

Nr. 2005:7

Tilskudd til paraplyorganisasjoner

*En evaluering av UFDs tilskudd til paraply-
organisasjoner på voksenopplæringsområdet*

Forord

På oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet har Statskonsult gjennomført en evaluering av departementets tilskudd til paraplyorganisasjoner på voksenopplæringsområdet. Organisasjonene som har vært gjenstand for evaluering er Folkehøgskolerådet, Voksenopplæringsforbundet, Norsk forbund for fjernundervisning og International Council for Open and Distance Education. Formålet med evalueringen har vært å gi UFD et grunnlag for å vurdere nivået på og forvaltningen av tilskuddet til disse organisasjonene, samt et grunnlag for å vurdere om andre oppgaver bør legges til organisasjonene.

Vi takker alle informantene som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer og ved å fremskaffe relevant dokumentasjon. Vi takker også alle som har bidratt til evalueringen gjennom å delta i spørreundersøkelsen.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Marianne I. Kvalvåg (prosjektleder), Ragnhild Øvrelid og Tone ibenholt.

Oslo, juli 2005



Vivi Lassen

SAMMENDRAG	3
1 BAKGRUNN	6
2 METODER OG FAGLIG TILNÆRMING	7
2.1 Analysemodell.....	7
2.2 Metoder	8
3 STATLIG STØTTE TIL FRIVILLIGE ORGANISASJONER	10
3.1 Hva sier frivillighetsmeldingene?	10
3.2 Krav i økonomiregelverket.....	11
3.3 Paraplyorganisasjoners rolle.....	11
4 PARAPLYORGANISASJONENE PÅ VOKSENOPPLÆRINGSOMRÅDET	13
4.1 Oversikt over tilskudd til paraplyorganisasjonene	13
4.2 Voksenopplæringsforbundet (Vofo)	13
4.3 Folkehøgskolerådet	14
4.4 Norsk forbund for fjernundervisning (NFF)	15
4.5 International Council for Open and Distance Education (ICDE) ..	15
5 FUNN FRA KARTLEGGINGEN	17
5.1 Mange offentlige og private aktører	17
5.2 Gråsoner mellom begreper.....	18
5.3 Ulike mål og verdier	18
5.4 Nytte for medlemmene.....	19
5.4.1 Paraplyorganisasjonenes syn.....	19
5.4.2 Medlemmenes syn.....	20
5.5 Sammenligninger av organisasjonene	28
5.5.1 Oversiktstabell.....	28
5.5.2 Fellesnevner	29
5.5.3 Medlemsmasse	29

5.5.4	Målgruppe	29
5.5.5	Vektlegging av roller.....	29
5.5.6	Tjenester.....	31
5.5.7	Kontakt med medlemmene.....	32
5.5.8	Finansiering.....	32
5.5.9	Oppgaver for staten	34
5.5.10	Kontakt med staten.....	35
5.5.11	Internasjonalt arbeid.....	37
5.6	Samarbeid mellom paraplyorganisasjonene.....	38
6	STATSKONSULTS VURDERINGER	40
6.1	Oppfyllelse av krav i økonomiregelverket	40
6.2	Nytte for medlemmene.....	41
6.3	Merverdi for staten	42
6.4	Bør organisasjonene få nye oppgaver for staten ?	43
6.5	ICDEs rolle og oppgaver.....	45
6.6	Drøfting av finansieringsmodeller	46
7	OPPSUMMERING AV ANBEFALINGER	48

Sammendrag

På oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) har Statskonsult evaluert tilskudd til paraplyorganisasjoner på voksenopplæringsområdet.

Følgende organisasjonene inngår i evalueringen:

- Folkehøgskolerådet
- Voksenopplæringsforbundet (Vofo)
- Norsk forbund for fjernundervisning (NFF)
- International Council for Open and Distance Education (ICDE)

Felles for alle disse organisasjonene er at de er paraplyorganisasjoner som, i motsetning til sine medlemsorganisasjoner, ikke selv utfører opplæringsaktiviteter. Organisasjonenes virksomhet må derfor vurderes i lys av hva de tilfører egne medlemsorganisasjoner og hvilke oppgaver de utfører på vegne av staten/departementet.

