokalt styre så vel som administrativ forankring, kan det bli vanskelig å videreføre kursaktiviteten lokalt. Samtidig kan det være vanskelig å ivareta kvalitetsutviklingen for kursvirksomheten i studieforbund og medlemsorganisasjoner uten fast ansatte medarbeidere i regionen.

Vi finner videre at *kontaktflaten mellom studieforbund og medlemsorganisasjonene* er størst på horisontale planet både mellom sentralleddet i studieforbundet og tilsvarende ledd i medlemsorganisasjonene samt mellom regions/lokalleddet i studieforbundet og det kursgjennomførende leddet i medlemsorganisasjonen. Flere medlemsorganisasjoner benytter imidlertid lokallag kurstjenester/ konsepter som er utviklet i sentralleddet av studieforbundet og tilpasset lokale behov. Andre studieforbundet tilbyr dessuten skreddersøm av kurstilbud for den enkelte medlemsorganisasjonen i tillegg til selv å gjennomføre betydelig kursaktivitet. Samarbeidet mellom medlemsorganisasjoner og store studieforbund med omfattende utadrettet kursaktivitet i egen regi, kan være vanskeligere å ivareta. Resultatet kan bli at kursaktiviteten svekkes, spesielt i de mindre medlemsorganisasjonene.

Vi kan imidlertid sjelden forvente omfattende samarbeid om utvikling av kurs mellom medlemsorganisasjoner og studieforbund, unntatt i de tilfeller der alle medlemsorganisasjonene er innen samme felt eller sektor. I våre intervjuer gjelder det musikksektoren. Og selv om medlemsorganisasjonene er innen samme sektor, kan store og økonomisk sterke medlemsorganisasjoner foretrekke å utvikle egne kurs. I våre intervjuer gjelder det landbrukets organisasjoner og fagforbund. Allikevel mener regionledd i studieforbundene at kontakten med medlemsorganisasjonene på ulike møteplasser er viktig for å utvikle nye kurs og forbedre eksisterende kurs, selv om dette arbeidet så skjer i parallelle opplæringssystemer.

Roller, mål, målgrupper og utviklingsmuligheter for studieforbund

Kapittel 6 vektlegger en rekke momenter i forhold til roller mål og utviklingsmuligheter for studieforbundene der vi også finner store variasjoner mellom studieforbund.

Studieforbundenes ulike roller kan likevel sies å variere ut fra følgende hovedtyper der den første er en rolle alle må ivareta for å kunne motta offentlig støtte:

- formidler av VO-støtte og godkjenningsinstans for studieplaner og kursaktivitet
- kursutvikler og kursoperatør for medlemsorganisasjonene
- kursarrangør for det åpne kursmarkedet innenfor et fåtalls emneområder
- allsidig kursarrangør med et bredspektret emnetilbud til allmenne målgrupper som også kan være tilbyder av spesialiserte kurs for arbeidslivet, videregående opplæring eller amo-kurs

Studieforbundenes roller er sjelden avgrenset til egen organisasjon og medlemsorganisasjoner. I tillegg til kontakten med medlemsorganisasjonene deltar regionledd i studieforbundene aktivt i ulike regionale og lokale nettverk. Dette gir kunnskaper og kontakter som er viktige for å utvikle og arrangere gode tilbud om voksenopplæring for ulike målgrupper. Vi ser at regionledd i studieforbundene - enten dette bare er en person eller en liten stab på femten personer - har utrolig mange og varierte samarbeidspartnere for å styrke kompetansen til voksne i arbeidsliv og kulturliv. Vi mener dette kostnadseffektive kontakt- og utviklingsarbeidet er en av grunnene til at det er viktig å beholde regionledd for de studieforbundene som har disse.

Målsetningene for de åtte studieforbundene som vi har konsentrert oss om, har visse fellestrekk. Studieforbundenes hovedfokus er medlemsorganisasjonene og eksisterende allmennrettede tilbud. Dessuten står medlemsorganisasjonenes og studieforbundets egne utviklingsbehov sentralt i måldokumentene. Flere av studieforbundene vektlegger behovet for å tilpasse egen organisasjon og videre satsinger til en presset økonomi. Flertallet av de åtte forbundene er inne i en kritisk fase med betydelig redusert kursvirksomhet og der presset på en kompetent, men svært begrenset administrasjon, er økende. Studieforbundene har offensive mål for framtida til tross for at flere av dem lever i en heller usikker økonomisk situasjon og derfor er opptatt av å bedre rammebetingelsene for virksomheten. Flere vil øke studievirksomheten, men dette kan virke vel optimistisk særlig for forbundene som tærer på egenkapitalen og allerede må ta stilling til om de skal redusere administrative utgifter ytterligere sentralt, regionalt eller lokalt.

Hovedbarrieren for studieforbundene synes å være et sårbart administrativt apparat som er betydelig slanket i senere år, der kravet om lønnsomhet i kurstilbudet konkurrerer med kvalitet. Enkelte studieforbund går med underskudd og tærer på egenkapitalen. Dette svekker mulighetene for å utvikle organisasjonen og kursvirksomheten framover. Det synes å være betydelig ressursmangel i systemet som må kompenseres for å få til gode utviklingsprosesser som kan gi økt kvalitet og samtidig økt kursvolum. I 2007 er det kun en begrenset mulighet til utviklingsmidler etter søknad og ingen andre former for omstillingsstøtte. Studieforbundene står overfor en relativt tøff konkurransesituasjon regionalt og lokalt, særlig i forhold til kurs som er rettet mot andre enn medlemsorganisasjonene. Opplæring innrettet mot lokalsamfunnet har en viss konkurranse, mens opplæring i det åpne markedet og opplæring som oppdrag etter anbud, er mest utsatt

for konkurranse fra kommersielle aktører. Det offentlige bidrar i tillegg selv til konkurransen på oppdragsmarkedet for voksenopplæring blant annet gjennom NAV, videregående skoler, fagskoler eller universiteter og høyskoler.

Evaluering og dokumentasjon av studieforbundenes virksomhet

Det avsluttende kapittel 7 tar for seg temaene dokumentasjon og evaluering. Dagens krav til dokumentasjon er omfattende, men akseptable. Systemet framstår som innarbeidet og akseptert i studieforbundene som vi har undersøkt. Dokumentasjon og rapportering utgjør i alle tilfeller en omfattende tilleggsoppgave samtidig som de pålagte oppgavene bidrar til å bygge opp *nødvendig legitimitet* for studieforbundene. Systemet har imidlertid trolig nådd *et metningspunkt for kravene til dokumentasjon og rapportering* av studieforbundenes aktivitet gitt dagens tilskuddsnivå. Flere informanter gir et klart uttrykk for at eventuelt krav om personnummerregistrering av den enkelte kursdeltaker er uønsket og unødvendig og kan medføre reduksjon i kursvirksomheten. Det synes å være en fordel om studieforbundene selv også kan ha nytte av dokumentasjonen og rapporteringen til Statistisk sentralbyrå, i sitt eget planleggings- og utviklingsarbeid – utover å oppnå de aktivitetsbaserte tilskuddene.

Departementet har selv vurdert endringer i tilskuddsordningene til studieforbundene flere ganger dels på basis av et utvalg fra sektoren, dels i form av en intern gruppe i departementet og dessuten med utgangspunkt i analyser utført av Statskonsult. Det er ikke foretatt noen evaluering av tilskuddsordningen etter at Vox overtok som tilskuddsforvalter, men den korte tiden tatt i betraktning er ikke dette å forvente. Vurderingene av tilskuddsordningene har gitt en rekke forslag til tiltak som er fulgt opp i varierende grad. Den mest skjellsettende endringen er delegeringen av forvaltningsansvaret til Vox, mens regelverket ikke er vesentlig endret på grunnlag av evalueringsaktiviteten. Det er for eksempel få endringer mot en felles tilnærming i tilskuddsforvaltningen for studieforbund og fjernundervisningsinstitusjonene slik som Regelverkutvalget foreslo i 2000.

Samlet vurdering

Et hovedinntrykk som avtegner seg i vår undersøkelse er en sektor i motbakke som likevel er svært fleksibel og opptatt av å gi kurstilbud som voksne etterspør. De frivillige studieorganisasjonene er også lydhøre for å dekke behov som det offentlige vektlegger gjennom spesielle tilskudd med hjemmel i § 24 i Voksenopplæringsloven og tilhørende forskrifter. Utviklingsmulighetene for studieforbundene er imidlertid ikke de beste innenfor dagens tilskuddsordninger for studieforbundene. Mange forbund er for opptatt av å begrense skadevirkningene i stedet for å kunne ruste egen organisasjon for å imøtekomme framtidens behov som et fleksibelt supplement til det offentlige utdanningssystemet. Dette er et tankekors som bør tillegges vekt i vurderingen av framtidige tilskuddsordninger og årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Framtiden for den frivillige sektorens uformelle og fleksible opplysnings- og kursvirksomhet – som et viktig supplement til det offentlige utdanningssystemet – er høyst uvisst dersom

rammebetingelsene ikke endres vesentlig. Politikktviklingen på dette området vil også berøre utviklingen av det frivillige organisasjonslivet generelt og dets framtidige bidrag i samfunnet.

1 Prosjektets formål og avgrensninger

”Studieforbundene består av frivillige, ideelle organisasjoner. [De] tilbyr voksenopplæring som er ubundet av pensum og eksamen og gir tilbud innen de fleste emneområder og fag. Studieforbundene kan også gi formell kompetansegivende utdanning. Studieforbundene står fritt i valg av innhold og nivå på studietilbudene” heter det innledningsvis i mandatet for det offentlig oppnevnte Tron-utvalget.

1.1 Oppdraget for Tron-utvalget

I oktober 2006 oppnevnte Kunnskapsdepartementet Tron-utvalget for å ”videreutvikle og styrke studieforbundenes rolle som utdannings- og opplæringsaktører og bidragsytere i det frivillige Norge” (jf. pressemelding datert 27.10.06). Kunnskapsdepartementets (KD) utlysning av forskningsoppdrag om studieforbundenes rolle og utviklingsmuligheter 26. januar 2007 tar utgangspunkt i den offentlige utredningen av studieforbundenes rolle for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet. Tron-utvalget skal ifølge mandatet vurdere framtidig finansiering av og eventuelle endringer i ”styring og organisering i tilknytning til studieforbundenes virksomhet”.

Hovedmål

I utlysningen framgår det innledningsvis at ”Oppdraget går ut på å belyse Voksenopplæringsforbundets (VOFO) og studieforbundenes virksomhet med sikte på å skaffe bedre innsikt, både formelle og uformelle trekk ved sektorens organisering og funksjonsmåte”. Utlysningen etterspør en organisasjonsanalyse med bakgrunn i beskrivelser av følgende fire hovedpunkter:

1. Kjennetegn ved de som er ansatt i VOFO og sentralt og regionalt i studieforbundene
2. Ansvar og relasjoner i styringssystemet
3. Roller, mål og målgrupper for studieforbundene
4. Dokumentasjon av virksomheten

Undersøkelsen skal videre oppsummere hovedresultater fra følgende undersøkelser:

- Econs undersøkelse finansieringen av studieforbundenes kurs
- En kartlegging av kursledere og deltakere i regi av studieforbund

Oppgavebeskrivelse

Utlysningen beskriver oppdraget gjennom de fire hovedhovedpunktene over med nærmere angivelse av problemstillinger, angitt med små romertall i fortsettelsen. Det første hovedpunktet i utlysningen er kjennetegn ved de som er ansatt i VOFO og sentralt og regionalt i studieforbundene med følgende spesifikasjon:

- i) Kjønn- og aldersfordeling, utdannings- og yrkesbakgrunn og nasjonalitet i VOFO og i studieforbund sentralt og regionalt

Punkt 2. i utlysningen, ansvar og relasjoner i styringssystemet, tar utgangspunkt i følgende underpunkter:

- ii) Effektivitet og systematikk i oppfølging og kontroll med VO-loven, herunder bruk av kompetansekrav og vektlegging av brukervennlighet i praktisering av regelverkets bestemmelser
- iii) Ansvarsdeling og dynamikk mellom Vox, Voksenopplæringsforbundet og studieforbundene
- iv) Ansvarsdeling og dynamikk mellom studieforbund sentralt deres lokal ledd og medlemsorganisasjoner

Punkt 3. i utlysningen, roller, mål og målgrupper for studieforbundene har følgende underpunkter:

- v) Oppfatninger om utviklingsmuligheter for studieforbund, aktuelle mål og målgrupper. Hvilke utfordringer og barrierer finnes for å nå strategiske mål?
- vi) Oppfatninger om rolle i å nå målgrupper med lav utdanning, personer med funksjonshindringer og minoritetspråklige.
- vii) Kan utviklingen i retning av flere kulturelle kurs og opplæringstiltak gjenkjennes i organisering, kultur og struktur?

Punkt 4. i utlysningen, dokumentasjon av virksomheten, omfatter følgende underpunkter:

- viii) Evaluering og dokumentasjon av studieforbundenes virksomhet
- ix) Oppfatninger om behov for dokumentasjon, innsyn og kontroll: byråkrati eller nødvendighet

Tilnærmingen til problemstillingene i undersøkelsen

1. Kjennetegn ved de som er ansatt i VOFO og studieforbundene

NIFU STEP har innhentet bakgrunnsopplysninger om ansatte i forbindelse med intervjuene av nøkkelinformantene i de strategisk utvalgte studieforbundene samt VOFO. I de forbundene som har flere enn tre ansatte, fylte sekretariatet ut aggregerte opplysninger i tabeller om henholdsvis de sentralt og regionalt ansattes kjønn, alder, høyeste utdanning og yrkesbakgrunn arbeidsgiver samt landbakgrunn. I stedet for nasjonalitet/ statsborgerskap spurte vi om ansattes landbakgrunn; hvorvidt de eller deres foreldre var født utenfor Norge, etter verdensregion. I tillegg innhentet vi aggregerte opplysninger om antall sentralt og regionalt ansatte i samtlige studieforbund.

2. Ansvar og relasjoner i styringssystemet

NIFU STEP tok her utgangspunkt i en dokumentanalyse av foreliggende regelverk, dokumentasjon samt Statskonsults evaluering av tilskuddsordningen til voksenopplæring i studieforbundene for å kunne formulere en intervjuguide omkring problemstillingene. Vi gjennomførte personlige intervjuer med nøkkelinformanter i Vox og VOFO samt et strategisk utvalg av informanter fra utvalgte studieforbund for å avklare deres erfaringer og praksis på feltet.

Vi foretok dessuten personlige intervjuer med nøkkelinformanter for å kunne beskrive og analysere dagens ansvarsdeling og dynamikk mellom de sentrale aktørene nevnt i underpunkt iii). Videre gjennomførte vi personlige intervjuer samt telefonintervjuer for å belyse forholdet ansvarsdeling og dynamikk i et strategisk utvalg studieforbund og i forhold til deres lokale ledd, respektive medlemsorganisasjoner i underpunkt iv).

3. Roller, mål og målgrupper for studieforbundene

Et strategisk utvalg av ansatte i studieforbundene samt nøkkelinformanter i Vox og VOFO er sentrale kilder for å kunne belyse dette tredje underpunktet i utlysningen. Vi har dessuten basert oss på tilgjengelige strategiske notater i studieorganisasjonene/ VOFO for å analysere utviklingsmuligheter og eventuelle barrierer for å nå de strategiske målene og målgrupper.

4. Dokumentasjon av virksomheten

Når det gjelder temaene dokumentasjon og evaluering av studieforbundenes virksomhet, har vi benyttet aggregert statistikk og systemisert dokumentasjon for de utvalgte studieforbundene. Ellers har vi sett nærmere på Statskonsults evaluering fra 1997 samt en rapport fra en departementsintern arbeidsgruppe i 2003. Nøkkelinformantene har videre gitt oss fakta og synspunkter om dokumentasjonsbehov og evalueringspraksis.

Under følger korte sammendrag av to relevante undersøkelser som et siste punkt i oppdraget.

1.2 Sammendrag av Econs undersøkelse

Econ har kartlagt sammensetningen og betydningen av økonomien i studieforbundene og deres medlemmer som driver kursvirksomhet på oppdrag av Tron-utvalget. Kartleggingen¹ tar utgangspunkt i kursvirksomheten for 2005 og ble gjennomført som todelt nettbasert spørreundersøkelse dels blant 16 av studieforbundene, og dels til studieforbundenes medlemsorganisasjoner i perioden januar-februar 2007.

Det er flere svakheter i datamaterialet som til dels skyldes at studieforbundene og medlemsorganisasjonene har begrenset oversikt over kursøkonomien alene og dertil motvillighet mot å besvare undersøkelsen som ifølge flere respondenter kom på et ubeleilig tidspunkt på grunn av årsregnskapsfrister.

Econ oppsummerer hovedresultatene fra undersøkelsen på følgende måte Econ (2007: 20)

- Studieforbundene (...) har god oversikt over kursvirksomheten, hvor mange kurs som tilbys og omfanget på disse og hva slags type kurs som tilbys
- Oversikten over kursøkonomien er langt mer variabel

- Manglende oversikt over kursøkonomien kan trolig forklares med at ikke alle fører eget regnskap over kursvirksomheten, men at denne er inkludert i andre deler av virksomheten
- Svarene er ikke tilstrekkelige til å gi et representativt bilde av inntekter og utgifter knyttet til kurs som arrangeres av studieforbund og medlemsorganisasjoner.
- Det som synes klart er at statstøtten er viktig for kursvirksomheten på alle nivåer. Statstøtten utgjør en stor andel av de samlede inntektene knyttet til kursvirksomheten, og svært mange gir uttrykk for at statsstøtten er viktig, både i de konkrete spørsmålene vi har stilt om dette, og der respondentene hadde mulighet til å gi tilleggsopplysninger.

NIFU STEP finner at Econs egen advarsel (på side 11 i notatet) om å tolke materialet med forsiktighet på grunn av representativitetsproblematikken, er berettiget. Flere fortolkninger av materialet som Econ selv gjør, synes dessverre å ha et usikkert datagrunnlag². For eksempel virker resultatet om at 50 prosent av arbeidskraften i kursvirksomheten sentralt i studieforbundene er ”alltid eller ofte” ubetalt (ref. fig. 2.5, side 19), sterkt overvurdert, sammenlignet med det bildet av frivillighet som våre egne informanter gir, der også graden av frivillighet er klart mest utbredt lokalt og i de minste studieforbundene. Fortolkningene omkring hovedemner for kursvirksomheten i fig. 2.2 på side 10 viser dertil at Econs undersøkelse ikke fanger opp den dominerende rollen som estetiske fag og håndverksfag spiller for studieforbundenes virksomhet jf. emnefordelingen i studieforbundenes totale kursvirksomhet viser i SSBs statistikk for året 2005. Samme tendens er for øvrig gjeldende for 2006 jf. tabell 2 i neste kapittel.

1.3 Sammendrag av Rambøll Managements undersøkelse

Rambøll Management har på oppdrag av Tron-utvalget/ Kunnskapsdepartementet gjennomført en todelt nettbasert spørreskjemaundersøkelse dels av kursledere og kursdeltakere på pågående kurs i studieforbundenes/ medlemsorganisasjonenes regi. Datamaterialet ble innsamlet i perioden ultimo april 2007 – ultimo mai 2007.

Uvalget av respondenter i Rambøll Managements undersøkelse³ gir ikke grunnlag for generaliseringer til alle kursledere eller kursdeltakere i regi av studieforbundene eller deres medlemsorganisasjoner. Dertil er ”renset” svarprosent blant kursdeltakerne under 40 prosent. Blant kurslederne svarte omkring 65 prosent av de forespurte.

Rambøll Management vektlegger blant annet følgende hovedfunn fra den todelte undersøkelsen av 570 kursdeltakere samt 88 kursledere i sitt sammendrag (side2):

¹ Notat 2007-007: Kurs i regi av studieforbund: inntekter og utgifter. Econ.

² Av denne grunn velger vi ikke å gjengi relativt usikre funn som er beskrevet i Econs notat.

- Kursdeltakerne og kurslederne er generelt veldig fornøyde med kurs og opplæringstiltak i regi av studieforbundene. Dette gjelder både faglig innhold og utbytte, samt praktisk organisering
- Utdanningsnivået til kursdeltakerne viser seg å være langt over landsgjennomsnittet, 43 prosent mot 25 prosent med fullført høyere utdanning på landsbasis.
- Resultatene viser at personlige faktorer, som selvutvikling, er viktigst for kursdeltakerne ved valg av kurs.
- Kurslederne har relativ lang erfaring med å holde kurs i regi av studieforbundene, gjennomsnittlig ca. seks år.
- To fremtredende motivasjonsfaktorer for å være kursleder, er mulighet for å skape engasjement blant kursdeltakerne og mulighet for å videreformidle kulturelle tradisjoner.

Dessverre finner NIFU STEP at det er vanskelig å trekke ut resultater fra Rambøll Managements spørreskjemaundersøkelsene som er av betydning for vår egen organisasjonsanalyse. Vi håpet at spørreskjemaundersøkelsen av kurslederne, spesielt i forhold til samarbeidet med medlemsorganisasjonen/ studieforbundet skulle gi grunnlag for det. Spredningen i disse dataene er stor og dessuten er andelen som svarer "vet ikke" blant de 88 kurslederne nær 20 prosent (jf. figur 4.24 på side 43 i notatet) slik at dette resultatet ikke gir grunnlag for substansielle fortolkninger.

³ Studieforbundenes rolle og utviklingsmuligheter: analyse av resultater fra breddeundersøkelse. Notat august 2007. Rambøll Management.

2 Datagrunnlag og metodiske betraktninger

Kunnskapsdepartementet (KD) oppnevnte Tron-utvalget for å ”videreutvikle og styrke studieforbundenes rolle som utdannings- og opplæringsaktører og bidragsytere i det frivillige Norge”⁴. Kunnskapsdepartementets utlysning av forskningsoppdrag om studieforbundenes rolle og utviklingsmuligheter 26. januar 2007 tok utgangspunkt i den pågående offentlig utredningen av studieforbundenes rolle for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet. Tron-utvalget skal ifølge mandatet vurdere framtidig finansiering av og eventuelle endringer i ”styring og organisering i tilknytning til studieforbundenes virksomhet”. Studieforbundenes virksomhet har vært lite studert det siste tiåret, utover den offentlige statistikken som publiseres av Statistisk sentralbyrå (SSB) og legges til grunn for tilskuddene som studieforbundene mottar til sin virksomhet.

Hva viser offentlig statistikk om studieforbundene i Norge?

SSBs statistikk viser en vedvarende nedgang i antall kurs, deltakere og kurstimer i studieforbundens regi siden 2000, for begge kjønn og i kurs med eller uten lærer. Kursantallet er redusert med omkring 35 prosent, deltakerantallet er redusert med 24 prosent mens antall kurstimer også har gått ned med omkring 24 prosent i perioden 2000-2006. Kurstimer uten lærer viser en noe sterkere nedgang, vel 30 prosent i samme periode.

Tabell 1: Kurs, deltakere og kurstimer i regi av studieforbundene; 2000-2006.

Studieforbund	Kurs i alt	Deltakere			Kurstimer		
		I alt	Menn	Kvinner	I alt	Med lærer	Uten lærer
2000	60 326	666 729	296 472	370 257	1 831 222	1 469 244	361 978
2001	54 530	614 356	273 145	341 211	1 681 367	1 315 084	366 283
2002	52 181	667 727	292 123	375 604	1 729 920	1 351 963	377 957
2003	50 083	735 162	354 793	380 369	1 657 221	1 324 129	333 092
2004	46 925	632 993	283 100	349 893	1 584 185	1 262 972	321 213
2005	42 800	594 459	258 165	336 294	1 471 834	1 208 453	263 381
2006 i alt	39 088	505 813	219 415	286 398	1 398 152	1 146 856	251 296

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2007; <http://www.ssb.no/voppl/>

Den sterke nedgangen i godkjente kurstimer de siste årene kan ha medvirket til en nedadgående spiral hvor studieforbundenes organisasjon ytterligere svekkes etter at de offentlige tilskuddene har blitt betydelig redusert over flere år fram til i år. Intervjuene våre viser at også med dagens tilskuddsnivå ser flere studieforbund seg nødt til å redusere antall ansatte i ulike ledd i organisasjonen (AOF, BSF og FU er blant disse). I en slik situasjon vil det være vanskelig å opprettholde eller kunne øke kursvolumet innenfor forbundet eller tilsluttede medlemsorganisasjoner.

⁴ jf. pressemelding fra Kunnskapsdepartementet datert 27.10.06.

Før vi ser nærmere på metodevalg for datainnsamlingen, vil vi kort beskrive den aggregerte emnefordelingen i studieforbundenes kursvirksomhet fra SSBs statistikk for 2006. I tabell 2 under ser vi at: estetiske/ håndverksfag, organisasjons og ledelse, helse- sosial og idrettsfag samt humanistiske fag/ tros- og livssynsfag er hovedemnene for tiden. Videre ser vi at kvinner deltar i større grad enn menn med unntak av kurs i realfag og samferdselsfag. Det er også betydelig forskjeller i kursdeltagelsen for kvinner og menn innenfor språkfag og samfunnsfag.