UFDs mål for evalueringen har vært :

- å få et grunnlag for å vurdere omfanget av tilskudd til paraplyorganisasjoner.
- å kartlegge forskjeller i forvaltningspraksis i de ulike paraplyorganisasjonene, slik at man kan få et grunnlag for å etablere en mest mulig lik forvaltning av tilskuddsordningene.
- å få et grunnlag for å vurdere i hvilken grad departementet skal legge oppgaver til paraplyorganisasjonene.

Statskonsult har basert kartleggingen på en gjennomgang av tilgjengelig skriftlig materiale, intervjuer med aktuelle informanter i paraplyorganisasjonene, departementet, Vox og enkelte medlemmer/utdanningsinstitusjoner. I tillegg er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til medlemmer/utdanningsinstitusjoner.

Det er relativt mange offentlige og private aktører som har en rolle på voksenopplæringsområdet. Historisk sett har private aktører hatt en sterk rolle. Området kompliseres av at det brukes en del begreper som delvis er overlappende; voksenopplæring, folkeopplysning, allmenndanning, fjernundervisning, livslang læring, fleksibel opplæring. Det kommer også frem av undersøkelsen at det er ulike mål og verdier på voksenopplæringsområdet. Dette gir seg blant annet utslag i ulikt syn på hva som bør inngå som voksenopplæring.

Paraplyorganisasjonene peker på at de gir medlemmene tilgang til et faglig nettverk, og at de ivaretar medlemmenes interesser i samfunnet. Alle oppgir at de har en viktig rolle som interesseorganisasjon og at de har en viktig oppgave i å utvikle nettverk mellom medlemmene. Rollen som faglig ressurs blir også trukket fram av paraplyorganisasjonene.

I spørreskjemaet satte vi opp fire ulike roller for paraplyorganisasjonene og ba medlemmene om å ta stilling til en rekke spørsmål/påstander knyttet til egen

paraplyorganisasjons ivaretagelse av disse rollene/oppgavene. Følgende inndeling av roller/ oppgaver ble brukt:

- Oppgaven som interesseorganisasjon
- Oppgaven som nettverksbygger
- Oppgaven som faglig ressurs
- Oppgaven som tilskuddsforvalter

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at et flertall av medlemmene vurderer arbeidet som utføres av paraplyorganisasjonene som nyttig, men at det er enkelte oppgaver som de mener paraplyorganisasjonen bør prioritere høyere.

Vi har foretatt en sammenligning av organisasjonene etter enkelte vurderingskriterier; fellesnevner, struktur, medlemsmasse, målgrupper, vektlegging av roller, tjenester til medlemmene, kontakt med medlemmene, kontakt med staten, oppgaver for staten, finansiering og internasjonalt arbeid.

Det varierer hva som er fellesnevner for de ulike organisasjonene. Mens medlemmene i NFF har selve metoden/opplæringsformen fjernundervisning som en viktig fellesnevner, er fagområdet (voksenopplæring) fellesnevner for studieforbundene i Vofo. For ”medlemmene” i Folkehøgskolerådet – folkehøgskolene - er det selve skoleformen som er avgjørende. Medlemmene i ICDE har, på samme måte som NFF, metoden fjernundervisning /fleksibel læring som en sentral fellesnevner, men felles for de fleste medlemmene til ICDE er at de tilbyr høyere utdanning/universitetstudier.

Hos alle paraplyorganisasjonene utgjør den statlige finansieringen en sentral del av inntektene. Tre av paraplyorganisasjonene har også medlemskontingenter som en finansieringskilde.