Tabell 2: Tematisk fordeling av kursvirksomheten i 2006

Hovedemne	Kurs i alt	Deltakere			Kurstimer	
		I alt	Menn	Kvinner	I alt	Med lærer
Estetiske fag og håndverksfag	16 771	223 914	89 148	134 766	802 815	635 819
Organisasjons- og ledelsesfag	5 692	80 114	39 309	40 805	122 172	99 247
Helse-, sosial- og idrettsfag	4 345	62 310	24 000	38 310	125 783	112 958
Humanistiske fag, tros- og livssynsfag	2 986	30 678	12 915	17 763	73 817	48 125
Naturbruk, økologi- og miljøverns- og friluftslisfag	2 314	22 277	14 154	8 123	50 600	44 367
Språkfag	2 166	16 706	5 417	11 289	66 606	63 218
Økonomi og IKT-fag	1 707	17 778	7 575	10 203	54 002	50 356
Samfunnsfag	1 414	26 711	9 293	17 418	45 437	38 572
Samferdsels- og kommunikasjonsfag	821	10 981	7 652	3 329	21 200	20 876
Realfag, industri- og tekniske fag	577	11 634	9 046	2 588	22 251	20 595
Tjenesteyting og servicefag	295	2 710	906	1 804	13 469	12 723
	39 088	505 813	219 415	286 398	1 398 152	1 146 856

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2007; <http://www.ssb.no/voppl/>

Tøsse (2003)⁵ bruker de samme kategoriene i analysen av utviklingen av deltakernes emnevalg mens Statistisk sentralbyrå (2001⁶) i sin analyse splitter opp den førstnevnte kategorien på underemner. Blant de 270.000 deltakerne innen for ”estetiske fag og håndverksfag” i 2000, hadde musikkursene alene 190.000 deltakere. Musikkurs fremsto som den desidert største enkeltkategorien i 2000.

Datagrunnlag og metodevalg

Den aggregerte statistikken tegner imidlertid bare et bakteppe for undersøkelsen. Organisasjonsanalysen bygger i hovedsak på personlige intervjuer og telefonintervjuer med nøkkelinformanter i Vox, VOFO og studieforbundene, supplert med dokumentanalyse av vedtekter, strategiske dokumenter og offentlig tilgjengelig statistikk m.v. I tabell 3

⁵ Tøsse, S. (2003): ”Vaksenopplæring: Utvikling, rekruttering og deltaking” i Utdanning 2003 – ressurser, rekruttering og resultater. Statistiske analyser (SA 60), Statistisk sentralbyrå.

⁶ Voksenopplæring i Norge. Aktuell utdanningsstatistikk 5/2001. Statistisk sentralbyrå

under ser vi en oversikt over den innrapporterte kursaktiviteten til de 20 godkjente studieforbundene for 2006 etter kurstimer og hovedemne.

Tabell 3: Kurstimer etter emne i de offentlig godkjente studieforbundene i 2006

	Totalt	Estetiske fag og håndverksfag	Helse-, sosial- og idrettsfag	Organisasjons- og ledelsesfag	Humanistiske fag, tros- og livssynsfag	Språkfag	Økonomi- og IKT-fag	Naturbruk, økologi-, miljøvern-, og friluftslivsfag	Samfunnsfag	Realfag, industrifag og tekniske fag	Samferdsels- og kommunikasjonfag	Tjenesteyting og servicefag
Studieforbundet Folkeuniversitetet	559 614	378 899	25 427	16 399	14 756	41 341	27 781	2 646	23 798	11 766	11 885	4 916
Arbeidernes Opplysningsforbund i Norge	189 027	83 395	20 013	32 996	1 331	15 867	16 648	356	977	5 368	5 482	6 594
Musikkens Studieforbund	168 585	167 351	0	1 222	12	0	0	0	0	0	0	0
Folkekulturforbundet	84 326	79 327	0	344	455	113	304	215	661	94	1 495	1 318
Funksjonshemmedes Studieforbund	67 012	18 459	30 192	9 139	1 301	1 921	2 426	234	2 900	16	136	288
Populus - studieforbundet folkeopplysning	52 335	20 735	10 733	12 139	1 189	485	1 506	517	4 895	72	64	0
Norsk Kristelig Studieråd	50 894	15 562	0	4 142	30 525	0	0	0	665	0	0	0
Studieforbundet natur og miljø	36 553	896	336	2 533	0	0	36 324	303	199	12	0	138
Bygdefolkets Studieforbund	36 078	8 070	2 931	4 200	1 088	136	2 396	13 547	1 041	2 167	311	191
Idrettens Studieforbund	32 541	0	10 716	21 786	0	0	39	0	0	0	0	0
Akademisk Studieforbund	30 372	126	12 594	8 061	2 007	0	977	237	4 226	2 044	100	0
Frikirkelig studieforbund	29 831	7 666	871	712	20 164	58	0	0	360	0	0	0
Høyres Studieforbund	23 390	2 859	10 356	30	76	4 872	963	18	2 022	443	1 727	24
Sosialistisk Opplysningsforbund	17 252	9 269	1 578	1 052	707	1 009	0	114	3 254	269	0	0
Samisk Studieutvalg/Sámi Oahppolávdegodd	10 889	10 003	0	0	0	691	0	195	0	0	0	0
Fremskrittspartiets Studieforbund	3 087	0	36	2 246	0	0	721	24	60	0	0	0
Venstres Opplysningsforbund	2 914	0	0	2 914	0	0	0	0	0	0	0	0
Senterpartiets Studieforbund	1 671	0	0	1 088	150	0	30	24	379	0	0	0
Sjøsamisk Studieforbund	1 335	95	0	882	0	113	175	70	0	0	0	0
Kristelig Folkepartis Studieforbund	446	103	0	287	56	0	0	0	0	0	0	0
	1 398 152	802 815	125 783	122 172	73 817	66 606	54 002	50 600	45 437	22 251	21 200	13 469

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2007; <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>

I tillegg til aggregert statistikk har vi også analysert tilgjengelig skriftlig dokumentasjon fra studieforbund, VOFO og Vox med flere. Dette inkluderer:

- Vedtekter, årsmeldinger og planer for utvalgte studieforbund og VOFO
- Generell bakgrunnsinformasjon på organisasjonenes nettsider
- Voksenopplæringsloven med tilhørende forskrifter og retningslinjer
- Evalueringsnotater fra Statskonsult og en intern arbeidsgruppe i departementet

Dernest har NIFU STEP gjennomført personlige intervjuer med ansatte i Vox, samt i sentralt ledd i VOFO og utvalgte studieforbund og dessuten telefonintervjuer i regionalt ledd i VOFO og utvalgte studieforbund. Informantene fikk her oppgitt temaliste for intervjuet sammen med forespørselen om å delta og vi benyttet selv intervjuguider under intervjuene. Vi valgte å benytte personlige intervjuer/ telefonintervjuer i stedet for spørreskjemaer til studieforbundene siden vi sto overfor store variasjoner i organisasjonsstruktur og -kultur (på bakgrunn av ulikheter i aktivitetsvolum, målgrupper og emnefokus mv.) og at dette vanskelig kunne fanges inn gjennom felles spørreskjema til hvert organisasjonsledd i studieforbundene.

I tillegg til intervjuene innhentet vi informasjon om de ansatte i VOFO og utvalgte studieforbund ut fra et skjema med fastsatte kategorier for ulike bakgrunnskjenntegn som kjønn, alder, høyeste utdanning, fagfelt, tidligere arbeidsgiver og landbakgrunn.

Strategisk utvalg av studieforbund og nøkkelinformanter

Vi valgte ut studieforbund strategisk for å kunne fange opp mangfoldet i organisasjonsformer og -kultur og samtidig kunne gjennomføre omkring 30 kvalitative intervjuer i løpet av forsommeren (perioden ultimo april - medio juni). Utvelgelsen tok utgangspunkt i to hoveddimensjoner: formål og faglig bredde for studieforbundene. Vi plasserte de 20 forbundene inn i fire grupper:

1. De store tilbyderne med breddetilbud på det åpne kursmarkedet
2. De sterkt kulturorienterte studieforbundene
3. Studieforbund med målrettede tilbud til bestemte grupper
4. Sterkt ideologisk motiverte studieforbund med tilbud rettet mot partimedlemmer og tillitsvalgte

Ut fra dette valgte vi ut to studieforbund fra hver av gruppene, totalt åtte forbund. Referansegruppa og VOFO var nyttige samtalepartnere her. En viktig tileggsdimensjon under utvelgelsen var også å sikre at det strategiske utvalget inkluderte både små så vel som store studieforbund i forhold til kursvolum og ansatte. Vårt strategiske utvalg av studieforbund har følgende sammensetning i alfabetisk rekkefølge: AOF Norge (AOF), Bygdefolkets Studieforbund (BSF), Folkekulturforbundet (FOLK), Fremskrittspartiets studieforbund (FrS), Funksjonshemmedes studieforbund (FS), Musikkens Studieforbund (MSF), Studieforbundet Folkeuniversitetet (FU) og Studieforbundet Solidaritet (SO).

Dernest har vi intervjuet nøkkelpersoner i VOFO sentralt og regionalt samt i Vox. Vedlegg 2 gir en oversikt over personene vi har intervjuet. Intervjuene med informantene i regionleddene i studieforbundene foregikk på telefon for å effektivisere tidsbruken.

Intervjuer med regionledd i studieforbund og VOFO

Av de åtte studieforbundene vi undersøker, er det fem studieforbund som har regionledd i form av regionkontor for ett eller flere fylker med minst en fast ansatt (heltid eller deltid):

- AOF Norge (AOF)
- Bygdefolkets Studieforbund (BSF)
- Folkekulturforbundet (FOLK)
- Musikkens Studieforbund (MSF)
- Studieforbundet Folkeuniversitetet (FU).

De øvrige studieorganisasjonene i vårt utvalg har kun valgte regionledd. Følgende tre regioner ble valgt ut fra geografisk spredning; variasjon i by/land, befolkningsgrunnlag og reiseavstander:

- Vestfold (-Telemark-Buskerud)
- Oppland (-Hedmark)
- Nordland (-Troms-Finnmark)

På grunn av varierende regional inndeling av kontorene til de utvalgte forbundene, er fylkene i parentes også delvis representert i utvalget. Telefonintervjuene med leder for

regionkontor i de tre regionene hadde en varighet på 45-60 minutter. En temaliste (forenklet intervjuguide) ble sendt i e-post før intervjuene. Intervjuguiden inneholdt følgende tema:

- Viktigste oppgaver for regionledd
- Initiativ til kurstilbud regionalt og lokalt
- Kontakt med studieforbundet sentralt, arbeidsdeling
- Kontakt med medlemsorganisasjoner sentralt, regionalt og lokalt. Arbeidsdeling og samarbeid
- Samarbeid med andre studieforbund regionalt
- Andre samarbeidspartnere regionalt og lokalt
- Kontakt med VOFO regionalt
- Studieforbundets viktigste utfordringer regionalt
- Konkurransesituasjon for studieforbundet i regionen, konkurranse med kommersielle tilbydere

Tilsvarende telefonintervjuer ble gjennomført med VOFO-regionkonsulenter i de samme tre regionene. Etter denne beskrivelsen av data og metode vil vi i følgende kapittel gjengi sentrale kjennetegn ved de åtte studieforbundene samt ved Voksenopplæringsforbundet.

3 Kjennetegn ved studieforbund, deres ansatte samt ansatte i VOFO

Et grunnleggende trekk ved studieforbundene innenfor voksenopplæringssektoren er det store mangfoldet av frivillige organisasjoner som de 20 godkjente studieforbundene og deres vel 400 medlemsorganisasjoner representerer. Variasjonene i blant annet kursvirksomhetens tematiske fokus, dens primære målgrupper, volum samt organisasjonsform, gir en ekstra utfordring når vi skal beskrive sentrale kjennetegn ved studieforbundene.

For å kunne gjennomføre denne undersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i fire hovedgrupper studieforbund som er representert blant de åtte studieforbundene vi foretok intervjuer med; de store tilbyderne med breddetilbud på det åpne kursmarkedet, de sterkt kulturorienterte studieforbundene, studieforbund med målrettede tilbud til bestemte grupper i tillegg de sterkt ideologisk motiverte studieforbundene. I forrige kapittel drøftet vi blant annet bakgrunnen for dette valget som primært tar utgangspunkt i de to dimensjonene faglig bredde for kursvirksomheten og målgruppeorientering, i tillegg til å ha et sideblikk til det totale kursvolumet. Vi har derved også fanget opp representanter for både de største, de mellomstore og de minste studieforbundene i forhold til kursvolum og antall ansatte. Videre er de eldste ”opplysningsforbundene” (AOF og FU) samt flere av de relativt nyetablerte studieforbundene (deriblant FOLK og FrS) med i vårt utvalg. Vi tror at de utvalgte studieforbundens variasjon på de nevnte dimensjonene, gir et godt utgangspunkt for undersøkelsen.

Før vi ser nærmere på kjennetegn ved de ansatte vil vi ”tegne” en profil av de åtte studieforbundene som er representert i vår undersøkelse ut fra sammensetning av medlemsmassen, deres formål og ulike trekk ved organisasjonen.

3.1 Profilen for det strategiske utvalget av studieforbund

De to største studieforbundene med breddetilbud på det åpne kursmarkedet

- AOF Norge
- Studieforbundet Folkeuniversitetet

AOF Norge: Arbeidernes Opplysningsforbund (AOF) ble etablert i 1931 og har i dag vel 20 ”regionale” avdelinger og omkring 40 medlemsorganisasjoner der flertallet inngår i Fagbevegelsen. Største medlemmer er LO med tilhørende fagforbund og Det Norske Arbeiderparti. I tillegg er humanitære organisasjoner som Norsk Folkehjelp, Norges Handikappforbund og Foreningen Norges Døvblinde, medlemmer. AOF Norge bygger på kollektivt medlemskap av organisasjoner med individuelle medlemmer. Forbundet er

sammensatt av organisasjoner med faglige, politiske, sosiale og kulturelle organisasjoner innen norsk arbeiderbevegelse og samfunnsliv.

Formål: Ifølge vedtektene skal AOF:

- skolere medlemsorganisasjonenes medlemmer og tillitsvalgte
- være arbeidslivets naturlige samarbeidspartner for kompetanseutvikling og læring
- imøtekomme enkeltmenneskets behov for kompetanse og gjennom sin virksomhet fremme likestilling i adgang til kunnskap
- være arbeiderbevegelsens kulturorganisasjon
- være et landsdekkende studieforbund med fokus på nærhet, kvalitet og fleksibilitet

Organisasjon: AOF Norge (sentralledet) har tre avdelinger: LO Kompetanse (rettet mot medlemsorg. og storkunder i off/ privat virksomhet), AOF forretningsutvikling og marked, samt AOF Service (pers/adm/ikt -funksjon samt kursadministrasjon/ VO-tilskudd).

- AOF ledes av styre valgt av medlemsorganisasjonene samt daglig leder.
- AOFs Opplæringskontor er en stiftelse med egne vedtekter og styre - et samarbeidsorgan mellom flere bedrifter som i fellesskap har påtatt seg et opplæringsansvar overfor lærlinger innenfor kontorlag og IKT-driftsfag.
- Organisasjonen er betydelig nedbemannet de siste ti årene. Fra 250 avdelinger i 1984/85 mot dagens 25. Folks fritidsaktiviteter var lenge viktig for kursvolumet. Den faglig politiske andelen utgjorde 14,2 prosent av det totale timetallet for AOF-Norge i 2006.
- AOF Sentralt (30 ansatte) arrangerer sentrale fagpolitiske kurs. Av 250 millioner i omsetning årlig står avdelingene med sine 90 ansatte for 200 millioner.
- AOF-avdelingene dannes av lokale organisasjonsledd i AOF-sentrale medlemsorganisasjoner og er egne juridiske enheter med egne vedtekter underordnet AOF Norges vedtekter.

Studieforbundet Folkeuniversitetet (FU) ble opprettet som Studenternes Forening for Fri Undervisning (i Oslo) i 1864 og byttet navn til Folkeuniversitetet i 1965 ved overgangen til landsomfattende organisasjon med lokalavdelinger og områdekantor. FU har i dag et tjuetalls medlemmer der hoveddelen av studietimene gjennomføres i medlemsorganisasjonenes regi og da særlig Norges Musikkorpsforbund, Norges Korforbund, Human-Etisk forbund og Nasjonalforeningen for Folkehelsen. I 2006 oppnådde medlemsforeningene et høyere totalantall studietimer i egen regi enn hva Folkeuniversitet selv arrangerte (vel 348.000 mot vel 210.000 timer).

Formål: ”Studieforbundet Folkeuniversitetet er en ideell organisasjon som vil fremme voksne menneskers demokratiske rett til å delta i utdanning, kunnskapstilegnelse og kulturtilbud ut fra egne behov, evner og interesser (...) Studieforbundet Folkeuniversitetet er ubundet i spørsmål som gjelder livssyn og politisk oppfatning, og skal på demokratisk vis fremme likestilling i adgang til kunnskap og likeverd i forhold til kjønn, etnisk bakgrunn og utdanningsnivå”.

Organisasjon: Studieforbundet Folkeuniversitetet består av lokale folkeuniversitetsavdelinger, -områder og landsomfattende organisasjoner som er innvilget medlemskap av landsstyret.

- Landsmøtet er øverste myndighet. Det har som hovedoppgave å vurdere virksomheten i landsmøteperioden og å trekke opp hovedlinjene for det videre arbeid. Ordinært landsmøte skal holdes hvert 3. år. Generalsekretæren møter i landsstyret med tale- og forslagsrett.
- Mellom landsmøtene ledes Folkeuniversitetet av landsstyret i samsvar med vedtektene og landsmøtets vedtak.
- Generalsekretæren skal forberede sakene for landsstyret, iverksette landsmøtets og landsstyrets vedtak, og lede Studieforbundet Folkeuniversitetet i samsvar med vedtekter, etiske retningslinjer og instruks fastsatt av landsstyret.

De sterkt kulturprofilerte studieforbundene

- Folkekulturforbundet
- Musikkens studieforbund

Folkekulturforbundet (FOLK) ble opprettet i 1995 etter innføringen av nye statlige krav om organisering i studieforbund. FOLK oppsto med utgangspunktet i Norges Husflidslag, Norges Ungdomslag og Norsk Amatørteaterforbund. Medlemsorganisasjonene hadde da allerede ansatte som tok seg av kursadministrasjonen. Forbundet har fem store og en rekke små medlemmer. Forbundet har et felles faglig fokus: formidling av folkelig kultur.

Formål: FOLK vil at ”det skal være mulig for alle som bor i Norge å bli kjent med og lære folkelige kulturuttrykk i skapende og trygge fellesskap”. Videre skal Folkekulturforbundet ”organisere og leggje forholda til rette for folkeopplysning og opplæring i medlemsorganisasjonane, innafor ramma av Lov om Vaksenopplæring” heter det i vedtektene.

Organisasjon: Kurstilbudet er nesten utelukkende organisert i regi av medlemsorganisasjonene. Studieforbundet har dertil også kun regionkontakter i medlemsorganisasjonene i fylkene. De har ingen regionalt ansatte mens sentralledet (6 ansatte) i studieforbundet har kontor i Vågå. Vedtektene legger vekt på styrerepresentasjon på basis av den enkelte medlemsorganisasjons studietimer. De små har mindre innflytelse med mindre de ikke kan argumentere godt for egen sak, i forhold til de store. Studieforbundet har ingen medlemsavgift. Økonomien reguleres gjennom en styringsnøkkel i vedtektene der de med størst aktivitet mottar mest støtte.

Musikkens studieforbund (MSF)

Musikkens studieforbund ble opprettet i 2004 da voksenopplæringsaktiviteten i Norsk Musikkråd regi ble formelt utskilt. Norsk Musikkråd har omkring 30 års erfaring med VO, allerede fra opprettelsen av rådet i 1976. MSF har i dag 27 medlemsorganisasjoner.

Formål: ”MSF har opplæring innen musikkområdet som hovedoppgave. Innenfor rammen av Lov om voksenopplæring skal MSF legge forholdene til rette for medlemsorganisasjonenes opplærings- og studiearbeid i og utenfor det organiserte musikklivet”.

Organisasjon: MSF har total 1,6 årsverk i org. i dag; daglig leder i full stilling samt prosjektansatte sentralt. MSF har ingen regionalt ansatte, men separate avtaler med de ulike fylkesmusikkrådet (av Norsk musikkråd) om godkjenning av kurs og forvaltning av det offentlige VO-tilskudd. Akershus og Rogaland er de store regionene i MSF, hvor det også er det tilgang på relativt betydelige fylkeskommunale VO-midler.

Studieforbund med målrettede tilbud til bestemte grupper i yrkes- og samfunnsliv

- Bygdefolkets studieforbund
- Funksjonshemmedes Studieforbund

Bygdefolkets studieforbund (BSF) ble opprettet i 1976 av Norges Skogeierforbund og Landbrukets Sentralforbund (LS) i tillegg til de tre organisasjonene i Bygdefolkets Opplysningsforbund med røtter tilbake til 1946. I 1980 gikk 13 av samvirkeorganisasjonene i LS inn, da dette ble oppløst. To medlemmer meldte seg ut i 1992 mens flere er kommet til senere, deriblant Landbrukets Forsøksringer.

Formål: ”BSF skal være et funksjonelt verktøy for medlemsorganisasjonene i deres opplæringsarbeid. Studieforbundet skal arbeide aktivt for et godt voksenopplæringstilbud i bygdesamfunnet. [BSF skal] arrangere voksenopplæringstiltak som er åpne for alle og tilby medlemsorganisasjonene tjenester”. Landbrukets næringer og befolkningen i bygdesamfunn er primærmålgruppen.

Organisasjon: BSF har fem ansatte sentralt som samtidig administrerer Natur og Næring Fjernundervisning⁷ med 105 deltakere og 9 595 normerte timer i 2006. BSF har i dag 14 ansatte regionalt, flere i kombinerte stillinger i Bondelaget hvor de har kontorfellesskap. I tillegg er det flere deltidsansatte i lokalavdelingene med hjemmekontor. BSFs valgte organer inkluderer styre og fylkestyret. I tillegg oppnevner medlemsorganisasjonenes et lokalutvalg av deres respektive studieledere/ opplæringsansvarlige lokalt.

Funksjonshemmedes Studieforbund (FS) ble stiftet i 1994 og hadde ved årsskiftet 2006/2007 46 medlemsorganisasjoner (jf. årsmelding 2006) som ifølge vedtektene ”må sikre funksjonshemmedes og deres pårørende en avgjørende innflytelse”. Helse-, rehabiliterings- og mestringsorienterte spørsmål er fellesnevner for organisasjonene. Norges Blindforbund, Landsforeningen for Hjerte og Lungesyke (LHL) og Norges Revmatikerforbund var de tre FS-medlemmene med desidert størst kursvirksomhet i 2006. En rekke av FS’ medlemsorganisasjoner har under 500 studietimer årlig.

⁷ BSF eier Natur og Næring Fjernundervisning – Landbruksforlaget var eier fram til 2003.

Formål: ”FS skal arbeide med voksenopplæring for funksjonshemmede og deres pårørende. Det skal styrke, utvikle og koordinere voksenopplæringen i funksjonshemmedes organisasjoner og fremme kunnskap om funksjonshemming, helse og velferd. Voksenopplæringen skal være et redskap i en prosess som i størst mulig grad fører til mestring av de fysiske, psykiske og sosiale sidene for funksjonshemmede og deres pårørende”.

Organisasjon: Styret er FS høyeste organ mellom årsmøtene og har ansvar for den løpende driften og ansettelser. FS har valgte regionledd, men ingen ansatte der. Sentralt er det fire ansatte i studieforbundet der to har delte stillinger. FS engasjerer i tillegg flere prosjektleder i ulike prosjekter med varierende omfang. Gitt FS emneprofil og målgrupper; funksjonshemmede og deres pårørende, er det naturlig at § 24 midlene for særlige målgrupper har stor betydning for virksomheten. FS er ett av de få studieforbundene som har i tillegg hatt økende studievirksomheten etter 2000. Målt i antall kurstimer viser den samlede studieaktiviteten nær en dobling i perioden 1995-2006 (jf årsmelding 2006:9).

Ideologisk motiverte studieforbund med tilbud til partimedlemmer og tillitsvalgte

- Fremskrittspartiets studieforbund
- Studieforbundet Solidaritet

Fremskrittspartiets studieforbund (FrS)

FrS er et relativt nytt studieforbund, godkjent av departementet høsten 1998 med Fremskrittspartiet (FrP) og Fremskrittspartiets Ungdom (FpU) som eneste medlemmer.

Formål: Fremskrittspartiets studieforbund ”skal arbeide med voksenopplæring for folkevalgte og tillitsvalgte og medlemmer av de organisasjoner som er tilknyttet studieforbundet – i samsvar med Lov om voksenopplæring”. Oppgavene er å stimulere til skoloring i medlemsorganisasjonene og veilede studieledere om studieplaner i tillegg til å ivareta forbundets ansvar for godkjenning av studieplaner og dokumentasjon av studietiltak.

Organisasjon: FrS har ikke egne ansatte. Studieforbundets oppgaver sentralt ivaretas imidlertid av medarbeidere ved skoleringsavdelingen i FrPs hovedorganisasjon. Generalsekretæren for FrP er også administrativ leder for FrS. Studieforbundets styre som er valgt av årsmøtet. I tillegg har FrS årsmøtevalgte fylkesstudieledere som har hovedansvaret for studievirksomheten lokalt som skal planlegge og stimulere kursvirksomheten i lokallagene. FrS styremedlemmer deler i tillegg på ansvaret med å følge opp studielederne i de ulike fylkeslagene gjennom en egen kontaktpersonordning.

Studieforbundet Solidaritet (SO), tidligere Sosialistisk Opplysningsforbund, har bakgrunn i Sosialistisk Valgforbund, senere Sosialistisk Venstreparti som fortsatt er med. SO har omkring 30 medlemmer i tillegg til en rekke frittstående kor- og dansegrupper. I tillegg til

politiske organisasjoner finnes også kulturbaserte organisasjoner, innvandrersorganisasjoner og miljørettede organisasjoner blant medlemmene. SO hadde i 2006 flest rapporterte kurstimer i estetiske fag og håndverksfag samt samfunnsfag i SSBs statistikk.