Statskonsult vurderinger kan oppsummeres som følger:

- Departementet bør se nærmere på ansvarsdelingen mellom de statlige aktørene, det vil si UFD, Utdanningsdirektoratet og Vox, når det gjelder paraplyorganisasjonene på områdene voksenopplæring og folkehøgskole. Det bør vurderes om enkelte oppgaver kan delegeres fra UFD til Vox eller Utdanningsdirektoratet.
- UFD bør ikke legge for mange forvaltningsoppgaver til paraplyorganisasjonene/ private aktører. Det gir lavere fagkompetanse i staten, samt et økt kontrollbehov. Det kan også medføre en rollekonflikt for paraplyorganisasjonene.
- Paraplyorganisasjonen kan imidlertid utføre og utfører til dels også i dag, visse oppgaver for UFD, eksempler er bl.a. kvalitetssikring av innrapportert tallmateriale og innstillinger /råd ved fordeling av midler til institusjonene. En slik modell kan bidra til å gi fordelingen av midler en faglig legitimitet, samt avlaste departementet.
- Departementet bør utvikle en policy for statlig finansiering av paraplyorganisasjonene. Det bør bl.a. vurderes om det er hensiktsmessig

at alle paraplyorganisasjonene får en viss andel av sine inntekter fra andre kilder enn staten, for eksempel medlemskontingenter, oppdragsfinansiering, mv..

- UFD bør se nærmere på dagens rapportering fra paraplyorganisasjonene. Det bør settes klarere krav til rapporteringen, og vurderes å lage en felles mal. Videre må departementet i samråd med organisasjonen finne en form for rapportering som gir departementet nødvendig informasjon om måloppnåelse. I rapporteringen bør en få bedre frem hvilke resultater organisasjonen oppnår fremfor rene beskrivelser av aktiviteter.
- UFD bør tydeliggjøre hva som er formålet(ene) med å gi tilskudd til ICDE (global versus nasjonal nytte). Formålet bør gjenspeiles i oppfølgingen av organisasjonen. ICDE bør i større grad profilere seg og informere om organisasjonens virksomhet i Norge.

1 Bakgrunn

Utdannings- og forskningsdepartementet har bedt Statskonsult evaluere tilskuddsordninger for organisasjoner som organiserer voksenopplæringsinstitusjoner og folkehøgskoler.

Følgende organisasjoner har inngått i evalueringen:

- Folkehøgskolerådet
- Voksenopplæringsforbundet
- Norsk forbund for fjernundervisning
- International Council for Open and Distance Education

Felles for alle disse organisasjonene er at de, i motsetning til sine medlemmer, er paraplyorganisasjoner som ikke selv utfører opplæringsaktiviteter,. Organisasjonenes virksomhet må derfor vurderes i lys av hva de tilfører egne medlemsorganisasjoner og hvilke oppgaver de utfører på vegne av staten/departementet.

UFDs mål for evalueringen har vært :

- å få et grunnlag for å vurdere omfanget av tilskudd til paraplyorganisasjoner.
- å kartlegge forskjeller i forvaltningspraksis i de ulike paraplyorganisasjonene, slik at man kan få et grunnlag for å etablere en mest mulig lik forvaltning av tilskuddsordningene.
- å få et grunnlag for å vurdere i hvilken grad departementet skal legge oppgaver til paraplyorganisasjonene.

Departementet satte opp følgende problemstillinger for evalueringen:

- Hvilken verdi har paraplyorganisasjonene for tilskuddforvaltningen i departementet?
- I hvilken grad løser organisasjonene oppgaver av verdi for departementet som ikke er direkte tilknyttet tilskuddsforvaltningen?
- Hvor stor del av oppgaveporteføljen til organisasjonene er slik som departementet har pålagt?
- Hvordan oppfatter de ulike aktørene (departementet, paraplyorganisasjonene selv og utdanningstilbyderne) paraplyorganisasjonenes rolle?
- Hvordan vurderer utdanningstilbyderne innsatsen til paraplyorganisasjonene?
- Alternative finansieringsmåter for paraplyorganisasjonene.