Formål: ”SO skal arbeide for et likeverdig, solidarisk og antirasistisk samfunn gjennom å utvikle, organisere og gjennomføre studie-, opplysnings og kulturtiltak som kan; uttrykke menneskeverdet og menneskets rettigheter og plikter i et sosialt og likeverdig fellesskap; øke enkeltindividets muligheter til å ta del av og kritisk sette seg inn i samfunnspolitiske spørsmål og derigjennom øke sine muligheter til samfunnspolitisk engasjement og økt selvfølelse; skape forståelse for, kunnskap om og innsikt i den egne og andre kulturers egenart, nasjonal og internasjonal solidaritet og i forholdet mellom den fattige og den rike delen av verden; øke kunnskapen om regionale og globale miljøproblemer og forståelsen for nødvendigheten av bærekraftige alternativer til dagens økonomiske vekstpolitikk; motvirke rasisme, fremmedhat og andre uttrykk for undertrykkelse.”

Organisasjon: Studieforbundet Solidaritet er sterkt orientert om medlemsorganisasjonene og deres virksomhet. Hovedtyngden av kursene initieres i medlemsorganisasjonene, og SO vektlegger arbeidet med å tilrettelegge for denne kursvirksomheten. SO har i dag kun to ansatte sentralt i delte stillinger og ingen ansatte regionalt. En mindre del av kursvirksomheten arrangeres av studieforbundet sentralt, gjerne organisasjonskurs for i nyetablerte organisasjoner.

3.2 Kjennetegn ved ansatte i utvalgte studieforbund

Studieforbundene i Norge oppga at de ved utgangen av 2006 hadde totalt 357 ansatte i hel eller delt stilling deriblant 100 personer på sentralt nivå i organisasjonene. Videre arbeidet vel 2/3 av alle ansatte i studieforbundene enten i AOF eller FU og kun disse to frivillige organisasjonene i tillegg til Aftenskolen Høyres Studieforbund og Bygdefolkets Studieforbund, oppgir å ha egne regionalt ansatte ved utgangen av 2006.

I vår undersøkelse innhentet vi ekstra bakgrunnsopplysninger om ansatte i fire av de åtte utvalgte studieforbundene med flere enn tre ansatte⁸. Folkeuniversitet er den desidert største enkeltorganisasjonen blant disse med 135 ansatte i regionale ledd og 24 ansatte i sentralt ledd. Vi fikk i tillegg ekstra bakgrunnsopplysninger om de totalt 29 av de ansatte i BSF, FOLK og FS.

Typiske kjennetegn ved ansatte i BSF, FOLK, FS, og FU i 2007:

- Kvinner omkring 50 år

⁸ MSF, SO og FrS inngår derfor ikke i dette materialet. Vi mottok ikke ekstra bakgrunnsopplysninger om ansatte i AOF som er inne i en sterk omstillingsperiode.

- Har ofte høyere utdanning innenfor humanistiske eller estetiske fag, økonomi og administrasjon eller pedagogikk, men dette avhenger til dels av studieforbundets fagprofil
- Forrige arbeidsgiver var ofte i privat næringsliv, interesseorganisasjon, universitet
- Uvanlig at ansatte har ikke-norsk landbakgrunn. FU har 17 personer med ikke-norsk landbakgrunn blant sine nær 160 ansatte. BSF, FOLK og FS har ingen ansatte med utenlandsk landbakgrunn.

Flere studieforbund har en svært begrenset stab (jf. vedlegg 1). Flertallet av studieforbundene har ikke ansatte i regionale ledd, men løser oppgavene der i samarbeid med valgte kontakter og eller ansatte i studieforbundenes medlemsorganisasjoner. Administrasjonen i studieforbundene er generelt slanket i de senere år, og dermed er studieforbundene blitt sårbare personalmessig. Studieforbundene ønsker at hoveddelen av VO-midlene skal tilføres nettopp der kursvirksomheten i hovedsak foregår. Noen studieforbund (som BSF, SO) deler administrative stillinger med en eller flere av medlemsorganisasjonene. Dette gjelder gjerne på regionalt nivå der også flere forbund kun har valgte organer. Flere studieforbund er inne i en kritisk omstillingsfase, med underskudd og nedbygging av avdelinger på regionalt og lokalt nivå. AOF, til dels BSF og Folkeuniversitetet er blant disse. En slik situasjon gir imidlertid ofte et vanskelig utgangspunkt for å kunne sette fokus på den videre utviklingen av studieforbundene og de mest allmennrettede voksenopplæringsstilbud i forbundenes regi.

3.3 Kjennetegn ved Voksenopplæringsforbundet

Voksenopplæringsforbundet, VOFO, er studieforbundenes interesseorganisasjon som i år runder 75 år. Med få unntak er samtlige av de offentlige godkjente studieforbundene i dag medlemmer av VOFO som selv har valgte organer og ansatte både sentralt og regionalt⁹. Regionalleddet til VOFO er samarbeidsforum for studieforbundenes fylkes/regionledd. Det skal dekke alle fylker og utgjøre VOFOs organisasjons- og serviceapparat der. VOFO skal ifølge egne vedtekter fra 2006 ”være interesseorganisasjon for studieforbundene og et felles forum for demokratiske og ideelle aktører i voksnes læring; arbeide for voksnes tilgang til læring ut fra egne forutsetninger, interesser og behov; styrke det voksenpedagogiske fagfeltet; bygge og delta i nettverk for voksnes læring, nasjonalt og internasjonalt”.

Voksenopplæringsforbundet deltar i ulike nasjonale og internasjonale nettverk på voksenopplæringsfeltet og arrangerer årlig flere konferanser. VOFO har på oppdrag fra departementet og Unesco, prosjektansvaret for det årlige arrangementet ”Læringsdagene

⁹ VOFO har videre nedsatt utvalg på felt som interessepolitikk og kvalitetsutvikling. Interessepolitisk utvalg har omfattende kontakt med departement og stortingsrepresentanter blant annet med utgangspunkt i heftene ”Konsekvenser” og ”Muligheter” (Årsmelding 2006:8) Kvalitetsutvalget er et rådgivende organ for kvaliteten i studieforbundenes arbeid i forhold til brukerne og myndighetene (Årsmelding 2005:17).

for voksne” (tidligere ”Uka for voksnes læring”). Foruten å være en møtearena, nettsverksbygger og interesseorganisasjon, forvalter VOFO reisestipendordningen for medarbeidere i studieforbundene på oppdrag av departementet. Videre bidrar VOFO til å fremme kontakt mellom aktørene i sektoren og kvalitetssikre rapporteringen fra studieforbundene til Statistisk sentralbyrå og Vox.

VOFOs ansatte

I tillegg til VOFOs åtte ansatte i sentrale ledd, har forbundet i dag ansatt totalt 13 medarbeider i omkring 15 regionledd i både hel- og deltidsstillinger (enkelte av disse representerer flere fylker, blant annet avhengig av varierende tilskuddsnivå i fylkeskommunen). Bakgrunnen til de ansatte i VOFOs sentrale ledd har følgende profil: Vi finner et klart flertall kvinner, flertallet er omkring 50 år og har høyere utdanning gjerne innenfor humanistiske/ estetiske fag, pedagogiske eller økonomisk-administrative fag. De har variert yrkesbakgrunn, men de fleste har erfaring fra privat næringsvirksomhet eller interesseorganisasjoner. Enkelte har også erfaring fra skole og forvaltning på ulike nivåer. Én av de sentralt ansatte i VOFO har utenlandsk landbakgrunn. De ansatte i VOFOs regionale ledd har gjennomsnittlig noe kortere utdanning sammenlignet med de sentralt ansatte. De har hovedsakelig bakgrunn innenfor allmenne fag, pedagogikk eller andre samfunnsfag, og ingen har høyere utdanning utover fire år.

4 Ansvar og relasjoner i styringssystemet

4.1 Definisjon av styringssystemet

Voksenopplæringsloven fra 1976¹⁰ med senere forskrifter fastlegger rammeverket for offentlig støtte til virksomheten i studieforbundene samt fjernundervisningsinstitusjonene. Kapittel II i loven defineres blant annet statens, fylkeskommunens og kommunens ansvar for voksenopplæringen samt rammene for studieforbundene og fjernundervisningsinstitusjonenes oppgaver.¹¹ Vilkårene for godkjenning av ideelle organisasjoner som studieforbund defineres i kapittel III med tilhørende forskrifter.

Departementets og Vox' forvaltningsansvar

Kapittel IV i loven tillegger departementet ansvaret for å føre ”tilsyn og kontroll med den virksomhet som hører under denne lov”. Fram til 2005 ble dette ansvaret i sin helhet ivaretatt i departementet. Vox, Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet, som ble opprettet i 2001, forvalter i dag blant annet ansvaret for tilskudd til studieforbund som inkluderer midler for særlige målgrupper for de samme organisasjonene jf. § 24 i Voksenopplæringsloven.¹²

Vox er pålagt ”å foreta formalia- og rimelighetskontroll av årsrapport, regnskap og beregningsgrunnlag for tilskudd” i de gjeldende retningslinjene. Statistisk sentralbyrå (SSB) mottar datagrunnlaget fra det enkelte studieforbund og sammenstille den offentlige statistikken. Vox legger dette og tallmaterialet fra SSB til grunn for kontroll og utregningen av tilskudd. Vox er som tilskuddsforvalter i tillegg delegert myndighet til å gjennomføre stikkprøver i studieforbund for å kontrollere at forutsetningene for tildelingen er oppfylt. Retningslinjene for tilskuddsforvaltningen pålegger Vox å gjennomføre tilsynsbesøk i studieforbundene.

Retningslinjene fastlegger dessuten at dokumentasjonen til studieforbundene er tilgjengelig for departementet og Riksrevisjonen i tillegg til Vox. Departementet har i de gjeldende retningslinjene ansvaret for å iverksette og sørge for gjennomføring av evaluering av tilskuddsordninger mens Vox som tilskuddsforvalter har ansvaret for å vurdere behovet for

¹⁰ Lov 1976-0528 nr 35: Lov om voksenopplæring, sist endret i Lov-2003-06-20-45. FOR 1996-12-20 nr 1335: Forskrift til lov om voksenopplæring vedrørende tilskudd, regnskap, revisjon og kontroll.

¹¹ Staten skal etter loven sørge for ”den generelle utviklingen av voksenopplæringen” og yter tilskudd til dette formålet over statsbudsjettet. Samtidig er fylkeskommunen og kommunene ansvarlig for utviklingen av voksenopplæringen lokalt samt ”tilskudd til voksenopplæring i studieforbund” (jf. Voksenopplæringslovens §4, §5 samt §19d).

¹² Retningslinjer for tilskudd til studieforbund. Kunnskapsdepartementet 5. januar 2007. Tilskudd beregnes på grunnlag av ”gjennomsnittlig antall studietimer i de tre siste årene før siste foregående år det foreligger statistikk for på tilskuddstidspunktet”. Studieforbundene kan i tillegg søke Vox om midler til pedagogisk utviklingsarbeid etter årlige utlysninger.

en slik evaluering. Vox har i 2007 videre ansvar for saksbehandling og vedtak i saker om godkjenning av studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner. I tillegg utlyser og behandler Vox tilskudd til pedagogisk utviklingsarbeid i studieforbund. For 2007 er 1,5 millioner avsatt til dette formålet og tilsvarende beløp til tiltak for særlige målgrupper i studieforbund mens 1 million kr er avsatt for utviklingsarbeid i frittstående fjernundervisningsinstitusjoner¹³.

VOFOs ansvar

VOFO, Voksenopplæringsforbundet, er studieforbundens interesseorganisasjon og således et sentralt forum og en paraplyorganisasjon for omkring 20 studieforbund og deres vel 400 medlemsorganisasjoner. VOFO mottar med utgangspunkt i Voksenopplæringslovens § 19d, statlige tilskudd til drift og pedagogiske serviceoppgaver som ”fellesorgan for tilskuddsberettigede studieforbund” og spiller samtidig en viktig rolle for den faglige utviklingen av denne sektoren. Det offentlige tilskuddet til VOFO som paraplyorganisasjon medfører blant annet rapporteringskrav. Forbundet forvalter dessuten ordningen med reisestipend hvor medarbeidere i studieforbund henter kunnskap om voksenopplæringen i andre land eller etablerer internasjonale nettverk¹⁴. Søknadene om reisestipend prioriteres her av det enkelte studieforbund før de behandles av VOFO. Stipendmottakere skal deretter rapportere til VOFO som i sin tur har rapporteringsansvar overfor departementet.

Studieforbundenes ansvar

Studieforbundene er pålagt å dokumentere og rapportere om antall godkjente studietimer og informasjon om antall deltakere fordelt på kjønn, alder, geografisk fordeling samt tilbud om offentlig eksamen eller interne prøver (jf. gjeldende retningslinjer for tilskudd til studieforbund). Dette er basis for rapporteringen til Statisk sentralbyrå og Vox. I tillegg er studieforbundene pålagt å innsende årsregnskap samt revisjonsberetning med spesifisering av statens tilskudd til virksomheten. Revisor skal videre avgi en særattestasjon om innrapporterte studietimer. Retningslinjene for tilskudd til studieforbund forutsetter dessuten ”at det foreligger et tilfredsstillende system for registrering av studietimer og deltakere, at registreringen er korrekt og at dokumentasjonen er tilgjengelig for Vox, departementet og Riksrevisjonen”.

Dessuten er studieforbundene pålagt ansvaret for at det foreligger *godkjent studieplan*: I forskrift 1992-02-28 nr 342 gitt i medhold til §22 i Voksenopplæringsloven, heter det blant annet ”Hvert opplæringstiltak skal ha en studieplan som gir innhold og omfang av opplæringen. Studieplanen skal være godkjent av studieforbundene før opplæringen settes i

¹³ Vox tildelte i 2007 totalt 3,85 millioner kr til de tre ordningene fordelt på 27 prosjekter etter behandling av 60 prosjektsøknader. 12 søknader om pedagogisk utviklingsarbeid i studieforbundene eller deres medlemsorganisasjoner ble tildelt støtte (fra kr 42.000 til maksimalt kr 240.000). Studieforbundene bisto med å koordinere og prioritere søknader fra egne medlemsorganisasjoner og lokale ledd.

¹⁴ Jf. rundskriv F-003-99 Vilkår for tilskudd til voksenopplæring i studieforbundene, 18. januar 1999.

gang. Det skal også kontrolleres at tiltaket oppfyller de krav som er satt til tilskudd. Studieplaner m.v. for studieringer på høgre nivå skal være godkjent av universitet/høgskole”. Ansvar for godkjenning av studieplaner er en oppgave som studieforbund gjerne ivaretar gjennom pedagogiske kompetansen i sitt sentrale ledd. Studieforbund deler imidlertid ofte dokumentasjons- og kontrollansvaret med regionale og eller lokale ledd i egen organisasjon og til dels også til egne medlemsorganisasjoner.

Fordelingen av ansvaret i styringssystemet for studieforbundene

Dagens styringssystem som vi har beskrevet over, tillater delegering av ansvar fra departementet til Vox og til dels VOFO samtidig med fordeling av ansvar internt i studieforbundene og mellom studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner. Ansvarsfordelingen synes å bidra til å opprettholde avgjørende særtrekk ved studieforbundenes virksomhet som selvstendig og fleksibel opplysnings- og kursaktør. Fordelingen kan dessuten bidra til at opplæringsbehov for voksne blir ivare tatt på relativt kostnadseffektiv måte sammenlignet med om det offentlige selv skulle fullfinansiere et slikt tilbud. Vi kommer tilbake til vurderinger omkring effektivitet og systematikk i oppfølging og kontroll med Voksenopplæringsloven i kapittel 7 som tar for seg erfaringene med kravene som stilles til dokumentasjon og evaluering.

Frihet under ansvar – overordnede krav til organisering for godkjenning og tilskudd

Beskrivelsen av styringssystemet i dette delkapitlet, tok utgangspunkt i Voksenopplæringsloven med tilhørende forskrifter og retningslinjer. §6 i loven definerer ”studiearbeid blant voksne ubundet av bestemte pensar og eksamener [som] en oppgave for de frivillige, ideelle studieforbund”. Loven med tilhørende forskrifter gir betydelig frihet for studieforbundene til å organisere studieaktivitet for voksne, samtidig som det defineres ansvar og krav som må ivaretas for å kunne motta offentlig støtte til dette arbeidet¹⁵. Kravene stilles hovedsaklig til demokratisk organisering av forbund med regionale ledd, godkjent studieplan, offentliggjøring, kursdeltakernes alder og antall samt dokumentasjon og rapportering av den støtteberettigede virksomheten. Samtidig står studieforbundene fritt til selv å definere kursinnholdet, metoder og eventuell kursevaluering¹⁶. Dette er helt avgjørende for at studieforbundene som ideelle organisasjoner skal kunne tilby et selvstendig og fleksibelt supplement til det offentlig utdanningssystemet og et økende antall private opplæringsstilbud. Dette er også viktig for utviklingen av frivillig sektor; den nære koblingen mellom studieforbundene og deres vel 400 frivillige medlemsorganisasjoner er trolig av vesentlig betydning til å fremme og videreutvikle demokratisk deltakelse i samfunnet.

¹⁵ Studie- eller opplysningsaktiviteter som ikke er støtteberettiget er for øvrig fullt tillatt og gjennomføres fortsatt til en viss grad i regi av studieforbundenes medlemsorganisasjoner.

¹⁶ Unntaket er studieplanen for studieringer på høyere nivå som må godkjennes av et universitet/høgskole. For ”eksamensrettede studieringer på høgre nivå” skal dessuten det statlige utdanningskontoret i regionen i samråd med universitetet eller høgskolen ”vurdere om det er et behov for slikt studietilbud og

4.2 Samarbeidet mellom Vox, Voksenopplæringsforbundet og studieforbundene

Samarbeidet mellom de offentlige institusjonene og de frivillige organisasjonene innenfor studieforbundssystemet er kjennetegnet av mer enn fordeling av ansvar og oppgaver. Da tenker vi først og fremst på det faglige samarbeidet på voksenopplæringsfeltet. Dette samarbeidet er viktig for å kunne forstå, forvalte og videreutvikle feltet på en god måte.

Faglig innsikt i system kan imidlertid trues av en for sterk grad av delegering av forvaltningsoppgaver slik Statskonsult (2005:42) påpeker. Departementets grunnlag for policyutvikling kan lett svekkes dersom kontakten med frivillige organisasjoner blir redusert gjennom delegering av betydelige forvaltningsoppgaver. Vox er her et delansvar – primært skal de forestå tilskuddsforvaltningen – mens departementets fortsatt skal ivareta statens overordede ansvar på feltet som også inkluderer halvårlige møter for å ivareta etatsstyringen av Vox. Vox har på sin side en lang rekke andre forvaltningsoppgaver innenfor voksenopplæringsfeltet og har ikke lenger egen forskningsavdeling (Norsk voksenpedagogisk institutt ble integrert i Vox i 2001). Forskningsmiljøet heter i dag ”Voksne i livslang læring” og tar sikte på å bli et ordinært universitetsinstitutt ved NTNU.

Tilskuddsforvaltningen til studieforbundene er inne i en overgangsperiode etter at Vox i 2006 overtok dette fra departementet. Enkelte av våre sentrale informanter i studieforbundene ga uttrykk for at samarbeidet med det statlige styringsnivået synes å være svekket etter denne endringen. En informant sa at ”vi føler oss som en kasteball og Vox er i for liten grad opptatt av studieforbundenes virksomhet, og snarere orientert mot voksenopplæringen på andre felt, deriblant innenfor arbeidslivet”. Det er imidlertid nødvendig å se denne kritikken i lys av at Vox relativt nylig overtok tilskuddsforvaltningen fra departementet og at rammetilskuddet til studieforbundenes virksomhet omtrent samtidig nådde et bunnpunkt. Uansett kan det synes som om at samarbeidet mellom Vox og studieforbundene har et betydelig forbedringspotensial.

Den faglige kontakten og samarbeidet mellom det offentlige og frivillige studieforbund er relativt begrenset i dag og går primært via Voksenopplæringsforbundet (VOFO). Vox og VOFO har to årlige møter hvor også administrative spørsmål står sentralt¹⁷. I tillegg samarbeider de om Voksenopplæringsprisen og *Læringsdagene for Voksne 2006* (tidligere ”Uka for voksnes læring”), som VOFO koordinerer. Dessuten står Vox samt offentlige og frivillige utdanningsorganisasjoner bak dette arrangementet, deriblant VOFOs ”søsterorganisasjoner”; Norsk Forbund for Fjernundervisning og Folkehøgskolerådet.

gi tillatelse til igangsetting”. Her ivaretas både tilskuddsforvaltningen og kontrollansvaret av Statens utdanningskontor jf. FOR 1992-02-28 nr 342.

¹⁷ VOFO gir for øvrig uttrykk for at de var i ferd med å miste kontakten med departementet etter at Vox overtok forvaltningsansvaret, men kontakten ble styrket ved opprettelsen av Tron-utvalget. VOFO har inntrykk av at Vox vil være en aktiv samarbeidspartner for VOFO og studieforbundene framover.

Ansvar for utviklingen av sektoren

Staten har etter §3 i Voksenopplæringsloven ansvar for "den generelle utvikling av voksenopplæringen" og har dermed et medansvar for utviklingen av studieforbundene. Disse kan i dag motta *særlige tilskudd etter søknad* til pedagogisk utviklingsarbeid jf. §19c, til særlige målgrupper samt til forsknings- og utviklingsarbeid jf. §24 i loven. Departementet og Vox stiller detaljerte krav til søknadene og rapporteringen fra innvilgede prosjekter.

Våre informanter i studieforbundene og VOFO gir et klart inntrykk av at dagens økonomiske midler til pedagogisk utviklingsarbeid er "viktige, men utilstrekkelige". Med en betydelig oversøking sett i forhold til tilgjengelige midler blir utviklingsprosjektene for små, og enkelte mottakere har vært i tvil om de skal gi avkall på tildelingen fordi de prosjektene ikke kan gjennomføres innenfor bevilgningsrammen. Dertil mente en av informantene at kravene som eksisterende retningslinjer stiller kan være "for detaljerte". VOFO er på sin side forsiktig med å søke Vox om midler til utviklingsprosjekt for sektoren, nettopp fordi disse kan gå på bekostning av søknadene fra studieforbundene.

Studieforbunds kontakt med Voksenopplæringsforbundet regionalt

Regionledd i fem studieforbund ble bedt om beskrive kontakten med Voksenopplæringsforbundet (VOFO) regionalt og hvor viktig denne kontakten er. Alle intervjuede er meget fornøyde med arbeidet til regionleddene i Voksenopplæringsforbundet. De trekker frem følgende momenter:

- Det er viktig at VOFO er representert i fylket som påvirkning og talerør for voksenopplæring og studieforbundene inn mot politikere og offentlig administrasjon. Særlig gjelder dette spørsmålet om fylkeskommunale VO-tilskudd.
- VOFO koordinerer de ulike arrangementene i "Læringsdagene for voksne" i den første uken i september. Regionledd i studieforbundene er veldig positive til dette og bidrar på ulike måter, fra stands og utstillinger til møter og konferanser. Det er komiteer i alle fylker og mange kommuner.
- VOFO regionalt lager møteplasser for felles diskusjoner mellom studieforbund. De arrangerer møter og seminarer for studieforbund fra ett eller flere fylker. Både store og små studieforbund er representert i regionale VOFO-styrer, og VOFO regionalt formidler nyttig informasjon.

De regionale informantene i VOFO mener at det viktigste for dem nå er kampen for å opprettholde fylkeskommunale tilskudd til voksenopplæring. VOFO regionalt fordeler dette VO-tilskuddet direkte til medlemsorganisasjonene i studieforbundene i fylket.

Lov om voksenopplæring av 1976 med senere endringer § 19 fastlegger følgende: "Fylkeskommunen og kommune yter tilskudd til voksenopplæring i studieforbund. Det skal utarbeides forskrifter for fordelingen. Forskriftene må ikke diskriminere mellom organisasjonene. Forskriftene bør gi mulighet for prioritering av tiltak og målgruppe."

Ifølge de intervjuede i tre regioner er det få kommuner som nå gir VO-tilskudd. Det oppstår derfor ulike rammebetingelser for studieforbundene, siden fylkeskommunene har ulik praksis når det gjelder VO-tilskudd.

- Vestfold fylkeskommune hadde fjernet VO-tilskuddet og det var situasjonen i 27 år. Som resultat av lobbyarbeid fra VOFO regionalt ble VO-tilskuddet gjeninnført i 2005/2006, tilskuddet kom inn i plandokumenter.
- Oppland fylkeskommune har fjernet VO-tilskuddet. VOFO regionalt arbeider for å få tilskuddet tilbake. Hedmark fylkeskommune gir VO-tilskudd. Oppland og Hedmark skal bli en region. Flere studieforbund har allerede felles regionkontor.
- Nordland fylkeskommune foreslo å fjerne VO-tilskuddet. Lobbyarbeid fra VOFO regionalt og andre hindret dette.

De fylkeskommunale VO-tilskuddene er ikke store (for eksempel 400.000 kroner) og skal fordeles på mange medlemsorganisasjoner. Allikevel er tilskuddene viktige økonomisk for voksenopplæringen i fylket, mener de intervjuede i regionledd i studieforbund og VOFO regionalt.

Samarbeid mellom studieforbund sentralt

Studieforbundenes samarbeid i sentrale ledd er primært knyttet til VOFO som møteplass. Dette har sin ganske naturlige forklaring ved at mange studieforbund primært er orientert i forhold til sine egne medlemsorganisasjoner og deres behov. Nettopp variasjonene i behovene til målgruppene og kursprofilen gjør at mange studieforbund ikke har så mye til felles som en kanskje skulle tro. Det er imidlertid enkelte eksempler på samarbeidsprosjekter mellom ”de grønne” studieforbundene samt mellom studieforbund med betydelig virksomhet innenfor følgende områder; kultur, demokrati og livssyn. Musikkens studieforbund, Folkekulturforbundet, Populus, Frikirkelig studieforbund samt Studieforbundet natur og miljø har inngått i denne såkalte KDL- gruppa som møtes etter behov i forkant av VOFO-møter.

Regionalt samarbeid mellom flere studieforbund

Voksenopplæringsforbundet (VOFO) spiller en viktig rolle i samarbeidet mellom studieforbund - også på regionalt nivå. Utover dette er det regionale samarbeidet mellom studieforbund begrenset.

Generelt kan samarbeid mellom studieforbundene foregå på ulike områder:

- Policy-utvikling, dette skjer hovedsakelig gjennom VOFO
- Nasjonale og internasjonale prosjekter, også dette skjer gjennom VOFO
Kvalitetsutvalget i VOFO som et rådgivende organ har medlemmer fra flere studieforbund
- Felles administrativt IKT-system; flere små studieforbund bruker et system utviklet i regi av VOFO (skifte av IKT-systemer medfører store omstillingskostnader)

- Felles kursdatabase for flere eller alle studieforbund, dette krever at hvert studieforbund har en database over kurs fra sine medlemsorganisasjoner og eventuelle egne kurs, mens forbindelsen nå skjer via lenker på websidene
- Utvikling av felles kurs

I intervjuene med regionledd i de fem studieforbundene er det ingen eksempler på samarbeid mellom flere studieforbund om utvikling av felles kurs. Derimot er det samarbeid mellom studieforbund og fjernundervisningsinstitusjon om felles kurs, f.eks. mellom AOF og NKI Fjernundervisning.

Intervjuene med regionledd tegner et bilde av et begrenset regionalt samarbeid mellom studieforbundene. Her følger noen eksempler på samarbeid: AOF og Folkeuniversitetet (FU) prøver å unngå å konkurrere om åpne kurs innen f. eks. allmennfag videregående opplæring (ifølge intervjuene med regionale ledd) i Vestfold og Nordland. De samarbeider slik at det blir nok deltakere på et sted, enten at studieforbundet som har flest påmeldte holder kurset, eller at de to studieforbundene arrangerer kurset annethvert år. I Nordland er det en viss arbeidsdeling ved at AOF satser på videregående opplæring og FU satser på universitets- og høyskolekurs. De henviser også til hverandres kurs når de får spørsmål om kurs i emner de ikke selv har tilbud om.

AOF og Bygdefolkets Studieforbund (BSF) har inngått en landsdekkende samarbeidsavtale om maskinførerkurs. AOF er sertifisert til å gi slike kurs, det er ikke BSF, og kursene er dyre hos andre tilbydere. Mange bønder ønsket slike kurs for arbeid med gravemaskin o.l. i yrket og i tilleggsgjober. I Vestfold var det to kurs i fjor og flere kurs holdes i år. BSF regionalt leier inn AOF regionalt til å holde kurset, og de er veldig fornøyd med dette.

Et eksempel på lokalt samarbeid mellom studieforbund

Under ett av de sentrale intervjuene fikk og vi et eksempel på et felles utviklingsprosjekt for å fremme lokalt samarbeid mellom flere studieforbund. I 2001 samarbeidet Bygdefolkets Studieforbund med Folkekulturforbundet, Studieforbundet natur og miljø samt Studieforbundet Populus om et prosjekt om lokalt kurssamarbeid. (Prosjektet "Samarbeid for å styrke den lokale kursarena"¹⁸ var finansiert gjennom utviklingsmidler fra KUF for å møte felles utfordringer for lokalleddene i studieforbundene. Målet var å motivere lokale lag i fire utvalgte kommuner med ulik by- og bygdestruktur til å samarbeide om kurstilbudet til innbyggerne. Levanger, Karmøy, Eidsberg og Gjøvik deltok.

¹⁸ Idehefte "Lokalt Kurssamarbeid" utarbeidet av de fire studieforbundene høsten 2001

4.3 Oppsummering og vurdering

Vi har i dette kapitlet pekt på en rekke momenter i forhold til overordnet ansvar og relasjoner i styringssystemet mellom departementet, Vox, Voksenopplæringsforbundet og studieforbund. Vi vil særlig vektlegge følgende momenter i en sammenfattende vurdering:

For det første: *ansvarsfordelingen synes å bidra til å opprettholde avgjørende særtrekk ved studieforbundenes virksomhet* som selvstendig og fleksibel opplysnings- og kursaktør. Samtidig kan fordelingen bidra til at opplæringsbehov for voksne blir ivaretatt på en relativt kostnadseffektiv måte sammenlignet med om det offentlige selv skulle fullfinansiere et slikt tilbud.

For det andre: *studieforbundene står fritt til selv å definere kursinnholdet, metoder og eventuell kursevaluering*. Dette er avgjørende for at studieforbundene som ideelle organisasjoner skal kunne tilby et selvstendig og fleksibelt supplement til det offentlig utdanningssystemet og et økende antall private opplæringstilbud. Dessuten er dette viktig for utviklingen av frivillig sektor; den nære koblingen mellom studieforbundene og deres vel 400 frivillige medlemsorganisasjoner er trolig av vesentlig betydning for å fremme og videreutvikle demokratisk deltakelse i samfunnet.

For det tredje: *det statlige tilskuddet til utviklingsarbeid etter søknad synes å være for lavt prioritert, spesielt når de aktivitetsbaserte tilskuddene til studieforbundene har et så begrenset omfang og er forbundet med en rekke krav*. Vi mener det er uheldig dersom kravene som settes til utviklingsmidler til frivillige organisasjoner blir for detaljerte. Gitt at de ordinære midlene som staten bevilger til et studieforbunds virksomhet er for knappe, og studieforbundene allerede tærer på egenkapitalen som flere informanter gir uttrykk for, kan forbundet bli presset til bestemte valg som samsvarer med statlige prioriteringer, i stedet for behov studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner fanger opp. Samtidig har studieforbundene som frivillige, uavhengige organisasjoner et selvstendig ansvar for sin egen utvikling. Dette kan være lettere å ivareta i trange tider dersom man har tilstrekkelig egenkapital eller man har betalingssterke medlemsorganisasjoner i ryggen. Enklest vil det trolig være for sektoren dersom de generelle aktivitetsbaserte tilskuddene fra stat og kommuner lå på et langt høyere nivå slik at studieforbundene i langt større grad enn i dag kunne prioritere de oppgavene som de selv er de første til å se.

5 Ansvarsdeling og samarbeid innenfor studieforbund og medlemsorganisasjoner

Mangfoldet i studieforbundenes organisasjonsstruktur og -kultur gjenspeiles godt i vårt intervjumateriale. Vi finner betydelige variasjoner i blant annet i ansvarsdelingen mellom sentralt og lokalt nivå i studieforbundene. I *minimumsvarianten* finner vi studieforbund som kun har sentraladministrasjon mens kursvirksomheten i all hovedsak organiseres av lokallagene til et eller flere studieforbundets medlemsorganisasjoner. Folkekulturforbundet er ett eksempel på en slik organisasjonsform. Funksjonshemmedes studieforbund utgjør et annet eksempel. I *maksimumsvarianten* har studieforbundet regionalt og lokalt ansatte i tillegg til sekretariatet sentralt. Få har ressurser og kursvolum til å opprettholde en slik organisasjon i dag. Folkeuniversitetet er nå i likhet med AOF er i ferd med å nedskalere til en toleddet organisasjon hovedsaklig uten juridisk selvstendige avdelinger.

I dette kapitlet tar vi for oss hvordan ansvaret kan fordeles innenfor studieforbund og hvordan sentralt, regionalt og/eller lokalt ledd samhandler seg i mellom og med forbundets medlemsorganisasjoner. Studieforbund utfører en lang rekke oppgaver og disse fordeles ulikt mellom de tre organisasjonsnivåene (sentralt – regionalt og lokalt) innenfor studieforbundene og til dels også til deres medlemsorganisasjoner som selv er kursarrangør. Arbeidsoppgavene til studieforbund kan bestå av:

- Stimulere til kursvirksomhet i medlemsorganisasjonene
- Stimulere til samarbeid og koordinere felles voksenopplæringsaktiviteter
- Informere og holde kontakten med medlemsorganisasjoner
- Veilede medlemsorganisasjonene om studietiltak
- Veilede studieleder i arbeidet med studieplan
- Gi råd om, utvikle og informere om studiemateriell og veiledningsmateriell
- Godkjenne studieplan
- Gjennomføre kvalitetssikring og utviklingsarbeid
- Organisere og gjennomføre egne kurs eller kurs på vegne av medlemmer
- Være møteplass/ bindeledd mellom medlemsorganisasjonene i opplæringsspørsmål
- Representere medlemsorganisasjonene i Voksenopplæringsforbundet
- Sørge for medarbeideropplæring for studieledere
- Formidle av offentlige tilskudd
- Søke om og informere om andre former for tilskudd (sentralt, regionalt og lokalt)
- Kontrollere og sikre dokumentasjons- og kontrollsystemet for kursvirksomheten
- Rapportere om virksomheten til SSB, Vox og/eller Statens utdanningskontor
- Påvirke rammebetingelsene i offentlig politikk innenfor voksenopplæringsfeltet

5.1 Dilemmaet lokalt eller regionalt selvstyre i studieforbund

Studieforbund er tradisjonelt tre-leddete organisasjoner, med sentralt ledd, regionledd og lokalledd¹⁹. Lokalavdelinger i studieforbund med kursvirksomhet i en eller flere kommuner var derfor tradisjonelt selvstendige enheter både juridisk og økonomisk, med eget foretaksnummer. Dette gir mulighet for lokal demokratisk organisering, lokal forankring og lokal styring. En lokalavdeling har eget styre med representanter for medlemsorganisasjonene lokalt.

Det negative ved en slik organisering er at lokalavdelinger er økonomisk sårbare enheter med liten egenkapital. Lokalavdelinger som går med underskudd på kursvirksomheten i flere år, har til dels blitt subsidiert fra studieforbundet regionalt eller sentralt. Men det er begrenset hvor lenge en slik subsidiering kan fortsette, og derfor har flere lokalavdelinger gått konkurs. Alternativet er omorganisering.

I senere år er det satt i gang en prosess i flere studieforbund, deriblant AOF og Folkeuniversitetet, etter vedtak på årsmøte: Lokalavdelinger nedlegges som selvstendige enheter, de fusjonerer med regionkontoret. Dette krever vedtak i de lokale styrene. En slik lokalavdeling kan fortsatt tilby kurs og være studiested. Men en lokalavdeling uten eget styre kan ikke formelt være lokalledd i studieforbundet. Uten selvstendige lokalavdelinger vil et studieforbund formelt være en to-leddet organisasjon med sentralt ledd og regionledd.

Dersom et lokalt styre motsetter seg å legge ned lokalavdelingen som ikke er konkurs, kan studieforbundet i en region være en blanding av to-leddet og tre-leddet organisasjon. Et eksempel er Folkeuniversitetet Innlandet som har lokalavdelinger i Oppland, Hedmark og Sør-Trøndelag. Der har ni lokalavdelinger fusjonert med regionkontoret til en juridisk og økonomisk enhet, mens tre lokalavdelinger fortsatt er selvstendige våren 2007: Fjellregionen (Nord-Hedmark og Sør-Trøndelag), Os (Hedmark) og Land og Etnedal (Oppland).

Nedleggelse av lokalavdelinger med lokalt styre i studieforbund kan føre til svakere lokal forankring for kursvirksomheten så vel demokratisk som administrativt. Da risikerer en å miste etablerte nettverk som er sentrale for den lokale kursvirksomheten. For å unngå en slik utvikling er det viktig å forsøke å oppnå lokal forankring for kursvirksomheten på nye måter. Et eksempel kommer fra regionkontoret for Folkeuniversitetet i Vestfold-Telemark-Buskerud. For å erstatte tidligere styre i lokalavdelinger etter omorganisering har regionkontoret gode erfaringer med å opprette lokale kompetanseråd. Der deltar både

¹⁹ Voksenopplæringsloven § 10 b fastsetter som et av vilkårene for å få offentlige tilskudd til studievirksomheten at "Studieforbundet må ha en demokratisk organisasjonsform i alle organisasjonsledd. Organisasjonens ledelse må være valgt av medlemmene." Forskriftene til Voksenopplæringsloven § 10 c krever at studieforbundene har organisasjonsledd i ti fylker med "organisatorisk forankring i de fylker det gir tilbud i." (Loven gir unntak for studieforbund "for og blant samer.")

lokalt næringsliv og kommunen i tillegg til lokale medlemsorganisasjoner i studieforbundet. Omtrent ti medlemmer møtes annenhver måned, aktive personer som ønsker å få mer opplæring til sin by/ sitt sted, dette er frivillig ulønnet arbeid. Hvert år holdes en todagers samling for alle kompetanserådene i regionen.

5.2 Viktigste oppgaver for regionledd i studieforbund

Når lokalavdelinger er juridisk og økonomisk selvstendige, vil regionkontoret for ett fylke eller flere fylker bare være servicekontor for lokalavdelingene. Som et servicekontor vil regionleddet ha ansvar for:

- Administrative rutiner for kursregistrering og VO-tilskudd
- Markedsføring, samlet kurskatalog for frittstående avdelinger
- Faglig VO-kompetanse, bidra til kurs i avdelingene.

Etter en omorganisering slik at lokalavdelinger ikke lenger er selvstendige, får regionkontoret i tillegg økonomisk og administrativ ledelse av virksomheten til studieforbundet i hele regionen.

Regionledd i studieforbundene har en *forvaltningsfunksjon* med plikter i forhold til Lov om voksenopplæring med forskrifter. Det gjelder tilskudd og forvaltning av offentlige midler, rapportering av kurs og kontroll. Dette er omfattende oppgaver som utføres kostnadseffektivt av små regionledd med til dels bare en ansatt, sjelden mer enn fem ansatte.

Regionledd har også en *utviklingsfunksjon* for å utvikle kursprodukter (faglig og pedagogisk), markeder og organisasjonen. Utviklingsarbeidet skjer oftest i samarbeid med sentralt ledd og medlemsorganisasjoner. Dette er faglig og personlig tilfredsstillende oppgaver, men også personavhengige - særlig hvis regionleddet bare er en person. Vi ble imponert over de "ildsjeler" som gjorde omfattende utviklingsarbeid uten noen kolleger, men med et stort eksternt nettverk. Allikevel, ved å ha felles regionledd for to - tre fylker, kan regionkontoret la noen ansatte bli spesialister på for eksempel prosjekter eller oppdragskurs.

Intervjuene med regionale ledere i fem studieforbund viser store variasjoner i arbeidsoppgaver og ressurser for regionledd. Derfor lar vi nå intervjupersonene slippe til. Vi starter med de små studieforbundene som har bare en ansatt på heltid eller deltid i regionledd. De store studieforbundene har gjerne flere ansatte i regionledd, særlig der regionen omfatter flere fylker. Samtidig er flere av de store studieforbundene inne i en omorganiseringsprosess som styrker regionledd med oppgaver og ansvar.

Folkekulturforbundet (FOLK)

FOLK Vestfold-Telemark har en kontaktperson på deltid med hjemmekontor.

De viktigste oppgavene for regionleddet i Vestfold-Telemark er å være bindeledd mellom medlemsorganisasjonene i fylket og FOLK sentralt. Hovedoppgaven er å fordele fylkeskommunale VO-midler til medlemsorganisasjonene, selv om det er bare 7-10.000 kroner fordelt på to - fire organisasjoner.

Det er problemer med å få tillitsvalgte i fylkesleddet, av tyve medlemsorganisasjoner er bare to - tre aktive. Det ville være gunstig å lage større enheter.

FOLK Oppland har en ansatt i sentralt ledd i Vågå.

De viktigste oppgavene for regionleddet i Oppland er

- Administrativ service for medlemsorganisasjoner
- Felles møter for medlemsorganisasjonene, bindeledd
- Søke om fylkeskommunale VO-midler er ikke ennå aktuelt i Oppland, ellers er det en hovedoppgave
- Hjelp søkere som ønsker fagopplæring i tradisjonelle håndverk (eks bunadtilvirker) i forhold til fagopplæringskontoret i fylket
- Deltakelse i EU-prosjekter om voksenopplæring og regional utvikling.

Musikkens Studieforbund (MSF)

MSF har ikke egne regionledd, de bruker regionleddene i interesseorganisasjonen Norsk Musikkråd (NMR). MSF har ikke egne lokalledd, bare lokale medlemsorganisasjoner.

Musikkens Studieforbund Oppland-Hedmark/ Norsk Musikkråd Hedmark har en ansatt. De viktigste oppgavene for regionleddet i Oppland-Hedmark er:

- Informasjon, markedsføring, ha oppdaterte nettsider over kurs kommer først, å nå fram med tilbudet
- Behandle alle søknader fra lokale arrangører av kurs, det tar tid selv om bruker dataprogram
- Utvikle kurs, lage studieplaner ut fra lokale behov
- Veiledning: faglig, organisatorisk, om økonomiske støtteordninger
- Oppdatere adresselister til flere hundre lokale lag i regionen som er kursarrangører
- Pålegg å ta stikkprøver på kursrapportering, sjekke kursdeltakere mot Folkeregisteret i et par prosent av kursene, preventivt
- Lage søknader om kommunal VO-støtte fra kommuner som gir dette (20 % av kommuner i Hedmark, tidligere 70 %), fordele støtten.

Musikkens Studieforbund Vestfold-Telemark/ Telemark Kulturnettverk har en studierektor og en 40 % administrativ stilling der voksenopplæring er en liten del. Vestfold Musikkråd har så få ansatte at de ikke dekker voksenopplæring, derfor er dette lagt til Telemark. For å vise bredden i arbeidet skiftet de navn fra Telemark Musikkråd til Telemark Kulturnettverk. De viktigste oppgavene for regionleddet i Vestfold-Telemark er:

- Håndtere samarbeidsavtaler med lokalt musikkliv

- Ha alt det praktiske studiearbeidet ut mot brukerne: informasjonsmøter, søknader, rapportering, godkjenne alle timetall, rapportere kollektivt inn til MSF etter avsluttede kurs. Det er veldig mange lagsbaserte kurs, egne kurs og lokale kurs.

Musikkens Studieforbund Nordland/ Norsk Musikkråd Nordland har en ansatt i 35 % stilling på kontoret to dager i uken. Norsk Musikkråd har kontor i Bodø siden juli 2006 i kontorfellesskap med musikkorganisasjoner. Arbeidet i Nordland ble i et par år drevet fra Nord-Trøndelag, det ble for stor avstand. Tidligere hadde de 2,5 årsverk i Mo i Rana da organisasjonene for kor og korps var medlemmer, før de gikk til Folkeuniversitetet. De viktigste oppgavene for regionleddet i Nordland er knyttet til VO-midlene:

- sende ut informasjon til medlemsorganisasjonene som er (potensielle) søkere
- behandle søknadene
- rapportere to ganger årlig etter retningslinjer

De skal være et servicekontor. De sender ut annen informasjon fra Musikkens Studieforbund sentralt. Som Musikkråd kontor gir de også informasjon om frie midler, Frifond, Musikkverkstedordning.

Bygdefolkets Studieforbund (BSF)

Bygdefolkets Studieforbund Oppland har en ansatt. De viktigste oppgavene for regionleddet i Oppland er å betjene medlemsorganisasjonene og lokalutvalgene, oppdatere folk og tilrettelegge aktiviteten. Det har alltid vært en klar holdning i BSF at lokal virksomhet er viktig istedenfor stor aktivitet til fylkesleddet. Fremdeles er det i det lokale aktiviteten er, det er styrken. (For å avlaste studielederne i fylkene har BSF ansatt deltidssekretærer i de selvstendige lokalutvalgene. Dette er personer med hjemmekontor eller personer tilknyttet landbrukskontor, avløserlag, regnskapskontor og lignende.) BSF arbeider ulikt i ulike fylker, de er sårbare når bare en person er ansatt regionalt, det varierer hvilken kompetanse den ansatte og styret har. For å kunne opprettholde ½ -1 stilling på fylkesleddet i Oppland har han arbeidet med prosjekter for å skaffe penger. "Vi har spesialisert oss på prosjekter, både søknader og som innleid i styringsgrupper, som prosjektleder eller konsulentbistand. BSF Oppland har bidratt til ca fem millioner de siste tre år i prosjektstøtte til egne prosjekt eller til prosjekt i regi av våre medlemsorganisasjoner. I tillegg er prosjektene gjennomført med en stor grad av måloppnåelse." (Websiden til BSF Oppland) Prosjektene har vært "Mer å hente - grønt", "Mer å hente - mjølk" og "Agronomkurs for voksne". Han sier dette arbeidet kan ha gått ut over lokalleddene, men prosjektene har vært i bøndernes/ medlemsorganisasjonenes interesser.

Bygdefolkets Studieforbund Vestfold har to ansatte, den ene på timebasis.

De viktigste oppgavene for regionleddet i Vestfold er å holde kontakt med medlemsorganisasjonene lokalt, få vite hvilke kurs de ønsker og prøve å få til slike kurs. De arrangerer en del kurs selv, det er viktig for dem. De har oppgaver for de syv lokalutvalgene, fire utvalg er aktive, mens tre utvalg ligger under regionkontoret.

De holder også kontakt med landbruksavdelingen hos fylkesmannen for å få vite hva som skjer og hva de kan bidra med i prosjekter, dessuten har de dialog om EVL-midlene (Etterutdanning for landbruket) som BSF får i Vestfold.

Bygdefolkets Studieforbund Nordland-Troms-Finnmark har en ansatt i kontorfellesskap med Nordland Bondelag. De viktigste oppgavene for regionleddet i Nordland-Troms-Finnmark er: Kontakten med medlemsorganisasjonene, hjelpe dem med kursaktivitet. Noen medlemsorganisasjoner (landbrukssamvirkebedriftene Tine o a) er gode til å lage kurs selv. Forvaltningen av VO-tilskuddene, utgjør en annen sentral oppgave.

AOF Norge

AOF Nordland har 3-4 ansatte. AOF har ikke noe regionledd i Nordland, lokale kontorer i Bodø og Sortland er juridisk selvstendige og ses som avdelinger. Bodø-kontoret skal ha kontakt med VOFO og fylkeskommunen. I alt har de nå tre hele stillinger og to 30% stillinger, de skal bli flere. De var elleve ansatte før omstillingsprosessen startet i 2004, da tolv-tretten avdelinger i Nordland ble slått sammen til fire avdelinger.

De viktigste oppgavene for regionleddet i Nordland er "å selge kurs ganske enkelt", dessuten rapportere kontinuerlig til AOF sentralt.

AOF Vestfold-Telemark har 18 ansatte. Telemark AOF hadde 2 millioner kroner i underskudd i 2005 og 1 million kroner i underskudd i 2006. Det førte til store omstillinger høsten 2006, de slo sammen avdelinger og jobbet mye med økonomi. Regionkontoret i Skien er åpent tre dager i uken, det er også kontor i Vestfold for å betjene fagbevegelsen der. AOF hadde mange lokalavdelinger i Telemark som er nedlagt de siste ti årene. De viktigste oppgavene for regionleddet i Vestfold-Telemark er at de må tenke lønnsomhet og effektivisere. "Vi må stå på egne ben i regionen." Samtidig er noe av det viktigste å holde på de verdiene som ligger i AOF. De viderefører regionalt de tilbudene som ligger i hele AOF systemet.

Studieforbundet Folkeuniversitetet (FU)

Folkeuniversitetet Nordland: De viktigste oppgavene for regionleddet i Nordland er regulert gjennom vedtekter for de enkelte regionleddene. Oppgavene omfatter både forvaltning og utvikling. *Forvaltningsfunksjonen* gjelder plikter i forhold til VO-loven for å sikre at virksomheten er riktig. Det gjelder tilskudd og forvaltning av offentlige midler, rapportering av kurs og kontroll. Regionledd får direktiv fra landsmøte, som skal iverksettes regionalt og lokalt. *Utviklingsfunksjonen* gjelder utvikling av organisasjonen, av markeder, av produkter. Fokus varierer over tid og mellom regioner. I FU Nordland er fokus nå på organisasjonsutvikling. De forsøker å ta offensiv rolle i markedsutvikling og utnytte muligheter. "Vi er avhengige av å tjene inn til egen drift fordi statstilskuddet er lite." Produktutvikling er viktig for å kunne dekke etterspørsel nå og fremover.

Folkeuniversitetet Innlandet har 4 ansatte. Lokalavdelingene og regionleddet i Oppland og Hedmark har 26 ansatte, det vil bli 20 etter fusjonen 1. juli 2007. Tre lokalavdelinger er fortsatt selvstendige, mens ni avdelinger ikke lenger er det.

De viktigste oppgavene for regionleddet i Oppland-Hedmark er:

- Være et servicekontor for lokalavdelinger med hensyn til administrative rutiner, oppdatering, VO-tilskudd og lover
- Økonomisk og administrativ ledelse av den store regionale enheten
- Bidra med faglig kompetanse ute i avdelingene
- Regional markedsføring, kurskatalog også for de selvstendige avdelingene.

Folkeuniversitetet Vestfold-Telemark-Buskerud har 12 ansatte. De viktigste oppgavene for regionleddet i Vestfold-Telemark-Buskerud er:

- Servicekontor for lokalavdelinger med hensyn til VO-tilskudd
- Styre økonomien, budsjetter for lokalavdelinger. Regionalt har de 75 millioner kroner i årlig omsetning
- Godkjenne kurs. De vil opprettholde bredden i tilbud, ikke spesialisere seg i nisjer
- Prosjekter og oppdrag er egen avdeling med fire ansatte på regionkontoret
- Markedsføring, hjelpe lokalavdelinger (regionale websider, regional kurskatalog med oversikt over studiesteder)
- Kvalitetsopplegg, håndbøker
- Faglig utvikling for elleve avdelingskontorer
- Personalutvikling

5.3 Samarbeid mellom regionledd og lokalledd i studieforbund

Regionledd i de fem studieforbundene fikk spørsmål om hvordan kurstilbudene blir til regionalt og lokalt. De fikk også spørsmål om kontakt og samarbeid med lokalledd i studieforbundet.