2 Metoder og faglig tilnærming

Etter Statskonsults oppfatning har den viktigste hensikten med evalueringen vært å få vurdert om paraplyorganisasjoner er en egnet modell for forvaltning av tilskudd til voksenopplæringsinstitusjoner og folkehøgskoler, og i hvilken grad paraplyorganisasjonene er egnet til å utføre oppgaver for Utdannings- og forskningsdepartementet.

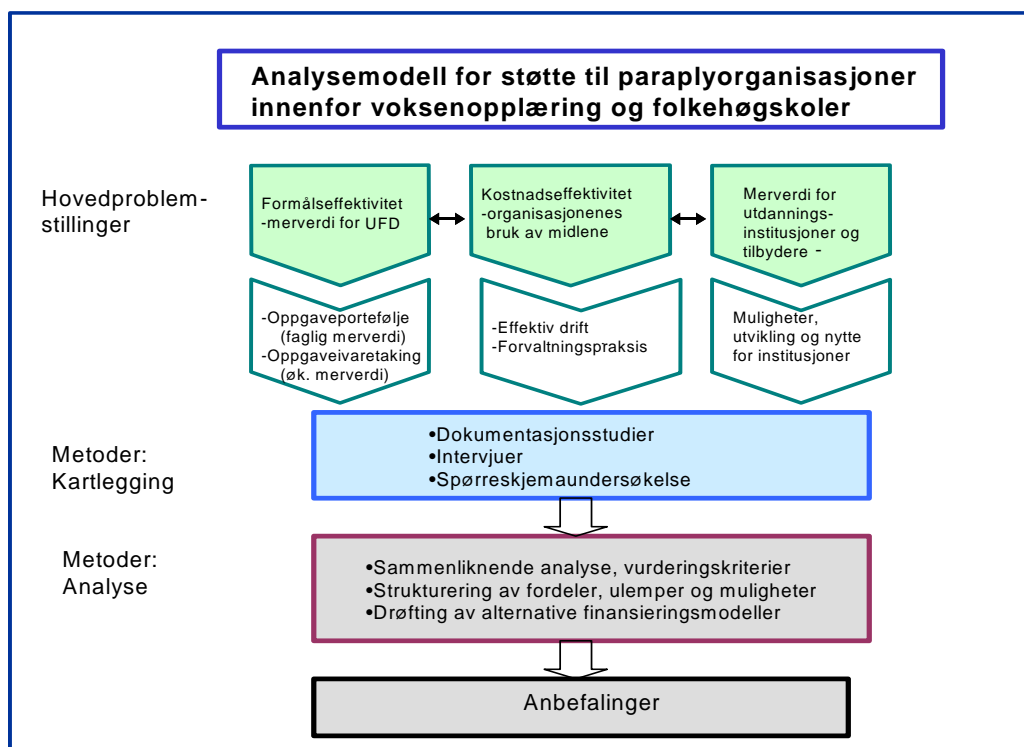
UFD har behov for et grunnlag for å vurdere om støtte til og via paraplyorganisasjoner:

- bidrar til en mer effektiv forvaltning av midlene i hht vilkår og kriterier
- fører til avlastning av UFD ved at oppgaver utføres på vegne av departementet
- gir en merverdi for medlemsorganisasjonene

Hovedfokus for evalueringen har vært å klargjøre hvilke roller og oppgaver paraplyorganisasjonene ivaretar i forhold til hovedmålet for tilskuddsordningene, i relasjonen til departementet og i forhold til medlemsorganisasjonene.