"Vi overlever fordi vi har lokal nærhet, vi skal være raske til å få i gang kurs når det er lokale behov", sier regiondirektøren i Folkeuniversitetet Vestfold-Telemark-Buskerud. Dette grunnsynet kjennetegner regionleddene i de ulike studieforbundene. Lokale behov for kurs kan bli formidlet direkte til regionleddet av lokalavdelinger, lokale medlemsorganisasjoner, enkeltpersoner - eller regionleddet ser behovet. Innspill om kursbehov kommer også fra representanter for lokale avdelinger på årsmøtet i studieforbundet regionalt.

Studieforbund kan "snu seg på hælen" og raskere sette i gang etterutdanningskurs det er lokalt behov for enn høyskoler og videregående skoler kan, sier noen regionale informanter. De mener studieforbund har mindre "byråkrati" og større valgfrihet i å engasjere lærere.

En informant sier at siden regionledd er juridisk selvstendige, er de ikke sene om å sette i gang kurs som noen potensielle lokale kunder ønsker - "hvis vi ser at det er lønnsomt".

Regionledd har sentralt godkjente studieplaner for kurs som kan tilpasses lokale forhold i lokalsamfunn eller bedrifter. AOF Vestfold-Telemark har bl.a. levert spesialtilpassede lese- og-skrivekurs for ansatte i bedrifter og kommuner, HMS kurs for bygningsindustrien (et krav fra Arbeidstilsynet) og kurs for fagbrev som industrirørlegger i flere bedrifter.

Regionledd i Bygdefolkets Studieforbund understreker hvor viktig studieringen fortsatt er lokalt i bygdesamfunn. Studieringen uten lærer blir "den moderne mjølkerampa" der bønder kan møte naboer og kolleger for faglige diskusjoner. Vanligvis er det et startmøte med et eller flere faglige foredrag, deretter er det møter i samlet minst 12 timer i studieringen.

Regionledd utvikler kurs etter lokale ønsker, får tak i lærere i regionen og arrangerer kurs lokalt. Et eksempel er kurset "Konstruksjon av og spill på bukkehorn", utviklet av Musikkens Studieforbund i Oppland-Hedmark for å videreføre en lokal tradisjon i Trysiltraktene. De utviklet etter oppfordring et kurs i "Gregoriansk sang" som forberedelse til deltakelse på Middelalderfestivalen i Hamar, et kurs som fikk deltakere "fra Toten til Trysil". De bidrar også til det lokale kulturlivet i regionen ved å holde lokale kurs for personer som skal arrangere musikkfestivaler eller konserter.

5.4 Kontakt og arbeidsdeling med studieforbundet sentralt

Intervjuede ledere i regionledd av studieforbundene er positive til sentraladministrasjonen og generalsekretær/ daglig leder i sitt studieforbund. Arbeidsdelingen mellom sentralt ledd og regionledd er formalisert i rutiner og avtaler.

Arbeidsdelingen er klar i forhold til kontakt med myndigheter og politikere, kontakten skjer på samme nivå. Studieforbundet sentralt er ansvarlig for kontakt med Kunnskapsdepartementet, eventuelt andre relevante departementer og politiske miljøer sentralt. Regionledd har kontakt med fylkesadministrasjon og politikere i og fra det enkelte fylket. Lokalledd (eller regionale ledd hvis lokale ledd ikke finnes) har kontakt med kommuneadministrasjon og kommunepolitikere.

Intervjuene ga eksempler på ulike former for kontakt mellom regionledd og studieforbundet sentralt:

- administrativ kontakt med kursrapportering og økonomi - sentral støtte til drift av IKT-systemer
- voksenpedagogisk bistand
- bruk av sentrale rammeavtaler med medlemsorganisasjoner og andre samarbeidspartnere

- uformelle diskusjoner
- prosjektsamarbeid
- delegering av oppgaver
- personalutveksling
- formalisert kontakt ved samlinger og seminarer

Vi vil nå se nærmere på hver enkelt av disse formene for kontakt mellom regionledd og studieforbundet sentralt.

Våre informanter gir et klart inntrykk av at *den administrative kontakten mellom regionleddene og sentralt ledd i studieforbundet* fungerer godt. AOF har vært gjennom en omstillingsprosess, og regionleddene i vår undersøkelse mener at kontakten med AOF sentralt har blitt vesentlig bedre. AOF Service med ansvar for kursadministrasjon, regnskap og IKT-tjenester har nå daglig kontakt med regionleddene for å få kontinuerlig rapportering og regnskapsarbeid. Regionledd får påminninger hvis de ikke er raske nok til å rapportere og avslutte kurs. Hensikten er å styrke økonomistyringen og hindre at underskudd oppstår.

Regionleddene er avhengig av sentral *støtte til systemvedlikehold og drift av IKT-systemer*, mye ressurser brukes på dette.

Ansatte med *voksenpedagogisk kompetanse i studieforbundet sentralt* bistår regionledd i utviklingsspørsmål. Et eksempel er den kommende offentlige satsingen på kompetanseheving for ansatte i helse- og omsorgsarbeid.

Studieforbundet sentralt inngår *rammeavtaler med relevante samarbeidspartnere*, avtaler som regionledd bruker. Folkeuniversitetet har rammeavtaler med universiteter og høyskoler, de vurderer å inngå avtaler med bransjeforeninger o.l. AOF har sentrale avtaler med ulike fagforbund (medlemsorganisasjoner) om arbeidsdeling og økonomi, som fastsetter hvilke oppgaver den lokale fagforening har i samarbeid med AOF regionalt/ lokalt om kurs og kursadministrasjon. Regionleddene er fornøyd med slike rammeavtaler, som gjør deres arbeid enklere.

Regionledere og sentral daglig leder i studieforbundet bruker hverandre som *uformelle diskusjonspartnere om ideer og nye problemstillinger*, ved telefon og e-post. Mange intervjuede regionledere understreker hvor viktig denne løpende kontakten er.

Prosjektsamarbeid mellom sentralt ledd og regionledd vurderes meget positivt av regionledere som har slike erfaringer. Ikke minst gjelder det der hvor regionleddet bare er en person. "Du sitter alene, men er involvert." Musikkens Studieforbund utviklet et opplegg for felles nettbasert søkesystem for fylkene ved at daglig leder sentralt samarbeidet med den regionalt ansatte i fire fylker. De har tradisjoner fra Norsk Musikkråd (som studiearbeidet tidligere var en del av) med å jobbe prosjektorientert.

Delegering av oppgaver fra sentralt ledd til regionledd brukes i Bygdefolkets Studieforbund. Noen oppgaver "settes ut" til en fylkesstudieleder som har relevant kompetanse, og dette fungerer godt.

Personalutveksling brukes i AOF. En ansatt fra AOF sentralt blir "lånt ut" til et regionkontor for en periode, og omvendt. Utvekslingen kan fylle ulike formål: å tilføre spesiell kompetanse, fylle midlertidige vakanser eller bidra i omstillingsprosesser.

Utnytting av knappe ressurser er noe av grunnlaget for kontakten mellom sentralt ledd og regionledd. De fleste studieforbundene har få ansatte (i hel eller delt stilling) både sentralt og regionalt. Bare AOF og Folkeuniversitetet har mer enn 30 ansatte totalt. For de studieforbundene vi intervjuet regionalt, er antall ansatte i sentralt ledd 3 i Musikkens Studieforbund, 5 i Bygdefolkets Studieforbund, 6 i Folkekulturforbundet, 24 i Folkeuniversitetet og 30 i AOF. I intervjuene med regionledd blir det fremhevet hvor lite "byråkrati" (i betydningen administrativt personale) studieforbundene har, sammenlignet med videregående skoler og høyskoler.

Flere studieforbund har *formalisert kontakt mellom sentralt ledd og regionledd gjennom samlinger og seminarer*:

- Folkeuniversitetet har et lederforum som består av samtlige områderektorer (regionale ledere) og ledes av generalsekretæren. Lederforum har årlig fire todagers møter og dessuten telefonmøter, i alt ti møter. De er et rådgivende organ til landsstyret, to møter årlig holdes sammen med landstyremøtene for direkte kommunikasjon. Viktige temaer har vært blant annet økonomi, produktutvikling, IKT-utvikling og lederutvikling.
- Bygdefolkets Studieforbund har to samlinger i året for alle fylkesledd. Dette er ikke samtidig med årsmøtet, der tillitsvalgte møter.
- Musikkens Studieforbund har årlig samling for studierektorer i fylkene/regionene for å diskutere utviklingstrekk, nye studieplaner og lignende. Samlingen er ofte kombinert med landsmøtene i studieforbundet og interesseorganisasjonen Norsk Musikkråd, som holdes parallelt.
- Folkekulturforbundet holder seminarer for regionale kontaktpersoner.
- AOF Forretningsutvikling og marked sentralt har blant annet holdt felles seminarer for regionledd om nye læreplaner for fagbrev som følge av Kompetanseløftet.

5.5 Ansvarsdeling og samarbeid mellom studieforbund og medlemsorganisasjoner

Etter beskrivelsen av samarbeid og arbeidsdeling internt i studieforbund, vil vi nå ta for oss studieforbundets forhold til egne medlemsorganisasjoner. Studieforbundene forholder seg i tillegg til egne sentralt ledd, regionledd og lokalledd også til en lang rekke

medlemsorganisasjoner som også har sentralt ledd og tildels regionledd og lokalledd med valgte styrer på alle nivåer. Hvordan fungerer samarbeid og arbeidsdeling mellom studieforbund og medlemsorganisasjoner på sentralt nivå og regionalt nivå? Hvilke medlemsorganisasjoner har studieforbundet hyppig kontakt med?

Vi finner at *kontaktflaten mellom studieforbund og medlemsorganisasjonene er størst på horisontale planet* både mellom sentralleddet i studieforbundet og tilsvarende ledd i medlemsorganisasjonene samt mellom regions/lokalleddet i studieforbundet og det kursgjennomførende leddet i medlemsorganisasjonen. I flere medlemsorganisasjoner benytter imidlertid lokallag kurstjenester/ konsepter som er utviklet i sentralleddet av studieforbundet.

Sentralt nivå i studieforbundene holder seg gjerne informert om utviklingen i det tilsvarende leddet i medlemsorganisasjonene. Studieforbundet er for eksempel representert på medlemsorganisasjoners årsmøter så langt dette er mulig og de største medlemsorganisasjonene er igjen representert i studieforbundets valgte organer.

Variasjonene i oppgavefordelingen mellom ulike forbund og deres medlemsorganisasjoner kan beskrives med utgangspunkt i følgende fire nivåer:

1. Studieforbundet har ingen egen kursvirksomhet, men formidler tilskudd og kontroller dokumentasjon av kursaktiviteten i medlemsorganisasjonene
2. Studieforbundet har begrenset kursaktivitet i forbundets egen regi, primært tilbud for kursansvarlige i medlemsorganisasjonene Studieforbundet utvikler ”kurspakker” som tilbys og tilpasses behov i medlemsorganisasjonene
3. Studieforbundet tilbyr skreddersøm av kurstilbud for den enkelte medlemsorganisasjonen i tillegg til selv å gjennomføre betydelig kursaktivitet
4. Studieforbundet har omfattende utadrettet kursaktivitet i egen regi i tillegg til å bistå kursaktiviteten i/for medlemsorganisasjonene

Regionledd i de fem studieforbundene vi intervjuet, har sjelden kontakt med sentrale ledd i deres medlemsorganisasjoner. Et unntak er Musikkens Studieforbund. Enkelte av deres medlemsorganisasjoner mangler regionledd (f.eks. Norsk Rockforbund, Norske Symfoniorkestres Landsforbund). Da må regionledd i studieforbundet ta kontakt med sentralt ledd i medlemsorganisasjonen.

5.6 Regional arbeidsdeling mellom studieforbund og medlemsorganisasjoner

De fem studieforbundene der vi intervjuet regionledd, har mange medlemsorganisasjoner - 19 i Bygdefolkets Studieforbund (10 landbruks-/ bygdeorganisasjoner og 9 organisasjoner i landbrukssamvirket), 21 i Folkeuniversitetet, 25 i Folkekulturforbundet, 27 i Musikkens Studieforbund og 37 i AOF Norge. Selv om kanskje ikke alle medlemsorganisasjoner er aktive i å tilby kurs hvert år, er det et omfattende opplæringsystem regionleddene i et

studieforbund inngår i. Vi vil nå formidle synspunkter fra regionledd i studieforbundene som gjelder deres samarbeid med medlemsorganisasjonene regionalt/ lokalt. Vi ser på *administrativt samarbeid, møteplasser og samarbeid om kurs.*

Regionalt administrativt samarbeid

Kursregistrering og rapportering via studieforbundet til Utdanningsdepartementet for å få VO-tilskudd til kursene er et lovbestemt krav til medlemsorganisasjonene. Dette er kjernen i det administrative samarbeidet mellom medlemsorganisasjonene og studieforbundet.

Behovet for enklere rutiner for rapportering av kurs blir understreket av flere intervjuede i regionledd i studieforbundene. Bygdefolkets Studieforbund legger opplysningene fra medlemsorganisasjonene inn i et datasystem, men det er ikke elektroniske skjema.

Samarbeid foregår også når det gjelder søknader om fylkeskommunale VO-midler, i fylker som har dette. Regionledd i studieforbundet bistår medlemsorganisasjonene i regionen med å søke fylkeskommunale VO-midler og prioriterer mellom søknader fra medlemsorganisasjonene.

Mer omfattende samarbeid blir det når regionledd i studieforbundet også er kursadministrator for små medlemsorganisasjoner. Et eksempel er regionledd i Musikkens Studieforbund som vil være en "hjelpeskanke" for regionale og lokale medlemsorganisasjoner. Studieforbundet vil svare på spørsmål som: Hvordan skal kurset organiseres for å få VO-tilskudd? Hvor finnes gode lærere i regionen? Trenger de hjelp til å arrangere kurset? Skal studieforbundet arrangere kurset for dem?

Et annet spørsmål som ble tatt opp i intervjuene, er: *Skal kursadministrasjon være gratis service fra regionledd i studieforbundet til medlemsorganisasjoner i regionen, eventuelt med ekstra tilskudd fra studieforbundet sentralt? Eller skal kursadministrasjon være betalt oppdrag?* AOF Vestfold-Telemark er bl.a. kursadministrator for Fellesforbundet i Grenland. Et vilkår for å være kursadministrator er at det gir inntekter til AOF og VO-tilskudd. Hvis reglene for VO-tilskudd ikke følges (f. eks. et kurs med færre enn 12 timer), er det bedre at fagforbund administrerer kurset selv. AOF kan ikke gjøre dette gratis i dagens økonomiske situasjon. Tidligere bevilget LO en fast sum til AOF til kursadministrasjon og oppsøkende virksomhet for fagforbund, da kunne AOF i regionen ha to stillinger som utelukkende arbeidet med fagbevegelsen. AOF og LO-forbund har nå inngått sentrale avtaler om arbeidsdeling og økonomi, som fastsetter hvilke oppgaver den lokale fagforening har i samarbeid med AOF regionalt/ lokalt om kurs og kursadministrasjon.

Store medlemsorganisasjoner (i Folkeuniversitetet, fagforbund i AOF og landbrukets organisasjoner i Bygdefolkets Studieforbund) er selv som oftest regionale kursadministratorer. De har økonomi og administrasjon til å gjøre alt selv i egne kurs for medlemmene.

Regionale møteplasser

Regionale møteplasser er viktige hvis en ønsker å utvikle det rent administrative samarbeidet mellom studieforbund og medlemsorganisasjoner til et faglig-pedagogisk samarbeid for å forbedre eksisterende kurs og utvikle nye kurs.

Regionledd i *Bygdefolkets Studieforbund* arrangerer årlig samling for studieledere fra lokale medlemsorganisasjoner i regionen.

Folkeuniversitetet Vestfold-Telemark-Buskerud har arrangert noen møter om voksenpedagogikk for sine medlemsorganisasjoner i regionen.

Flere regionkontorer har erfart at det blir styrket samarbeid og kunnskaper om hverandres opplæringsbehov når studieforbundet regionalt er samlokalisert med en eller flere regionale medlemsorganisasjoner. Dette gir muligheter for uformelle møter, felles lunsj osv.

I flere studieforbund deltar en fra regionkontoret så ofte som mulig på regionale årsmøter i medlemsorganisasjonene, enten etter invitasjon eller ved å "invitere seg selv". Da er det lettere å ta kontakt med telefon/ e-post etterpå. Generelt er erfaringen at det motsatte er vanskelig å få til. Alle regionale medlemsorganisasjoner blir invitert til årsmøtet i det regionale studieforbundet, men det kommer sjelden noen representanter.

Andre møteplasser mellom regionledd i studieforbund og regionale medlemsorganisasjoner er konferanser om voksenopplæring, landsmøter i studieforbund og landsmøter i medlemsorganisasjoner.

Regionalt samarbeid om kurs

En felles kursdatabase for studieforbundet og medlemsorganisasjonene, regionalt og/ eller nasjonalt, nevnes som ønskelig av flere intervjuede i studieforbundenes regionalledd²⁰.

Selv om studieforbund og medlemsorganisasjoner ikke har utviklet noen felles kurs, kan de samarbeide regionalt om felles kursdager. Et eksempel er den årlige Landbrukshelga fra fredag til søndag som arrangeres i hvert fylke. Deltakerne får tilbud om ulike kurs fra Bygdefolkets Studieforbund og fra deres medlemsorganisasjoner (landbruksorganisasjoner og landbrukssamvirket), i tillegg til felles foredrag og middag. Bygdefolkets Studieforbund tok initiativet til dette og fikk med medlemsorganisasjonene.

Etter kutt i offentlige tilskudd til voksenopplæring fra 2001, stoppet utviklingen av nye kurs opp i noen studieforbund og regioner ifølge våre informanter. Musikkens

²⁰ I Akershus har fylkeskommunen og VOFO et samarbeid om en nettdatabase, som kan bli videreført i 2007 jf. <http://www.kursoversikt.no/>

Studieforbund i Hedmark gjorde motsatt, de var offensive og aktive. De har satset mye ressurser på å involvere flere medlemsorganisasjoner, utvikle nye kurs og forbedre eksisterende kurs for eksempel ved å skifte ut dårlige lærere. De siste tre-fire årene har de hatt vekst i antall deltakere og antall kurstimer.

Det regionale samarbeidet om kursutvikling mellom studieforbund og medlemsorganisasjoner kan ut fra intervjuene oppsummeres i *tre modeller*:

- Tett samarbeid om kursutvikling i et nettverk med studieforbundet som regionalt knutepunkt. Musikkens Studieforbund er et eksempel på dette.
- Ikke samarbeid om kursutvikling. Bare medlemsorganisasjonene utvikler kurs. Folkekulturforbundet er et eksempel på dette.
- Ikke samarbeid om kursutvikling. Det er flere parallelle opplæringsystemer. Medlemsorganisasjonene utvikler sine kurs og studieforbundet utvikler/ tilbyr sine kurs. AOF, Folkeuniversitetet og Bygdefolkets Studieforbund er eksempler på dette.

Noen regionledere i Folkeuniversitetet ønsker mer samarbeid med medlemsorganisasjonene. Regionleder i Innlandet mener at det er mye mindre samarbeid om kurs enn det som hadde vært ønskelig og rasjonelt. Begge parter hadde hatt fordel av det. Områderektor i Nordland sier at de burde klare å forene ressursene når de har samme interesser (av opplæring). Andre regionledd i Folkeuniversitetet og AOF har forsøkt å fremme samarbeidet med medlemsorganisasjoner om kurs og markedsføring. Men deres erfaringer er at dette ikke er så lett å få til. Medlemsorganisasjonene er vant til å arbeide hver for seg.

AOF og Folkeuniversitetet har mer heterogene medlemsorganisasjoner enn Bygdefolkets Studieforbund har. Allikevel har også medlemsorganisasjonene i Bygdefolkets Studieforbund i stor grad sine egne kurs slik at det blir parallelle systemer. Norges Skogeierforbund har etablert Skogbrukets Kursinstitutt (SKI) og samvirkeorganisasjonene har laget en Storfeskole. Kursene her blir heller ikke registrert som VO-kurs, det ses som mye papirarbeid for lite penger - for eksempel 780 kroner i VO-tilskudd for et 12 timers kurs. Regionledd i Bygdefolkets Studieforbund trekker frem at noen medlemsorganisasjoner har forandret seg så mye. Store samvirkeorganisasjoner (Gilde, Tine) nå er bygd opp som konserner, der det blir uklart om studieforbundet skal samarbeide med tillitsvalgte eller med formelle ledere. Allikevel har det vært for eksempel godt prosjektsamarbeid mellom studieforbundet og disse medlemsorganisasjonene.

Vi kan stille spørsmål om hvorfor det skulle være behov for mer samarbeid om kurs. *Der hvor det er parallelle opplæringsystemer, ser det ut til å være en arbeidsdeling mellom:*

Medlemsorganisasjoner som

- gir mer spesialisert opplæring for sine medlemmer, mens studieorganisasjoner gir mer generell opplæring.

- gir faglig yrkesrettet etterutdanning for medlemmer (fagforbund i industri og offentlig/ privat tjenesteyting, landbruket)
- gir etterutdanning for kulturaktiviteter
- gir kurs til medlemmer i spesielle aktiviteter (f.eks. Røde Kors hjelpearbeid).

Studieforbund som

- gir opplæring felles for medlemsorganisasjoner (f.eks. tillitsvalgte)
- gir tverrfaglig opplæring (f.eks. bygdekultur)
- gir yrkesrettet grunnopplæring tilpasset voksne (f.eks. fagbrev for ansatte, landbruksutdanning for nye bønder med annen bakgrunn)
- formidler studier fra universiteter og høyskoler i og utenfor regionen

5.7 Oppsummering og vurdering

Dette kapitlet har fokusert hvordan ansvaret for ulike oppgaver kan fordeles innenfor studieforbund og hvordan sentralt, regionalt og/eller lokalt ledd samhandler seg i mellom og med forbundets medlemsorganisasjoner. Under peker vi på noen hovedmomenter.

Studieforbund utfører en lang rekke oppgaver og disse fordeles dels ulikt mellom de tre organisasjonsnivåene innenfor studieforbundene og til dels også til deres medlemsorganisasjoner som selv er kursarrangør. Vi finner betydelige variasjoner i blant annet i arbeidsdelingen mellom sentralt og lokalt nivå i studieforbundene. I *minimumsvarianten* finner vi studieforbund som kun har sentraladministrasjon mens kursvirksomheten i all hovedsak organiseres av lokallagene til en eller flere av studieforbundets medlemsorganisasjoner. I *maksimumsvarianten* har studieforbundet regionalt og lokalt ansatte i tillegg til sekretariatet sentralt.

Dilemmaet mellom lokalt eller regionalt selvstyre i studieforbund kan oppstå i en situasjon med pressede økonomiske rammer for studieforbundenes virksomhet. De tradisjonelt treleddede organisasjonene står overfor å skjære ned administrasjonen i region- eller lokalledet når de administrative kostnadene sentralt i organisasjonen allerede er kuttet. Lokalavdelinger i studieforbund med kursvirksomhet i en eller flere kommuner var tradisjonelt selvstendige enheter både juridisk og økonomisk. Avdelinger som har gått med årvisse underskudd, trues av konkurs og legges ned. Dermed står den lokale forankringen for kursvirksomheten i fare. Uten lokalt styre så vel som administrativ forankring, kan det bli vanskelig å videreføre kursaktiviteten lokalt. Samtidig kan det være vanskelig å ivareta kvalitetsutviklingen for kursvirksomheten i studieforbund og medlemsorganisasjoner uten fast ansatte medarbeidere i regionen.

Vi finner videre at *kontaktflaten mellom studieforbund og medlemsorganisasjonene* er størst på horisontale planet både mellom sentralledet i studieforbundet og tilsvarende ledd i medlemsorganisasjonene samt mellom regions/lokalledet i studieforbundet og det

kursgjennomførende leddet i medlemsorganisasjonen. Flere medlemsorganisasjoner benytter imidlertid lokallag kurstjenester/ konsepter som er utviklet i sentralleddet av studieforbundet og tilpasset lokale behov. Andre studieforbundet tilbyr dessuten skreddersøm av kurstilbud for den enkelte medlemsorganisasjonen i tillegg til selv å gjennomføre betydelig kursaktivitet. Samarbeidet mellom medlemsorganisasjoner og store studieforbund med omfattende utadrettet kursaktivitet i egen regi, kan være vanskeligere å ivareta. Resultatet kan bli at kursaktiviteten svekkes, spesielt i de mindre medlemsorganisasjonene.

Vi kan imidlertid sjelden forvente omfattende samarbeid om utvikling av kurs mellom medlemsorganisasjoner og studieforbund, unntatt i de tilfeller der alle medlemsorganisasjonene er innen samme felt eller sektor. I våre intervjuer gjelder det musikksektoren. Og selv om medlemsorganisasjonene er innen samme sektor, kan store og økonomisk sterke medlemsorganisasjoner foretrekke å utvikle egne kurs. I våre intervjuer gjelder det landbrukets organisasjoner og fagforbund. Allikevel mener regionledd i studieforbundene at kontakten med medlemsorganisasjonene på ulike møteplasser er viktig for å utvikle nye kurs og forbedre eksisterende kurs, selv om dette arbeidet så skjer i parallelle opplæringssystemer.

6 Roller, mål og utviklingsmuligheter for studieforbundene

I forhold til deltemaene roller, mål og utviklingsmuligheter finner vi også store variasjoner mellom studieforbund. Studieforbundenes ulike roller kan likevel sies å variere ut fra følgende hovedtyper der den første er en rolle alle må ivareta for å motta offentlig støtte:

- *formidler av VO-støtte og godkjenningssinstans for studieplaner og kursaktivitet* (kursaktiviteten foregår her hovedsakelig i medlemsorganisasjonene)
- *kursutvikler og kursoperatør for medlemsorganisasjonene* (kurstilbudene er prinsipielt allment tilgjengelige, men ikke innrettet for det åpne kursmarkedet)
- *kursarrangør for det åpne kursmarkedet innenfor et fåtalls emneområder* (i tillegg til å fremme kursaktiviteten i egne medlemsorganisasjoner)
- *allsidig kursarrangør med et bredspektret emnetilbud* til allmenne målgrupper (i tillegg til å rollen som kursutvikler/ operatør for egne medlemsorganisasjoner) Den allsidige kursarrangøren kan også være tilbyder av spesialiserte kurs for arbeidslivet, videregående opplæring eller amo-kurs for voksne.

6.1 Studieforbunds viktigste mål og målgrupper

Målsetningene for de åtte studieforbundene vi har konsentrert oss om har visse fellestrekk:

- de fokuserer ofte medlemsorganisasjonenes opplæringsbehov og kurstilbud
- de betoner medlemsorganisasjonenes og studieforbundets egne utviklingsbehov
- de er dessuten orientert om sikre egen eksistens (rammebetingelser/ overlevelse)
- flere forbund henviser til sentrale trekk ved studieforbund som ideelle organisasjoner med kursvirksomhet ubundet av pensja
- flere av forbund adresserer utvidede oppgaver i nærings- og samfunnslivet i forhold til bygdesamfunn, kultur, helse, integrering og miljøvern
- målsetningene og målgruppene til to av studieforbundene, AOF og Folkeuniversitetet, er svært vidt definert og adresserer målgrupper og opplæring på ulike nivåer i både privat og offentlig sektor i tillegg til det åpne kursmarkedet samt innenfor egne medlemsorganisasjoner

De åtte studieforbundenes sentrale mål og målgrupper

Vi skal nå se nærmere på hvordan de åtte studieforbundene definerer sine viktigste mål og målgrupper med utgangspunkt i deres vedtekter og diverse plandokumenter.

AOF vil ivareta opplæringsbehov i medlemsorganisasjoner, arbeidsmarked og åpent kursmarked og *skal* ifølge egne vedtekter:

- skolere medlemsorganisasjonenes medlemmer og tillitsvalgte
- være arbeidslivets naturlige samarbeidspartner for kompetanseutvikling og læring

- imøtekomme enkeltmenneskets behov for kompetanse og gjennom sin virksomhet fremme likestilling i adgang til kunnskap
- være arbeiderbevegelsens kulturorganisasjon
- være et landsdekkende studieforbund med fokus på nærhet, kvalitet og fleksibilitet

Folkeuniversitetet (FU) har også en svært bred tilnærming og *vil ifølge vedtektene*:

- fremme voksne menneskers demokratiske rett til å delta i utdanning, kunnskapstilegnelse og kulturtilbud ut fra egne behov, evner og interesser

FU vil dessuten være ”din medspiller for livslang læring” – ”en landsomfattende kompetansepartner som setter kunden/ deltakeren i sentrum” heter det videre strategiplanen. Satsinger både i forhold til privat og offentlig sektor får bred omtale her mens forholdet til frivillig sektor og medlemsorganisasjonene er mindre fokusert.

FU har blant annet kurstilbud til voksne som ikke har fullført videregående skole, voksne med lang arbeidserfaring uten fag eller svennebrev, håndverkere med fag eller svennebrev som ønsker mesterbrev, allmenn eller skreddersydd opplæring til ansatte i privat eller offentlig sektor, studenter som ønsker fleksible universitets- og høgskolestudier, kultur- og fritidskurs for nybegynnere og viderekomne samt tilrettelagte opplæringstilbud for særlige målgrupper som har vanskeligheter med å følge FUs ordinære kurs.

Målgruppene for både AOF og FU er med andre ord svært vidt definert. AOF vektlegger imidlertid medlemsorganisasjonene sterkt og da spesielt tilknytningen til arbeiderbevegelsen, i motsetning til FU som betoner at forbundet er ”ubundet av livssyn og politisk oppfatning”. Både FU og AOF har som for de fleste øvrige emneområder, et betydelig kursvolum innenfor estetiske fag og håndverksfag. Vi skal nå se nærmere på sentrale målsetningene for de to mest kulturprofilerte studieforbundene.

Folkekulturforbundet og Musikkens studieforbund har primært fokus på kulturområdet og sine egne medlemsorganisasjoner:

- FOLK: ”skal organisere og legge forholdene til rette for folkeopplysning og opplæring i medlemsorganisasjonene”

FOLK ”setter kvalitet i sentrum” for å ”bli best i Norge på opplæring innen folkelig kultur” Viktig virkemiddel her er kontinuerlig utviklingsarbeid samt å synliggjøre og dokumentere opplæringsdimensjonen i de frivillige organisasjonene gjennom forskning. Samarbeid og nettverksbygging mellom egne medlemsorganisasjoner og ”andre” betones også i gjeldende strategiplan.

Musikkens studieforbund (MSF): vil styrke ”kulturopplæringens plass innen voksenopplæring” gjennom bevisstgjøring i den enkelte medlemsorganisasjon om opplæringens betydning (jf. handlingsplan 2005-2007) og dessuten utvikle nye kurstilbud for det åpne kursmarkedet og særlige målgrupper. I vedtektene er formålet formulert slik:

- "MSF har opplæring innen musikkområdet som hovedoppgave. Innenfor rammen av Lov om voksenopplæring skal MSF legge forholdene til rette for medlemsorganisasjonenes opplærings- og studiearbeid i og utenfor det organiserte musikklivet".

For både MSF og FOLK står altså medlemsorganisasjonene i fokus. De to studieforbundene gjennomfører da også relativt sjelden kurstilbud i studieforbundets egen regi. Det er i det hele tatt store likheter i målformuleringene i de to studieforbundene. Da overrasker det ikke at MSF og FOLK har god kontakt sentralt om interessepolitisk samarbeid spesielt knyttet til bevisstgjøring og forståelse for frivillige kulturorganisasjoners plass og rolle innenfor opplæringssektoren.

Målgruppene for MSF og FOLK er primært medlemsorganisasjonene og deres medlemmer. Samtidig ønsker de to studieforbundene å gi et tilbud til særskilte grupper mens MSF også betoner kurs for det åpne markedet deriblant "kan-ikke-synge-kurs", "kan-synge litt kurs" og gitarkurs. Begge studieforbundene har videre erfaring med såkalte fengselskurs, dvs. spesielt tilrettelagte tilbud til innsatte eller løslatte fra utvalgte fengsler.

Bygdefolkets Studieforbund (BSF) og Funksjonshemmedes studieforbund (FS) inngår i den tredje gruppa av studieforbundene med målrettede tilbud til bestemte grupper innen yrkes- og samfunnsliv. Emnefordelingen i kursstatistikken viser et bredt spenn med hovedvekt på "Naturbruk, økologi-, miljøverns- og friluftsfag" for BSF. Vedtektene og måldokumentene til BFS og FS betoner sterkt egne medlemsorganisasjoner i tillegg til tilknyttede grupper:

- BSF "skal være et funksjonelt verktøy for medlemsorganisasjonene i deres opplæringsarbeid. Studieforbundet skal arbeide aktivt for et godt voksenopplæringstilbud i bygdesamfunnet [og det] skal arrangere voksenopplæringstiltak som er åpne for alle og tilby medlemsorganisasjonene tjenester".

Utøvere landbrukets næringer og befolkningen i bygdesamfunn er primærmålgruppen for BFS som "skal tilby opplæring som medlemsorganisasjonene, deres medlemmer og bygdefolk for øvrig etterspør og finner attraktive". Studieforbundets visjon er at læringen skal skape nye muligheter, noe som er i godt samsvar med formålet i Voksenopplæringsloven: "Målet for voksenopplæringen er å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv [som] fremmer den enkeltes verdiorientering og personlige utvikling og styrker grunnlaget for selvstendig innsats og samarbeidet med andre i yrke og samfunnsliv".

Målsetningene for FS synes også avstemt i forhold til lovens intensjoner:

- "FS skal arbeide med voksenopplæring for funksjonshemmede og deres pårørende. Det skal styrke, utvikle og koordinere voksenopplæringen i funksjonshemmedes organisasjoner og fremme kunnskap om funksjonshemming, helse og velferd. Voksenopplæringen skal være et redskap i en prosess som i størst mulig grad fører til mestring av de fysiske, psykiske og sosiale sidene for funksjonshemmede og deres pårørende".

Målgruppene for FS er avgrenset til funksjonshemmede og deres pårørende med utgangspunkt i egne medlemmer; funksjonshemmedes organisasjoner. FS vil sikre disse

”samfunnsmessig likestilling”. FS framstår gjennom sine vedtekter, strategiplan og siste årsmelding som en aktiv kursutvikler og til dels kursoperatør for medlemsorganisasjonene.

Det siste er også tilfelle for de to sterkt ideologisk motiverte studieforbundene i vårt utvalg; *Fremskrittspartiets studieforbund (FrS)* og *Studieforbundet Solidaritet*, tidligere Sosialistisk Opplysningsforbund (SO). Primærmålgruppen er medlemsorganisasjonene. FrS er svært tett knyttet til Fremskrittspartiet, mens SO med bakgrunn i Sosialistisk Valgforbund i dag har Sosialistisk venstreparti som medlem. I tillegg til politiske organisasjoner er også kulturbaserte organisasjoner, innvandrersorganisasjoner og miljørettede organisasjoner medlemmer i SO.

- FrS: ”skal arbeide med voksenopplæring for folkevalgte, tillitsvalgte og medlemmer [av tilknyttede organisasjoner]”
- SO: ”skal arbeide for et likeverdig, solidarisk og antirasistisk samfunn gjennom å utvikle, organisere og gjennomføre studie-, opplysnings- og kulturtiltak”

Organisasjonsbygging er sentralt for begge organisasjoner og spesielt FrS hvor organisasjons- og ledelsesfag utgjorde den altoverveiende delen av den innrapporterte virksomheten i 2006 jf. tabell 3. Fokuset er rettet mot å stimulere til økt kursaktivitet i fylkes- og lokalpartiet.

Ideologi er en viktig basis for FrS og SO samtidig som det ideologisk er stor avstand mellom deres respektive medlemsorganisasjoner. SO er på sin side fundert i en radikal opplysningstradisjon. Det ideologiske fundamentet til SO er fortsatt tydelig og gjør seg blant gjeldende i SOs forlagsvirksomhet i samarbeid med medlemsorganisasjoner som Sosialistisk Ungdom samt i bistand til organisasjoner under oppbygging. Samtidig med den samfunns- og organisasjonsorienterte aktiviteten har SOs medlemsorganisasjoner ennemessig tyngdepunktet innenfor hovedgruppen estetiske fag. Kulturaktivitetene her er blant annet knyttet kor- og teatervirksomhet.

Organisatoriske mål – tilpasning av egen organisasjon og økonomi

Blant de ulike målsetningene på tvers studieforbundene finner vi igjen organisatoriske målsetninger som omhandler bygging og vedlikeholdet av egen organisasjon. Flere av studieforbundene deriblant AOF, FU og BSF betoner klart behovet for å tilpasse egen organisasjon og videre satsinger til en presset økonomi. Disse tre forbundene er inne kritisk fase med betydelig redusert kursvirksomhet. Det samme er SO som gir klart inntrykk av at administrasjonen på 1,8 årsverk allerede er under kritisk grense, men at de likevel ser på ulike muligheter til å redusere administrative kostnader ytterligere.

Flere forbund understreker arbeidet for å bidra til at mer av den uregistrerte kursvirksomheten i medlemsforeningene blir synelig og om mulig godkjent og støtteberettiget. Flere vurderer også andre måter å øke aktivitetsnivået jf. følgende formulering i en av strategiplanene; ”BSF skal øke sin virksomhet med 10% i rapporterte

studietimer og deltakere i perioden”. Dette vil de gjøre fram til 2010 gjennom ”dyktig organisering slik at BFS skal bli et naturlig førstevalg for medlemsorganisasjonene samt økt registrering av opplæringsaktivitet.

6.2 Studieforbunds rolle ved å nå særlige målgrupper

Tiltak for særlige målgrupper jf. Voksenopplæringsloven §24.1 kan etter søknad utløse ekstraordinære tilskudd. Særlige målgrupper er definert som ”personer som på grunn av mangelfulle kunnskaper og ferdigheter har en vanskelig livssituasjon/ eller hemmes i familieliv, arbeid eller annen grunnleggende samfunnsaktivitet”. I gjeldende forskrifter er følgende fire grupper prioritert: funksjonshemmede, personer med særlig svak førsteutdanning, fremmedspråklige samt personer med spesielle omsorgsforpliktelser. I forskriftene heter det videre at ”godkjente studieforbund og landsomfattende organisasjoner som arbeider for særlige målgrupper kan søke departementet om tilskudd. Målgruppens egne studieforbund og organisasjoner prioriteres”.

Et av studieforbundene i vårt utvalg står i en særstilling når det gjelder tilskudd til særlige målgrupper; Funksjonshemmedes studieforbund. FS ble ifølge årsmeldingen for 2006 tildelt vel 8,5 millioner kr av §24-midlende som var 47,6 prosent av totalsummen for alle forbund²¹. Den altoverveiende kursvirksomheten i FS og i deres medlemsorganisasjoner mottar §24-midler i stedet for ordinære tilskudd. FS registrerte nær 61.000 timer av de totalt 67.000 timene i studieforbundets/ medlemmenes regi i 2006 for tildeling av §24-midler. MSF er et annet studieforbund som mottar vesentlig §24 støtte til nær 160 kurs siden 2004, dels i regi av Norsk forening for musikkterapi og Landsforbundet Dissimilis.

I tillegg til personer med funksjonshindringer, tilgodesees tilskuddsordningen under §24 også målgrupper med lav utdanning, og minoritetsspråklige av ekstraordinære tilskudd. Her er flere studieforbund involvert. FU har tilrettelagte opplæringstilbud for særlige målgrupper som har vanskeligheter med å følge FUs ordinære kurs. AOF er engasjert i forhold til grupper med lav utdanning mens FOLK er opptatt å tilby ”Folkekultur for alle”. Sistnevnte er rapporttittelen fra et prosjekt for å utforme og gjennomføre kurs rettet mot spesielle målgrupper. SO har på sin side en rekke aktiviteter rettet mot minoritetsspråklige. Det flerkulturelle arbeidet er sentralt for SO som blant annet vil ”ta initiativ til organisasjonsskolering av minoritetsgrupper og deres organisasjoner, slik at disse blir i stand til å ’konkurrere’ på like vilkår med de tradisjonelle, norske organisasjonene” jf. SOs virksomhetsplan.

²¹ BFS mottar til sammenligning vel 100.000 kr av §24 midler for tilpasning for deltakere med psykisk funksjonshemming, deltakerer med særlig omsorgsforhold samt til språkkurs for polske jordbruksarbeidere. Studieforbundet forsøker for øvrig å tilrettelegge ordinære kurstilbud for alle.

6.3 Vurderinger omkring framtidige mål og utviklingsmuligheter

Mange studieforbund så mørkt på framtidsutsiktene våren 2006 etter fire år med gjentatte og til dels kraftige nedskjæringer av de offentlige tilskuddene på tross av aktivt interessepolitisk arbeid fra sektorens side. Voksenopplæringsforbundet ga ett år senere følgende situasjonsbeskrivelse ”skiftende tider; tross alle odds - studieforbundene består” i årsmeldingen for 2006. Høsten 2006 snudde den negative utviklingen i de statlige tilskuddene og Stortinget igjen økte bevilgningen til 159 millioner kroner for inneværende budsjettår. Samtidig ga Regjeringen Stoltenberg II sektoren økt oppmerksomhet gjennom Tron-utvalget. Dermed er det en forsiktig optimisme å spore i flere studieforbund, mens andre hardt pressede forbund konsentrerer oppmerksomheten om å begrense skadevirkningene av reduserte antall studietimer som kan påvirke fordelingen av de offentlige tilskuddene de kommende årene.

De to foregående delkapitlene viser at studieforbund har offensive mål for framtida til tross for at flere av dem lever i en heller usikker økonomisk situasjon og fortsatt er opptatt av å bedre rammebetingelsene for virksomheten. Studieforbundene fokuserer sine medlemsorganisasjoner og eksisterende allmennrettede tilbud. Flere vil øke studievirksomheten, men dette kan virke vel optimistisk særlig for forbundene som tærer på egenkapitalen og allerede må ta stilling til om de skal redusere administrative utgifter ytterligere sentralt, regionalt eller lokalt. Likevel har enkelte forbund planer om å satse på nye målgrupper og et bredere kursmarked. Andre igjen som FU, er ved siden av å dekke behovene opptatt av å balansere ”de spisse kursene” med få deltakere, med kurs som kan gi høyere inntjening – og dessuten av å finne nye nisjer og markeder med kursbehov.

Et utviklingstiltak som kanskje kan ha betydelig potensial for å øke kursvolumet blant bestemte målgrupper er å kombinere ordinære kurs med personlig oppmøte med nettbaserte fjernundervisningstilbud. BSF gir en indikasjon på dette, der flere yrkesgrupper innenfor bygdenæringene gjerne vil delta, men vanskelig kan finne tid til å følge kurs med varighet utover en hel arbeidsdag på grunn av forpliktelser med stell av husdyr og lignende. En forutsetning for å kunne utvikle dette potensialet er gode e-læringsløsninger tilpasset målgruppene. Her er studieforbundene fortsatt ikke kommet langt nok, og enkelte arbeider med ulike løsninger uavhengig av hverandre. To av disse mellomstore forbundene sier at de hadde ønsket at VOFO hadde ”trukket lasset” i større grad i forhold til e-læring.

Et hovedinntrykk som avtegner seg i vår undersøkelse er en sektor i motbakke som likevel er svært fleksibel og opptatt av å gi kurstilbud som voksne etterspør. De frivillige studieorganisasjonene er også lydhøre for å dekke behov som det offentlige vektlegger gjennom spesielle tilskudd med hjemmel i §24 i Voksenopplæringsloven og tilhørende forskrifter. Utviklingsmulighetene for studieforbundene er imidlertid ikke de beste innenfor dagens tilskuddsnivå og -ordninger for studieforbundene. For mange forbund er for opptatt av å begrense skadevirkningene i stedet for å kunne ruste egen organisasjon for

å imøtekomme dagens og framtidens behov som et fleksibelt supplement til det offentlige utdanningssystemet. Dette er et tankekors som bør tillegges vekt i vurderingen av i innretningen av framtidige tilskuddsordninger og årlige bevilgninger over statsbudsjettet.

Hvilke utfordringer og barrierer finnes for å nå strategiske mål?

Vi har allerede vært innom flere utfordringer og barrierer som kan gjøre det vanskelig å innfri utviklingsmulighetene for studieforbundene. Hovedbarrieren for studieforbundene synes å være et sårbart administrativt apparat²² som er betydelig slanket senere år, der kravet om lønnsomhet i kurstilbudet konkurrerer med kvalitet.

Enkelte studieforbund går med underskudd og tærer på egenkapitalen. Dette svekker mulighetene for å utvikle organisasjonen og kursvirksomheten framover. Det synes å være en utbredt ressursmangel i systemet som må kompenseres for å få til gode utviklingsprosesser som kan gi økt kvalitet og samtidig økt kursvolum. I 2007 er det kun en begrenset mulighet til utviklingsmidler etter søknad og ingen andre former for omstillingsstøtte. Vi skal nå se nærmere på hvordan utfordringene manifesterer seg på regionalt nivå i studieforbundene.

6.4 Viktigste utfordringer regionalt for studieforbundene og VOFO

Økonomiske forhold blir nevnt som viktigste utfordring av de fleste regionledd i de fem studieforbundene og VOFO. Det er neppe overraskende, men ulike økonomiske forhold trekkes frem.

1. Det er en konflikt mellom studieorganisasjonenes ideelle formål og kravene til lønnsomhet de nå må tilfredsstillere for kursene de tilbyr. "Studieorganisasjonene er i identitetskrise. Med de lave statlige bevilgningene blir vi kommersiell aktør med ideelt formål... Hvis vi ikke klarer å tjene penger på populære kurs, får vi ikke subsidiert de andre kursene. Hvis vi ikke får en endring i offentlig finansiering, vil tredje sektor forsvinne. Det rammer gravgrendte områder." (Folkeuniversitetet Nordland)
2. Statlige VO- tilskudd bør økes, men det er også viktig å modernisere rapporteringen. Nå er det "tungvinte dokumentasjonskrav for lite penger".
3. Statlig VO-tilskuddet gis ut fra kursaktiviteten siste tre år. Et kritisk spørsmål er: Hvis et regionledd har fått færre deltakere på kursene i noen år, hvor skal de få penger til utvikle nye kurs for å øke kursaktiviteten igjen?

²² jf. beskrivelsen av ansatte i studieforbundene i kap 3.2 samt vedlegg 1.

4. Fylkeskommunale VO-tilskudd forsvinner hvis ikke VOFO og studieforbundene klarer å hindre det gjennom lobbyarbeid mot politikere og andre.
5. Sektorspesifikke VO-tilskudd for landbruket har en usikker fremtid på grunn av opphør av et fond.

Legitimitet er en annen viktig utfordring. Regionledd i studieorganisasjoner ønsker å bli oppfattet som en seriøs leverandør av opplæring bl.a. til bedrifter og offentlige virksomheter. Det innebærer å bli kvitt "hobbykurs"-bildet.

Regionledd i tre studieforbund nevner interne utfordringer i form av omorganisering. For AOF og Folkeuniversitetet gjelder det nedlegging av selvstendige lokalledd. For Bygdefolkets Studieforbund gjelder det forslag om nedlegging av regionledd.

Hva sier ledere for regionledd i de fem studieforbundene og VOFO er deres viktigste utfordringer?

AOF Vestfold-Telemark: Viktigste utfordring er at vi må gå etter der hvor pengene er, hvert kurs må være lønnsomt. En oppfordring til Tron-utvalget er at studieforbundene må få klare samfunnsoppgaver med offentlige midler. Et eksempel er det nye programmet Basiskompetanse i arbeidslivet, der vi har fått midler til å teste og gi lese/skrive opplæring til kommunalt ansatte. Miljøopplæring i kommunene kan bli en ny oppgave.

AOF Nordland: Viktigste utfordring er å få aktiviteter i gang, vi kjører nå minimum. Vi har bare en person på hvert lokalkontor og på regionkontor, vi må ansette slik at vi er to personer (der en kan oppsøke samarbeidspartnere/mulige oppdragsgivere.) Vi har vært nede i en bølgedal etter at avdelinger ble slått sammen på grunn av underskudd i noen avdelinger, vi mistet mange ansatte i naturlig avgang og oppsigelser. Nå må vi få i gang fagskoleutdanning i helse/omsorgsfag i samarbeid med NKS og få opplæringstilbud på flere fagbrev.

Folkeuniversitetet Vestfold-Telemark-Buskerud: Viktigste utfordring ligger i VO-lovens formålsparagraf: bidra til å gi folk et meningsfylt liv og gi adgang til kunnskap for alle. Det er lett å ta for seg målgrupper en tjener penger på. Vi må både tenke på økonomi og på hvorfor vi er her som et alternativ og supplement til offentlig utdanning.

Folkeuniversitetet Innlandet: Viktigste utfordring er å få den nye organisasjonen regionalt til å virke. De fleste lokale avdelinger har fusjonert med regionkontoret til en felles juridisk og økonomisk enhet, slik som i Vestfold. Vi bør kanskje i sterkere grad utvikle kurs i samarbeid med lokale ledd.

Folkeuniversitetet Nordland: Viktigste utfordring eksternt er å skaffe oss legitimitet. Fra "lefebaking/hobby- og fritidskurs" til å bli oppfattet som seriøs aktør og

kompetansepartner for profesjonelle organisasjoner. Vi har satt oss i respekt, vi har jobbet og fått gode referanser. FU er en organisasjon som kan levere kvalitet.

Viktigste utfordring internt er organisasjonsmodellen som må bli mer samkjørt og strømlinjeformet. Forskjeller mellom de mange selvstendige lokalavdelingene kan skyldes lokal tilpasning, men i dagens konkurransesituasjon og nesten uten statsstøtte må vi bli mer effektive. Lokalavdelinger med underskudd er blitt nedlagt eller går konkurs. Fortsatt er det underskudd i en del lokalavdelinger, selv om det er bra samlet. Vi skal ha egenkapital å tære på i omstilling, ellers blir vi sårbare. Lokalavdelinger som hadde mange universitets- og høgskolekurs merket det veldig godt da øremerkede tilskudd til slike kurs falt bort.

Bygdefolkets Studieforbund Vestfold: Viktigste utfordring er om vi kommer til å bestå eller ikke, et internt utvalg har foreslått å legge ned regionleddene i BSF. (Årsmøte 20. juni, vedtak, ekstraordinært årsmøte til høsten.) Eierorganisasjonene i BSF er så ulike: Skogeierforeningen er regionalisert, samvirkeorganisasjonene er konserner, de andre har fortsatt fylkesledd og lokalledd.

Viktigste utfordring ellers er å tjene nok penger. VO-midlene monner lite. EB-midlene (Etterutdanning for bønder) er usikre, fondet går tomt snart. Noen må arrangere kurs, kompetanse er kjempeviktig i landbruket. Landbruksorganisasjonene har sponset kurs tidligere, medlemmene er kanskje bortskjemte med billige kurs. Men bønder har lavere inntekt enn mange andre yrkesgrupper. Det er også vanskelig å sette opp prisen for lovpålagte kurs i landbruket.

Bygdefolkets Studieforbund Oppland: Viktigste utfordring er å ta vare på kompetansegivende etterutdanning i landbruket. Vi tilbyr utdanning for erfarne bønder, veiledere og nye bønder. Mange overtar gård etter å ha tatt annen utdanning og jobbet med andre ting. Når en er 30-40 år, går en ikke VK1 på landbruksskolen. Vi legger til rette utdanninger sammen med landbruksskoler, tekniske skoler og høyskoler, bl.a. tilbyr vi studier på Østlandet fra Høgskulen for landbruk og bygdenæringer (HLB) på Jæren. Studieforbundene er en viktig brikke i å levere og tilrettelegge studier fra universiteter og høyskoler. Samlingsbasert undervisning passer for produsenter og veiledere i landbruket. Ved opptak må vi ta vare på realkompetanse vurderinger.

Bygdefolkets Studieforbund Nordland-Troms-Finnmark: Viktigste utfordring er å få fortsette å eksistere, et internt utvalg har foreslått å legge ned regionleddene i BSF. Ellers er viktigste utfordring å skaffe nok midler. BSF får Etterutdanningsmidler for bønder fra Landbruksdepartementet via fylkesmannens landbruksavdeling. Disse EB-midlene kommer fra et fond, som vil være brukt opp neste år. Uten tilskudd blir det høyere kursavgift og færre bønder har råd til å delta (kursavgift pluss lang reise, overnatting nødvendig for 12 timers kurs, avløser i fjøset to dager).

Folkekulturforbundet Oppland: Viktigste utfordring er å komme inn i fylkets nettportal for utdanning "Prosjekt Kompetansemotor" og bli sett på som mer seriøs aktør i

utdanningssystemet. Kurs i husflidsfag, teater osv blir sett som hobby, men det er faglig utdanning og sosialt utviklende. Gjennom deltakelse i EU-prosjekter ser vi koplinger til regional utvikling.

Folkekulturforbundet Vestfold-Telemark: Viktigste utfordring er at vi er et lite studieforbund med få aktive medlemsorganisasjoner, det er vanskelig å få nok tillitsvalgte. Reglene for VO-tilskudd til kurs passer ikke med at en mester lærer opp en/et par svenner for å videreføre tradisjoner i håndverk.

Musikkens Studieforbund Vestfold-Telemark:

Viktigste utfordring er tildelingene (VO-tilskudd) som har gått ned jevnt og trutt, nå er det så lite at brukerne finner det ikke interessant. Vi må få tilskuddssystem godt tilpasset brukerne, mer fleksibelt. Nå er det tunge dokumentasjonskrav for lite penger. Tradisjonelt lagsarbeid sliter tungt, folk vil heller jobbe med festivaler o 1 som kortvarig forpliktelse. Det er økt press på tillitsvalgte i frivillige organisasjoner, de vil jobbe med aktiviteter og ikke byråkratisk arbeid. Vi har brukt mye tid på å forenkle rapporteringen.

Musikkens Studieforbund Oppland-Hedmark: Viktigste utfordring er økonomien. Vår virksomhet er veldig avhengig av fylkeskommunale VO-tilskudd. Oppland kuttet det ut i 2005, Hedmark gir fortsatt tilskudd på 350.000 kroner. Det er 79-80 % av våre midler. Vi er sårbare, et eventuelt vedtak i Hedmark om kutt kan føre til at vi må legge ned regionkontoret. VOFO og studieorganisasjonene driver lobbyvirksomhet overfor politikere for å hindre det.

Musikkens Studieforbund Nordland: Viktigste utfordring er å få økt aktivitet. Musikkens Studieforbund hadde stor aktivitet da kor og korps var medlemmer. Når de gikk til Folkeuniversitetet, ble det lite igjen i Nordland. Et par år var det felles kontor med Nord-Trøndelag, men avstanden ble for stor. Nå har vi kontor to dager i uken i Bodø i samme bygg som flere medlemsorganisasjoner. Vi tar opp igjen kontakten og blir mer synlige. Hun (35 % stilling) prøver å reise når hun blir invitert til årsmøter i medlemsorganisasjoner, det blir lettere å ta kontakt.

VOFO Vestfold: Viktigste utfordringer er å opprettholde og helst styrke den økonomiske siden, synliggjøre studieforbundenes mangfold, knytte samarbeid med andre utenfor VOFO medlemmene, (vi kan bli selvtilstrekkelige, men vi er en del av UtdanningsNorge).

VOFO Oppland: Viktigste utfordring er at vi skal fremme søknad om å få tilbake fylkeskommunalt VO-tilskudd til høsten. Oppland fylkeskommune er vår mest sentrale samarbeidspartner. De satser på voksenopplæring og har kompetanse. Men de driver opplæring for voksne bare gjennom OPUS nå. Tidligere gikk det også via studieforbundene. Oppland endret dette etter Opplæringsloven og Kompetansereformen. Tron-utvalget skulle kommet for 5 år siden og satt studieorganisasjonene på kartet! Det er lite konkurranse fra private aktører i Oppland. En utfordring er at vi skulle gjerne gjort mer

i andre deler av fylket (enn i Lillehammer regionen der kontoret ligger). VOFO-kontoret i Oppland er bare henne i 50 % stilling. Målet er å få 100 % stilling neste år, da må vi få mer støtte fra VOFO sentralt, fylkeskommunen og prosjektmidler. Både VOFO og studieforbundene hadde vært sterkere hvis de hadde hatt flere ansatte, de kunne da klare å få inn flere ressurser. En kan ikke drive dette på ren frivillighet! En utfordring er å få mer kontakt med studieforbundene i regionen, å få markedsført mangfoldet av organisasjoner og ulike typer kurs. Organisasjonslivet generelt og også studieforbundene sliter med å få aktive medlemmer, det er så mange andre tilbud. Frivillige organisasjoner blir sammenlignet med bedrifter når det gjelder lønnsomhet og effektivitet. Det er blitt stykkprisfinansiering av elever i videregående opplæring og studenter ved universiteter og høyskoler. Vi tenker ikke slik. Det er vanskeligere å stå på vår ideologiske basis i konkurransesituasjonen.

VOFO Nordland: Viktigste utfordring er å redde fylkestilskuddet til voksenopplæring i Nordland, hvis det er et poeng for studieorganisasjonene å eksistere. Vi vet ikke hva Tron-utvalget vil gi. For studieorganisasjonene var det veldig viktig at VOFO kontoret i fylket var der, selv om vi koster 500.000 kroner i året. Vi fikk fylkestinget til å snu i fjor. "Fylkesregjeringens" innstilling var at VO-tilskuddet skulle kuttes ut (Nordland har et fylkesråd / "fylkesregjeringen" som utgjør fylkeskommunens utøvende politiske ledelse). Innstillingen hadde mange faktafeil, blant annet at få fylker nå ga VO-tilskudd. De ansvarlige burde gå på VO-kurs, sto det på lederplass i Nordlands Avis, dessuten sto det at fylket måtte snu i denne saken. Det er kjempebra for oss at flere fylker gir VO-tilskudd.

6.5 Forholdet til regionale og lokale samarbeidspartnere utover VOFO og studieforbundenes medlemsorganisasjoner

Studieforbundenes roller er sjelden avgrenset til egen organisasjon og medlemsorganisasjoner. I tillegg til kontakten med medlemsorganisasjonene deltar regionledd i studieforbundene aktivt i ulike regionale og lokale nettverk. Dette gir kunnskaper og kontakter som er viktige for å utvikle og arrangere gode tilbud om voksenopplæring for ulike målgrupper.

I intervjuene med regionledd i tre regioner i fem studieforbund kommer det frem en rekke samarbeidspartnere i offentlig og privat sektor.

En viktig samarbeidspartner for alle er fylkesadministrasjon hos fylkesmann og i fylkeskommune samt kommuneadministrasjon for ulike sektorer (landbruk, næringsliv, regional utvikling, utdanning, kultur). Disse er også oppdragsgivere for kurs til sine ansatte fra noen studieforbund.

NAV Arbeid (tidligere A-etat) og Kommunal Voksenopplæring er samarbeidspartnere og oppdragsgivere for studieforbund når det gjelder opplæring for personer med lite utdanning

eller lese- og skrivevansker, innvandrere, langtidsledige og andre svake grupper på arbeidsmarkedet og i arbeidslivet.

Studieforbund som ønsker å bidra til regional utvikling og lokal næringsutvikling har samarbeid med Innovasjon Norge. De deltar også i regionale/ lokale nettverksorganisasjoner sammen med representanter for fylkesadministrasjon/ kommuneadministrasjon og næringsliv.

Regionale bransjeorganisasjoner og lokale bedrifter er samarbeidspartnere og oppdragsgivere for kurs til ansatte fra noen studieforbund.

Ressurssentre for videregående opplæring og høyere utdanningsinstitusjoner er til dels samarbeidspartnere med noen studieforbund, men de kan også være konkurrenter på utdanningsmarkedet.

Vi vil nå vise hvor varierte regionale nettverk de fem studieforbundene deltar i. Regionledd i Bygdefolkets Studieforbund (BSF) samarbeider med mange regionale og lokale aktører i landbrukssektoren:

- Landbruksavdelingen hos fylkesmannen brukes som faglige rådgivere og foredragsholdere. De formidler også EB-midler (Etterutdanning for bønder) fra Landbruksdepartementet til BSF. De inkluderer til dels informasjon om BSF-kurs i månedlig e-post informasjon til bønder i fylket.
- Landbruksavdelingen i fylkeskommunen er faglige støttespillere. De formidler også EB-midler (Etterutdanning for bønder) og EVL midler (Etter- og videreutdanning for landbruket) til studieforbundet.
- Landbrukskontorer i kommuner er samarbeidspartnere gjennom å markedsføre kurs, de videresender e-post til sine kontaktpersoner.
- Landbrukets HMS-tjeneste har utviklet kurs i helse, miljø og sikkerhet sammen med studieforbundet.
- Landbrukstjenesten (tidligere kalt avløserlag) arrangerer kurs for avløsere for bønder ved sykdom/kurs/ferie i samarbeid med studieforbundet. BSF har mange studieplaner som de videresender, de hjelper til med å finne foredragsholdere og tar VO-tilskudd.
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag er medlem av Studieforbundet natur og miljø og ikke BSF, men de blir invitert hvis BSF arrangerer kurs om f.eks. Kulturlandskap.
- Landbruk Nord i Troms er en ny organisasjon av landbrukstjenester (avløserlag) og forsøksringer, som er samarbeidspartner med BSF Nord-Norge.

Andre samarbeidspartnere utenfor landbrukssektoren er:

- Innovasjon Norge gir enkelte oppdrag knyttet til bygdeutvikling.
- I noen fylker har BSF arrangert studieringer om kommunale tiltaksplaner som ledd i høringer.
- For tradisjonsbevarende kurs er lokale historielag, husflidslag o.l. som er spesialister på sine områder, samarbeidspartnere.

Regionledd i Folkekulturforbundet (FOLK) samarbeider hovedsakelig med sine medlemsorganisasjoner (ungdomslag, husflidslag, kystkulturlag o.l.).

Regionledd i Musikkens Studieforbund (MSF)/ Norsk Musikkråd samarbeider med regionale organisasjoner i musikk/kultursektoren:

- Kulturskolerådet har fylkesavdelinger som arbeider med kurs og utviklingsarbeid. De kommunale kulturskolene er arbeidsgivere for kvalifisert personale og er en stor kilde til lokal kompetanse. MSF arbeider derfor tett sammen med kulturskolene og engasjerer lærere derfra til sine VO-kurs.
- Stiftelsen "Musikk i Hedmark" er en samarbeidspartner for MSF Oppland-Hedmark. Fylkeskommunen er en samarbeidspartner der MSF/NMR er involvert i planprosjekter om musikkfag og f.eks. regionalt Musikkarkiv. Et innspill fra MSF er at videregående skoler må få øvingslokaler for lokalt kulturliv og ikke bare dekke skolens eget behov, særlig når det ikke finnes regionale kulturhus.
- Organisasjoner i kultursektoren og høyskoler kan også være samarbeidspartnere til "spleiselag" for å utvikle kurs. Et eksempel er planlagt Barokk-kurs i Nordland knyttet til innstudering av Handels Messias med kor og amatørorkestre.

Regionledd i AOF Norge samarbeider med ulike offentlige og private aktører:

- NAV Arbeid har etter anbud gitt mange oppdrag til AOF regionalt. Når arbeidsledigheten går drastisk ned, blir det færre slike kurs.
- Fylkeskommunene har ulik vurdering av om AOF (og FU) skal kunne gi gratis videregående opplæring i allmennfag og yrkesfag til voksne. I Nordland skal alle bruke det offentlige systemet med ressursentre/OPUS. Men AOF i Bodø holder på å utvikle et samarbeid med OPUS når begge arrangører har fått påmeldte deltakere til et kurs. Den som har flest deltakere, holder kurset. OPUS og AOF deler inntektene. Ellers ville kurset blitt avlyst hos begge arrangører.
- Kommuner er arbeidsgivere for bl.a. hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. AOF Nordland i Vesterålen har tatt kontakt med de fleste kommunene om behovet for videreutdanning for disse yrkesgruppene. De vil sette i gang godkjent fagskoleutdanning i eldreomsorg på fem steder som deltidsutdanning i et og et halvt år, arrangert i samarbeid mellom AOF og NKS. Et annet tilbud blir videreutdanning i psykisk helsearbeid. Staten har nå stilt 27 millioner kroner til disposisjon for kommunene til videreutdanning for hjelpepleiere og omsorgsarbeidere.
- Kommunal Voksenopplæring i Skien og Porsgrunn har startet nettverk sammen med AOF Vestfold-Telemark, knyttet til Vox Basiskompetanse prosjekt. Samlet har de et fagmiljø på lese-skrive opplæring og fremmedspråklige elever. De ønsker å få til bedre integrering av fremmedspråklige og bli bedre totalt sett ved å "løfte oss opp over konkurransesituasjonen".
- Bedrifter (industri, transport, varehandel) i regionen inngår avtaler og bruker AOF til kurs for fagbrev til ansatte. De ønsker tilrettelagt opplæring, kanskje koblet med lese-skrive opplæring for noen ansatte.

- Høgskolen i Oslo er samarbeidspartner for AOFs lederprogram med seks moduler (30 stp) som tilbys regionalt.

Regionledd i Studieforbundet Folkeuniversitetet (FU) samarbeider med ulike offentlige og private aktører:

- Fylkesmenn fordelte tidligere støtte til studieringer på høyere nivå, som dekket 80 av reise og diett for foredragsholdere. Nå er fylkesmenn oppdragsgivere for høgskolestudier til ansatte arrangert av FU. Et eksempel er Barnehagejus (15 stp) fra Høgskolen i Telemark.
- Fylkeskommunene har ulik vurdering av om FU (og AOF) skal kunne gi gratis videregående opplæring i allmennfag og yrkesfag. FU tilbyr deltidsopplegg lokalt, voksne elever betaler for det hvis fylkeskommunen ikke vil finansiere. Nordland fylkeskommune samarbeider med FU Nordland om autorisert guide utdanning for å styrke reiselivsnæringen, med start i Vesterålen og Lofoten og deretter andre deler av fylket.
- Mesterbrevnemda har samarbeidsavtale med FU om å gi desentralisert utdanning (økonomisk-administrative fag, yrkesteori, HMS) for mesterprøven etter fagbrev.
- Kommuner har FU lenge samarbeidet med. Avdeling for prosjekt og oppdrag i FU Vestfold-Telemark-Buskerud har besøkt de fleste kommuner i regionen. Noen kommuner har hatt alle ledere på studiet Coaching og relasjonsledelse (15 stp) fra Høgskolen i Akershus. Ordførere i Hallingdal var bekymret for at de hadde få kvalifiserte lærere. FU fikk Høgskolen i Sogn og Fjordane, som hadde få studenter, til å starte deltids lærerutdanning over fem år med resultat 74 kvalifiserte lærere.
- Kommunale næringsetater og regional utviklingsavdeling i Nordland har støttet et mentoropplegg "Kvinner i ledelse" (kalt "Tøtte til topps" med lokal språkbruk) som FU Nordland formidler. Lofotrådet for regional næringsutvikling er en mulig oppdragsgiver for tilbud om leder- og bedriftsutvikling.
- NAV Arbeid har etter anbud gitt mange oppdrag til FU i regionen. FU har f.eks. holdt yrkessjåførkurs for NAV, deltakerne fikk raskt jobb, men det er nå færre å rekruttere. I et nytt samarbeidsopplegg etter "Vestfold-modellen" med felles annonsering skal FU gi utdanning og NAV skal skaffe jobber i transportnæringen. FU Vestfold-Telemark-Buskerud har fått all språkundervisning for flyktninger i regionen. FU har fått kursdeltakerne ut i praksis/jobbs ved å henvende seg til bedrifter de har hatt oppdrag for. Dette er viktig i NAVs evaluering av kursene og kurstilbyder. FU Innlandet gir motivasjonskurs med arbeidspraksis for langtidsledige.
- Bedrifter i regionen bruker FU til kurs for fagbrev til ansatte, selv om de må betale. De ønsker tilpasset opplæring raskt. FU arrangerer også studier fra universiteter og høgskoler for ansatte i bedrifter.
- Bransjeorganisasjoner som samarbeidspartnere sikrer at flere bedrifter kjøper felles opplæring for ansatte. FU Nordland initierte et kompetansehevingsopplegg for ansatte i reiselivet med kurs fra Universitetet i Stavanger (tidligere Norsk Hotellhøgskole) i samarbeid med Nordland Reiseliv.

- Formaliserte nettverk mellom bedrifter og kommune gir inntak til hvilke opplæringsbehov som er udekket. Et eksempel er nettverket Sandefjord Vekst, som FU regionalt har vært medlem av i mange år. Store bedrifter i regionen ønsket mastergrad innen logistikk og IKT for ansatte. FU regionalt kontaktet fagmiljøer ved NTNU, som de formidler studier fra. Fagpersoner fra NTNU med en referansegruppe fra tolv store regionale bedrifter utviklet så en erfaringsbasert mastergrad i logistikkledelse.
- Innovasjon Norge er blitt en samarbeidspartner. FU Nordland deltar i et prosjekt for å "eksportere" Folkeuniversitet-modellen til Kina, med støtte fra NORAD, Innovasjon Norge og Nordland fylkeskommune. FU Nordland har levert anbud til Innovasjon Norge på etablererkurs fire steder i Norge. "Vi oppdager at vi blir tatt mer på alvor som regional utviklingsaktør av Innovasjon Norge, fylkeskommune og kommuner gjennom konkrete prosjekter."
- Universiteter og høyskoler har inngått sentrale samarbeidsavtaler med Folkeuniversitetet om samarbeid med regionale FU. Et eksempel er FU Vestfold-Telemark-Buskerud som tilbyr studier fra elleve høyskoler og fire universiteter. Det var lettere å samarbeide tidligere, nå skal lærestedene selv tjene penger på videreutdanning for voksne. Nærmeste høyskole kan oppfatte regional FU som en konkurrent, særlig når høyskolen etablerer satellitter i fylket. Derfor er det ofte lettere for regional FU å samarbeide med læresteder i andre regioner, og dette gir et bredere tilbud.

Vi ser at regionledd i studieforbundene - enten dette bare er en person eller en liten stab på femten personer - har utrolig mange og varierte samarbeidspartnere for å styrke kompetansen til voksne i arbeidsliv og kulturliv. Vi mener dette kostnadseffektive kontakt- og utviklingsarbeidet er en av grunnene til at det er viktig å beholde regionledd for de studieforbundene som har disse.

6.6 Konkurransesituasjonen for studieforbundene regionalt

Et tema i intervjuene med regionledd i de fem studieforbundene er hvordan de oppfatter studieforbundets konkurransesituasjon i regionen i dag, og om de har egne kurstilbud i regionen som konkurrerer med kommersielle tilbydere.

En tøff konkurransesituasjon er en vurdering som deles av mange intervjuede regionledd, særlig for kurs som er rettet mot andre enn medlemsorganisasjonene. Regionleder i Folkeuniversitetet Innlandet sier det slik: "Konkurransesituasjonen er beinhard. Vi har en betydelig aktivitet i Innlandet. Hedmark har flest studietimer per innbygger i landet. Vi merker at det er mange nye kommersielle tilbydere innenfor ulike områder. Det dukker opp kommersielle aktører med truckførerkurs og sertifiseringskurs, de "skummer markedet" og forsvinner. Viktigste konkurrenter for oss er OPUS ressursentre og videregående skoler, også høyskolene som nå driver mye vi før drev i samarbeid. Men ikke alle er overalt. I mer grisgrendte strøk er det liten eller ingen konkurranse. Der er det andre studieforbund: AOF,

Bygdefolkets Studieforbund, Folkekulturforbundet. Vi prøver å tilpasse slik at vi ikke driver med akkurat det samme."

Å gi kurs etter oppdrag fra en kunde (bedrift, offentlig virksomhet) er en måte å unngå usikkerheten i det åpne markedet. Men dette krever at oppdragsgiver kjenner og har tillit til at studieforbundet kan gi god opplæring for ansatte. Det er viktig å ha gode referanser fra andre tidligere kunder. "Vi må vise at vi er gode, andre bør si det." Dessuten krever offentlige kunder anbudskonkurranse før de tildeler oppdrag med opplæring.

Vi vil nå ut fra intervjuene sammenfatte *konkurransesituasjonen i ulike opplæringsarenaer*: opplæring internt (for medlemsorganisasjoner), opplæring for lokalsamfunnet, opplæring i det åpne markedet, opplæring som oppdrag etter anbud.

Opplæring internt

- Kurs for medlemsorganisasjonenes tillitsvalgte og studieledere. Her er det liten konkurranse.
- Andre kurs for medlemsorganisasjonene. Dette er hovedsakelig faglig etterutdanning for medlemmer, til dels i studieringer. Medlemsorganisasjonene og deres skoler tilbyr slike kurs. Det er liten konkurranse med andre tilbydere. (AOF, Folkeuniversitetet, Bygdefolkets Studieforbund, Musikkens Studieforbund)

Opplæring for lokalsamfunnet

Dette er kurs i musikk, folkekultur og tradisjoner. Kursene er ofte demokratisk organisert i studieringer. Det er liten konkurranse på egne felter, det er konkurranse fra kommunale musikkskoler og kommersielle tilbud i populærmusikk/dans. (Folkekulturforbundet, Musikkens Studieforbund)

Opplæring i det åpne markedet

- Hobby/fritidskurs er et felt med konkurranse mellom studieorganisasjoner, noen kommersielle tilbydere finnes også.
- Pensjonistuniversitetet med språk- og kulturkurs, reiser (Folkeuniversitetet Vestfold) har konkurranse fra kommersielle tilbydere.
- Kurs for offentlig sertifisering. Det er stor konkurranse med kommersielle tilbydere for visse kurs (Båtførerprøve, truckfører o.l.), men liten konkurranse for andre kurs (landbruket). Kursleverandører må ha offentlig godkjenning. (AOF, Bygdefolkets Studieforbund)
- Videregående opplæring (moduler). Her er det konkurranse med videregående skoler og ressursentre/OPUS som kan tilby gratis opplæring. (AOF, Folkeuniversitetet)
- Fagskoleopplæring. Her er det konkurranse med private skoler. NOKUT godkjenning kreves nå for å få lån fra Lånekassen. Nytt felt er videreutdanning for helse/omsorgsykker. (AOF, Folkeuniversitetet)

- Studier (moduler) fra universiteter og høyskoler i egen region og andre regioner. Her er det konkurranse med sentre for etter/videreutdanning ved universiteter og høyskoler, dessuten med nye fylkeskommunale studiesentre i noen fylker. (Folkeuniversitetet, AOF, Bygdefolkets Studieforbund)

Opplæring som oppdrag etter anbud

- Opplæring for svake grupper. Eksempler er NAV kurs med praksis for langtidsledige, norsk språkkurs for innvandrere i kommuner, lese/skrivekurs for kommuneansatte. Her er det konkurranse med Kommunal Voksenopplæring, videregående skoler og kommersielle tilbydere. (AOF, Folkeuniversitetet)
- Opplæring for ansatte i kommune/fylke, offentlig sektor. Dette kan være kurs for fagbrev/videregående opplæring (f.eks. omsorg, renhold), fagskoleopplæring, deltidsstudier fra universiteter og høyskoler (f.eks. ledelse). Her er det konkurranse med videregående skoler, ressursentre/OPUS, private skoler/fagskoler, sentre for etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler. (AOF, Folkeuniversitetet)
- Opplæring for ansatte i lokale/regionale bedrifter. Dette kan være tilpasset opplæring til fagbrev (industri, service), kurs for sertifisering, deltidsstudier fra universiteter og høyskoler (f.eks. logistikk). Her er det konkurranse med videregående skoler, ressursentre/OPUS, private skoler/fagskoler, sentre for etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler. (AOF, Folkeuniversitetet)

6.7 Andre utviklingstrekk – flere kulturelle kurs og opplæringstiltak?

Kapittel 6 har tatt for seg mål og utviklingsmuligheter. I oppdraget fra Tron-utvalget stilles også spørsmålet: ”Kan utviklingen i retning av flere kulturelle kurs og opplæringstiltak gjenkjennes i organisering, kultur og struktur?” (vii). Denne problemstillingen synes i utgangspunktet ikke å være spesielt relevant da både *antall* kurs totalt og *antall* kulturelle kurs i offentlig statistikk fra SSB viser markert *nedgang* henholdsvis på vel 13000 og vel 4000 kurs fra 2002 til 2006.²³ Det er altså *ikke* blitt ”flere kulturelle kurs og opplæringstiltak”. Den *relative andelen* av kurs innenfor estetiske fag og håndverksfag økte imidlertid svakt med fra 40 til 43 prosent fra 2002 til 2006. Denne endringen kan vanskelig relateres til organisering, struktur eller kultur for studieforbundene.

Tøsse (2003:187) viste for øvrig at den samlede relative *deltakelsen* innenfor kulturelle kurs- og opplæringstiltak (fagemnene språk, musikk og sang samt estetiske fag, håndverksfag, dans og sport) innenfor studieforbundene for perioden 1978 til 2002, totalt sett har endret seg marginalt. Tøsse avdekker imidlertid en relativ nedgang for deltakelsen i språkkurs fra 11 prosent i perioden 1978-80 mot 3 prosent i 2002. Samtidig

²³ I den siste femårsperioden har det for øvrig vært en volumnedgang for studieforbundenes samlede timetall innenfor samtlige ni emneområder med unntak av helse-, sosial- og idrettsfag.

økte den relative andelen deltakere innenfor ”musikk og sang” fra 10 til 35 prosent mens den relative deltakelsen innenfor andre kultureller kurs (estetiske fag, håndverksfag, dans og sport) ble redusert fra 25 prosent til 11 prosent. Tøsse (2003) ser endringene innenfor kultureller kurs i primært i sammenheng med ”skifte i preferanser og behov” Deltakelsen i engelskkurs i 2002 var under 1/10 av nivået i 1978/79, mens spansk på sin side har opplevd en markert vekst etter 2000 og overtatt som det mest populære fremmedspråket. Tøsse ser den samlede sterke absolutte og relative nedgangen for deltakelsen i språkkurs i 24-årsperioden i sammenheng med ”auka utdanningsnivå og at skoleverket har dekt større delar av behovet for grunnleggjande språkopplæring”. Tøsse skriver videre:

”Mest slåande er nedgangen i deltaking under hovudemnet estetiske fag, handverksfag, dans og sport, det vil seie dei tradisjonelle kulturberande kursa som er knytte til fritid og hobbyinteresser. Størst prosentvis nedgang sidan slutten av 70-talet finn vi i kurs i folkedans, tekstilkurs (til dømes vevkurs, sykurs) og fotokurs.”

Innenfor kultureller kurs er det musikk- og sangkurs som har opplevd en langsiktig vekst fram til 2000. Fra 2002 har de tre største studieorganisasjonene innenfor estetiske og håndverksfag hatt en markert nedgang i deltakelsen. Størst er nedgangen for Folkeuniversitetet som har vel 50.000 færre kurstimer innenfor dette emnefeltet i 2006 enn fem år tidligere. Musikkrådets kursvirksomhet ble skilt ut som Musikkens studieforbund i 2004 mens Folkekulturforbundet oppstod i 1995 som en fusjon av blant andre Norges Husflidslag og Norges Ungdomslag. Denne strukturendringen var trolig et resultat av statlige krav om organisering av studieforbund med under 20.000 studietimer. Samtidig hadde organisasjonene et faglig slektskap, folkelig tradisjonsformidlende kultur, som fortsatt synes å være under press²⁴.

6.8 Oppsummering og vurdering

Vi har i dette kapitlet pekt på en rekke momenter i forhold til roller mål og utviklingsmuligheter for studieforbundene der vi også finner store variasjoner mellom studieforbund. *Studieforbundenes ulike roller* kan likevel sies å variere ut fra følgende hovedtyper der den første er en rolle alle må ivareta for å kunne motta offentlig støtte:

- formidler av VO-støtte og godkjenningsinstans for studieplaner og kursaktivitet
- kursutvikler og kursoperatør for medlemsorganisasjonene
- kursarrangør for det åpne kursmarkedet innenfor et fåtalls emneområder
- allsidig kursarrangør med et bredspektret emnetilbud til allmenne målgrupper som også kan være tilbyder av spesialiserte kurs for arbeidslivet, videregående opplæring eller amo-kurs

²⁴ Folkekulturforbundet skriver følgende i sin siste årsmelding: ”I 2006 gikk kursaktiviteten dramatisk ned i FOLKs medlemsorganisasjoner. Nedgangen er på nærmere 20 prosent og er den største endring i aktivitet som studieforbundet noen gang har hatt” FOLK skriver videre: ”Denne situasjonen skyldes en nedgang i statstilskudd på nærmere 20 prosent”.

Studieforbundenes roller er sjelden avgrenset til egen organisasjon og medlemsorganisasjoner. I tillegg til kontakten med medlemsorganisasjonene deltar regionledd i studieforbundene aktivt i ulike regionale og lokale nettverk. Dette gir kunnskaper og kontakter som er viktige for å utvikle og arrangere gode tilbud om voksenopplæring for ulike målgrupper. Vi ser at regionledd i studieforbundene - enten dette bare er en person eller en liten stab på femten personer - har utrolig mange og varierte samarbeidspartnere for å styrke kompetansen til voksne i arbeidsliv og kulturliv. Vi mener dette kostnadseffektive kontakt- og utviklingsarbeidet er en av grunnene til at det er viktig å beholde regionledd for de studieforbundene som har disse.

Målsetningene for de åtte studieforbundene som vi har konsentrert oss om, har visse fellestrekk. Studieforbundenes hovedfokus er medlemsorganisasjonene og eksisterende allmennrettede tilbud. Dessuten står medlemsorganisasjonenes og studieforbundets egne utviklingsbehov sentralt i måldokumentene. Flere av studieforbundene vektlegger behovet for å tilpasse egen organisasjon og videre satsinger til en presset økonomi. Flertallet av de åtte forbundene er inne i en kritisk fase med betydelig redusert kursvirksomhet og der presset på en kompetent, men svært begrenset administrasjon, er økende. Studieforbundene har offensive mål for framtida til tross for at flere av dem lever i en heller usikker økonomisk situasjon og derfor er opptatt av å bedre rammebetingelsene for virksomheten. Flere vil øke studievirksomheten, men dette kan virke vel optimistisk særlig for forbundene som tærer på egenkapitalen og allerede må ta stilling til om de skal redusere administrative utgifter ytterligere sentralt, regionalt eller lokalt.

Hovedbarrieren for studieforbundene synes å være et sårbart administrativt apparat som er betydelig slanket i senere år, der kravet om lønnsomhet i kurstilbudet konkurrerer med kvalitet. Enkelte studieforbund går med underskudd og tærer på egenkapitalen. Dette svekker mulighetene for å utvikle organisasjonen og kursvirksomheten framover. Det synes å være betydelig ressursmangel i systemet som må kompenseres for å få til gode utviklingsprosesser som kan gi økt kvalitet og samtidig økt kursvolum. I 2007 er det kun en begrenset mulighet til utviklingsmidler etter søknad og ingen andre former for omstillingsstøtte. Studieforbundene står overfor en relativt tøff konkurransesituasjon regionalt og lokalt, særlig i forhold til kurs som er rettet mot andre enn medlemsorganisasjonene. Opplæring innrettet mot lokalsamfunnet har en viss konkurranse, mens opplæring i det åpne markedet og opplæring som oppdrag etter anbud, er mest utsatt for konkurranse fra kommersielle aktører. Det offentlige bidrar i tillegg selv til konkurransen på oppdragsmarkedet for voksenopplæring blant annet gjennom NAV, videregående skoler, fagskoler eller universiteter og høyskoler.

Et hovedinntrykk som avtegner seg i vår undersøkelse er en sektor i motbakke som likevel er svært fleksibel og opptatt av å gi kurstilbud som voksne etterspør. De frivillige studieorganisasjonene er også lydhøre for å dekke behov som det offentlige vektlegger gjennom spesielle tilskudd med hjemmel i § 24 i Voksenopplæringsloven og tilhørende

forskrifter. Utviklingsmulighetene for studieforbundene er imidlertid ikke de beste innenfor dagens tilskuddsordninger for studieforbundene. Mange forbund er for opptatt av å begrense skadevirkningene i stedet for å kunne ruste egen organisasjon for å imøtekomme framtidens behov som et fleksibelt supplement til det offentlige utdanningssystemet. Dette er et tankekors som bør tillegges vekt i vurderingen av framtidige tilskuddsordninger og årlige bevilgninger over statsbudsjettet.

Studieforbundene står overfor en relativt tøff konkurransesituasjon regionalt og lokalt, særlig i forhold til kurs som er rettet mot andre enn medlemsorganisasjonene. Opplæring innrettet mot lokalsamfunnet har en viss konkurranse, mens opplæring i det åpne markedet og opplæring som oppdrag etter anbud, er mest utsatt for konkurranse fra kommersielle aktører. Det offentlige bidrar i tillegg selv til konkurransen på oppdragsmarkedet for voksenopplæring blant annet gjennom NAV, videregående skoler, fagskoler eller universiteter og høyskoler.

7 Evaluering og dokumentasjon av virksomheten

Kravene til dokumentasjon av kursvirksomheten i studieforbundene (og deres medlemsorganisasjoner) er som nevnt i delkapittel 4.1 om styringssystemet, nedfelt i Voksenopplæringsloven. For å ivareta dette ansvaret benytter forbundene ulike dokumentasjonssystemer; alt fra papirbaserte oppmøtelister som føres av kurslærer i det enkelte kursemnet til datasystemer²⁵ som blant annet kan gi aggregerte data over kurs, studietimer og ulike grupper av deltakere for ulike emneområder. Denne informasjonen innrapporteres senere til Statistisk sentralbyrå og Vox ved siden av melding om virksomheten, og revisorattestasjon for innrapporterte studietimer i tillegg til årsregnskap og revisjonsberetning.

Fleksibilitet, effektivitet og systematisk kontroll i tilskuddforvaltningen

Et sentralt moment i styringssystemet er nettopp studieforbundenes rolle for å formidle offentlige tilskudd som de mottar på basis av innrapportert studietimer til deltakere innen sitt forbund og til kursvirksomheten i egne medlemsorganisasjoner. Denne måten å kanalisere de offentlige midlene på, bidrar til å forenkle den statlige tilskuddsforvaltningen til en kursadministrativ oppgave underlagt klare krav om internkontroll og rapportering. Dette synes å være et viktig moment for å oppnå nødvendig fleksibilitet for studieforbundenes og medlemsorganisasjonenes virksomhet slik at tilskuddene tilkommer den enkelte kursarrangøren uten ekstra administrative kostnader. For studieforbundene er det også arbeidsbesparende at ordinære tilskuddet beregnes ut fra antall godkjente studietimer i tre forutgående år uten at de må søke om dette tilskuddet. Dette tillitsbasert systemet reguleres av Voksenopplæringsloven med tilhørende forskrifter og retningslinjer som ivaretar behovet for systematisk kontroll over offentlige midler primært gjennom

- Eksplisitte krav for godkjenning av studieforbund samt rapportering og dokumentasjon av deres virksomhet.
- Krav til etablerte kontrollsystemer i studieforbundene herunder revisorgodkjenning
- Etablerte kontrollrutiner hos departementet/ Vox som tilskuddsforvalter
- Sanksjonsmuligheter som utsatt utbetaling, opphør av utbetaling, krav om tilbakebetaling av urettmessig utbetalt tilskudd og eventuelt bortfall av godkjenningen for studieforbundet

For departementets og Vox' del forenkles forvaltningene av tilskuddet til studieforbundenes virksomhet ved at dette kanaliseres dels gjennom studieforbundene og dels gjennom VOFO. Tallgrunnlaget for tilskudd sammenstilles og leveres av SSB. Dette

²⁵ Studieforbundene bruker ulike administrative systemer for å dokumentere sin virksomhet. WinRegis er et slikt dataverktøy for timeregistrering, avregning og rapportering av kursvirksomhet som VOFO initierte og som flere av studieforbundene benytter seg av i dag. WinAdmis er et annet dataverktøy for kursadministrasjon som brukes av flere studieforbund.

skal først være kontrollert av studieforbundet, dets revisor, og dels SSB før Vox til slutt foretar sine kontroller. Videre gir trolig VOFOs virksomhet, deriblant forbundets forvaltning av reisestipendordningen, en administrativ fordel når staten slipper å utføre denne oppgaven og forholde seg til ulike henvendelser fra studieforbund noe som ellers ville kreve mye tid. Det synes dessuten rimelig å anta som Statskonsult (2005:42)²⁶ skriver, at paraplyorganiseringen kan være en fordel for staten fordi ”private aktører som regel vil ha sterkere intensiver til effektiv forvaltning enn det statlige aktører har fordi private aktører vanligvis står overfor et større press om effektivitet for å overleve”. Vi tror denne beskrivelsen passer godt på tredje sektors *ideelle* kursarrangører, nærmere bestemt studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner i 2007. Studieforbund har ikke krav til lønnsomhet, og subsidierer selv ofte spissede kurs som går med underskudd, med overskudd fra mer populære kurs. Samtidig er forbundene over tid avhengig av at man går med små overskudd og slik kunne bygge opp egenkapital, styrke egen organisasjon og utvikle framtidige satsinger.

7.1 Behov for dokumentasjon, innsyn og kontroll

Våre informanter i det sentrale leddet av utvalgte studieforbund gir et nærmest unisont uttrykk for at dagens krav til dokumentasjon er omfattende, men akseptable. Systemet framstår som innarbeidet og akseptert som i studieforbundene vi har undersøkt. Enkelte oppfatter det likevel slik at kravene dels er blitt skjerpet i en periode der de offentlige tilskuddet har blitt betydelig redusert. Dokumentasjon og rapportering utgjør i alle tilfeller en omfattende tilleggsoppgave – spesielt for ”små-arrangører” som mangler gode rapporteringsverktøy (hvilket i seg selv ikke fremmer rapportering av lokal kursvirksomhet i medlemsorganisasjoner). Selv om dagens dokumentasjonskrav kan være en byrde for kursarrangører (gjennom oppfølging av interne kontrollsystemer inklusive stikkprøvekontroll og ekstern revisor som kontrollerer rapportert aktivitet), bidrar de samtidig til å bygge opp *nødvendig legitimitet til studieforbundene etter tidligere mislighetsaker* der offentlige midler er blitt benyttet i strid med formålet. Flere forbund har hatt slike saker og ryddet opp i dem blant annet ved å midlertidig ekskludere involverte lokalledd for å avklare forholdet, tilbakebetale midler som er urettmessig utbetalt og i noen tilfeller avskjedige utro medarbeidere. Enkelte forbund har dessuten skjerpet kravene til frammøtelister med personlig signatur og intern stikkprøvekontroll av deltakere for å forebygge mot eller avdekke mislighold.

For de lokale kursarrangørene i studieforbund og deres medlemsorganisasjoner er det sentrale å få gjennomført gode kurs og da oppleves dokumentasjon trolig som en mindre interessant ekstraoppgave i en alt for travel hverdag. Men ”hva er egentlig alternativet? Hvor får man ellers 70 kroner per innrapportert time enn fra staten?” svarer en av våre

²⁶ Rapport 2005:7 Tilskudd til paraplyorganisasjoner. En evaluering av UFDs tilskudd til paraplyorganisasjoner på voksenopplæringsområdet. Statskonsult 2005.

sentrale informanter gjerne når dokumentasjonsbehovet diskuteres internt. Samtidig har systemet trolig nådd *et metningspunkt for kravene til dokumentasjon og rapportering* av studieforbundenes aktivitet gitt dagens tilskuddsnivå. Flere informanter gir et klart uttrykk for at eventuelt krav om personnummerregistrering av den enkelte kursdeltaker er uønsket og unødvendig og vil medføre reduksjon i kursvirksomheten spesielt i medlemsorganisasjoner som har tidligere erfaring med statlig overvåking og/ eller forfølgelse av enkeltindivider på ideologisk eller etnisk grunnlag.

7.2 Evaluering av studieforbundenes virksomhet

Retningslinjene for tilskuddsforvaltningen gir som nevnt i delkapittel 4.1 om styringssystemet, Vox ansvaret for å vurdere behovet for evaluering av tilskuddsordningen og departementet ansvaret for å iverksette evaluering. Det er ikke foretatt noen evaluering av tilskuddsordningen etter at Vox overtok som tilskuddsforvalter. Statskonsult evaluerte imidlertid tilskuddsordningen til voksenopplæring i studieforbundene i 1997²⁷. Rapporten konkluderer blant annet med at ”det bør foretas en samlet vurdering av regelverket for tilskuddsberettiget studiearbeid med sikte på forenkling. Kravene til tilskuddsberettiget studiearbeid bør presenteres samlet for tilskuddsmottakerne. Det gjelder både vilkårene, kravene til kontroll og kravene til dokumentasjon”. Begrunnelsen er å bidra til reduksjon av administrative kostnader i studieforbundene og departementet. Statskonsult (1997: 68) er videre opptatt av at ”vilkårene er entydige og at ikke studieforbundene kan påvirke den innbyrdes fordelingen mellom forbundene ved tilpasninger til regelverket”.

I desember 2000 mottok Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) rapport fra et utvalg som etter departementets mandat gjennomgikk eksisterende regelverk for statlige tilskudd til studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner. Utvalgets leder og sekretær var fra sektoren i tillegg til tre andre medlemmer mens KUFs hadde to observatører med tale- og forslagsrett. Mandatet krevde at gruppen ga ”tilrådingen til departementet om forenkling og samordning av regelverk på grunnlag av en intensjon om et felles regelverk for ordningene” (tilskudd til studieforbund/ fjernundervisningsinstitusjoner). Regelverekutvalget foreslo at det skulle utarbeides én felles forskrift for studieforbundene og fjernundervisningsinstitusjonene med basis i normering og nivåplassering av studieaktiviteten²⁸.

Departementets Avdeling for Kompetanse og arbeidsliv nedsatte videre i 2003 en intern prosjektgruppe som blant annet vurderte tilskuddsordningen til studieforbund.

²⁷ Rapport 1997:3; En analyse av tilskuddsordningene til voksenopplæring i studieforbundene. Statskonsult. Analysen ble gjennomført på oppdrag fra Finansdepartementet.

²⁸ Rapport fra Regelverkutvalget til KUF, Oslo 2000-12-08.

Rapporten fra departementet²⁹ vurderer endringer i tilskuddsordninger og behov for lovendringer for studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner. Prosjektgruppen foreslo en framtidig ordning med tilskudd til to formål, uformell læring ubundet av bestemte pensum og dernest opplæring på høyere nivå. Dette forslaget forutsatte etablering av en egen finansieringsordning for grunnopplæring for voksne. Gruppen anbefalte en videreføring av eksisterende tilskuddsordning og reglement inntil førstnevnte er fastlagt. Dessuten foreslo gruppen at forvaltningsoppgavene knyttet til tilskuddsordningen ble overført til Vox dels for å bidra til et tettere samarbeid mellom Vox og voksenopplæringsmiljøene.

For øvrig foreligger en evaluering av tilskudd til paraplyorganisasjoner på voksenopplæringsfeltet, herunder VOFO, som Statskonsult gjennomførte i 2005 på oppdrag av departementet. Vi henviste til rapporten som kun indirekte berører studieforbundene, tidligere i dette kapitlet samt i delkapittel 4.2 om samarbeidet mellom Vox og VOFO.

7.3 Oppsummering og vurdering

Det avsluttende kapitlet har tatt for seg temaene dokumentasjon og evaluering. Dagens krav til dokumentasjon er omfattende, men akseptable. Systemet framstår som innarbeidet og akseptert i studieforbundene som vi har undersøkt. Dokumentasjon og rapportering utgjør i alle tilfeller en omfattende tilleggsoppgave samtidig som de pålagte oppgavene bidrar til å bygge opp *nødvendig legitimitet* for studieforbundene. Systemet har imidlertid trolig nådd *et metningspunkt for kravene til dokumentasjon og rapportering* av studieforbundenes aktivitet gitt dagens tilskuddsnivå. Flere informanter gir et klart uttrykk for at eventuelt krav om personnummerregistrering av den enkelte kursdeltaker er uønsket og unødvendig og kan medføre reduksjon i kursvirksomheten. Det synes å være en fordel om studieforbundene selv også kan ha nytte av dokumentasjonen og rapporteringen til Statistisk sentralbyrå, i sitt eget planleggings- og utviklingsarbeid – utover å oppnå de aktivitetsbaserte tilskuddene.

Departementet har selv vurdert endringer i tilskuddsordningene til studieforbundene flere ganger dels på basis av et utvalg fra sektoren, dels i form av en intern gruppe i departementet og dessuten med utgangspunkt i analyser utført av Statskonsult. Det er ikke foretatt noen evaluering av tilskuddsordningen etter at Vox overtok som tilskuddsforvalter, men den korte tiden tatt i betraktning er ikke dette å forvente. Vurderingene av tilskuddsordningene har gitt en rekke forslag til tiltak som er fulgt opp i varierende grad. Den mest skjellsettende endringen er delegeringen av forvaltningsansvaret til Vox, mens regelverket ikke er vesentlig endret på grunnlag av evalueringsaktiviteten. Det er for eksempel få endringer mot en felles tilnærming i tilskuddsforvaltningen for studieforbund og fjernundervisningsinstitusjonene slik som Regelverkutvalget foreslo i 2000.

²⁹ VO-prosjektets rapport 21.7.03: "Rapport fra prosjektet som har vurdert tilskuddso. til studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner".

Vedlegg

Vedlegg 1: Antall ansatte i hel eller delt stilling i studieforbundene regionalt eller sentralt ved årsskiftet 2006/ 2007*

Studieforbund	Regionalt	Sentralt	Totalt
Studieforbundet Folkeuniversitetet	135	24	159
Arbeidernes Opplysningsforbund i Norge	90	30	120
Aftenskolen Høyres Studieforbund	18	3	21
Bygdefolkets Studieforbund	14	5	19
Folkekulturforbundet	0	6	6
Populus - studieforbundet folkeopplysning (a)	0	5	5
Funksjonshemmedes Studieforbund (b)	0	4	4
Idrettens Studieforbund	0	4	4
Norsk Kristelig Studieråd	0	3	3
Musikkens Studieforbund (c)	0	3	3
Studieforbundet natur og miljø	0	3	3
Sosialistisk Opplysningsforbund (d)	0	2	2
Senterpartiets Studieforbund (e)	0	2	2
Samisk Studieutvalg/Sàmi Oahppolàvdegoddi	0	2	2
Venstres Opplysningsforbund	0	1	1
Kristelig Folkepartis Studieforbund	0	1	1
Frikirkelig studieforbund	0	1	1
Akademisk Studieforbund	0	1	1
Fremskrittspartiets Studieforbund (f)	0	0	0
Sjøsamisk Studieforbund	0	0	0
Totalt	257	100	357

* Merknader:

a) Populus: 4 stillinger delt på 5 personer

b) FS: 3,3 årsverk sentralt

c) MSF: Totalt 1,6 årsverk. Daglig leder i full stilling, prosjektansatte i delt stilling i prosjektet "Musikk i fengsel og frihet". MSF kjøper i tillegg 0,2 årsverk (regnskaps/ statistikk) fra Norsk musikkråd og i tillegg utfører fylkesmusikkrådene administrative oppgaver.

d) SO: Totalt 1,8 årsverk. Daglig leder i 80%- stilling, studieseekretær og prosjektmedarbeider i delte stillinger

e) SpS: Total 1,5 årsverk

f) FrS: har ingen ansatte, men to medarbeidere i organisasjons- og skoleringsavdelingen i Fremskrittspartiet utfører arbeidet i FrS. Ingen regionalt ansatte, kun valgte studieledere i FrPs fylkes- og lokallag

For flere av forbundene er opplysningene oppdatert per mai 2007. Kilder: Tilgjengelige årsmeldinger for 2006 samt oversikter fra studieforbund over de ansattes bakgrunn

Vedlegg 2: Oversikt over informantene

AOF Norge: Glenn Henriksen, rådgiver

AOF Nordland: Britt Dahl, administrasjonsleder

AOF Telemark og Vestfold: Ragni Bilberg, daglig leder

Bygdefolkets studieforbund (BSF): Sonja Jacobsen, studieinstruktør

BSF Oppland: Kjell Børresen, studieinstruktør

BSF Nord-Norge: Tove Berre, studieinstruktør

BSF Vestfold: Hilde Ringen Kommedal, studieinstruktør

Folkekulturforbundet (FOLK): Kjersti Gangsø, daglig leder

FOLK Oppland: Anne Silje Berg

FOLK Telemark: Knut Olsen

Folkeuniversitetet, Landssekretariatet: Alfredo de la Nuez, generalsekretær

Folkeuniversitetet Nordland: Stein Rune Fjærvoll, områderektor

Folkeuniversitetet Innlandet: Stein Hallam, regionleder

Folkeuniversitetet Buskerud, Vestfold og Telemark: Ragnhild Stein, regiondirektør

Funksjonshemmedes studieforbund: Marianne Ween, generalsekretær

Fremskrittspartiets studieforbund (FrS): Øistein Lid, organisasjons- og skoleringsjef og Ulf Meyer, skoleringsleder

Musikkens studieforbund: Kristin Orestad Clementz, daglig leder

Hedmark Musikkråd: Trond Eklund Johansen, daglig leder

Nordland musikkråd: Line Grepperud Olsen, daglig leder

Telemark kulturnettverk (musikkråd): Kjell Stundal, studierektor

Studieforbundet Solidaritet (SO): Jon Gunnar Arntzen, styreleder og Bjørn Jansen, daglig leder

Voksenopplæringsforbundet (VOFO): Sturla Bjerkaker, generalsekretær og Ellen Stavlund assisterende generalsekretær

VOFO Nordland: Jørn Helge Sørensen, regionkonsulent

VOFO Oppland: Ellen Traaseth, regionkonsulent

VOFO Vestfold: Liv Nordman, regionkonsulent

Vox, Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet: Tom Sørhus, underdirektør