2.1 Analysemodell

Statskonsult har i evalueringen tatt utgangspunkt i følgende analysemodell og gjort følgende konkretiseringer av oppgaven:



Figur 1: Analysemodell

1) Hvilken *merverdi oppnår staten/departementet* ved å støtte paraplyorganisasjonene? En konkretisering av statens merverdi kan være:

- Faglig merverdi: Hvilke oppgaveportefølje har organisasjonene, og hvilken faglig merverdi gir dette for staten/UFD. Dette kan være å etablere faglige nettverk og stimulere til samarbeid mellom aktørene, faglig kompetanseutvikling, informasjonsvirksomhet, rette inn og prioritere tilskudd til medlemsorganisasjoner (folkehøgskoler og voksenopplæringsvirksomhet) ut fra faglige vurderinger osv.
- Økonomisk og administrativ merverdi: Ivareta oppgaver knyttet til forvaltning av tilskudd på vegne av UFD. Dette kan være økonomistyring, kontroll, rapportering, ivareta og forenkle kontakten mellom utdanningsinstitusjonene og UFD.

2) I hvilken grad bruker organisasjonene midlene i henhold til gitte vilkår og kriterier og *forvalter dem effektivt*?

3) Hvilke *nytte/merverdi har utdanningsinstitusjonene/medlemsorganisasjonene* av paraplyorganisasjonene?

Vi har sett nærmere på hvilken rolle paraplyorganisasjonene har når det gjelder tjenester for medlemsorganisasjoner. Vi har også beskrevet og vurdert ansvarsfordelingen mellom paraplyorganisasjonene og utdanningsinstitusjonene og kartlagt de ulike aktørenes oppfatninger av forventninger og behov.

Basert på denne analysemodellen har vi foretatt en sammenlignende analyse av paraplyorganisasjonene etter enkelte vurderingskriterier. Vi har sett nærmere på fordeler og ulemper med å fordele midler til og gjennom denne typen private organisasjoner, og drøftet hvordan departementet bør bruke disse aktørene i sitt arbeid. Vi har i den forbindelse drøftet alternative finansieringsmodeller sett i lys av erfaringene på området.

Figur 1 illustrerer hvordan vi har sett forholdet mellom evalueringens hovedformål og hovedproblemstillinger og hvordan kartleggingen og analysen skal gi grunnlag for anbefalinger om forvaltning av tilskuddet på dette området og hvordan paraplyorganisasjonene kan ivareta oppgaver på vegne av UFD.

Vi har lagt vekt på å konkretisere problemstillinger og spørsmål slik at de er relevante for formålet med evalueringen og aktuelle både for UFD, paraplyorganisasjonene og utdanningsvirksomheten.

2.2 Metoder

Ut fra formål og problemstillinger har vi valgt å basere kartleggingen på

- En gjennomgang av tilgjengelig skriftlig materiale

-
- Intervjuer med aktuelle informanter i paraplyorganisasjonene, departementet, Vox og enkelte medlemmer/utdanningsinstitusjoner.
 - spørreskjemaundersøkelse til medlemmer/utdanningsinstitusjoner.

Dokumentstudier

Statskonsult har foretatt en systematisk og strukturert gjennomgang av tilgjengelig skriftlig materiale på området. Vi har bl. a gjennomgått:

- Dokumenter som angir den overordnede styringen av området (stortingsdokumenter, etc)
- Materiale som beskriver mål og satsingsområder for organisasjonene
- Tilsagnsbrev, krav og retningslinjer for støtten
- Rapporter fra organisasjonene
- Evalueringer

Intervjuer

Vi har intervjuet representanter for alle paraplyorganisasjonene, departementet, Vox, Norgesuniversitetet, og noen utvalgte medlemsorganisasjoner. Vi har benyttet både personlige intervjuer og telefonintervjuer.

Til grunn for intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide som ble sendt informantene på forhånd (se vedlegg). Intervjuene ble konsentrert om å få innsyn i hvordan ordninger, systemer, rutiner, og relasjoner fungerer i praksis. Dette er informasjon som i liten grad har vært tilgjengelig gjennom det skriftlige materialet. Intervjuene har derfor være et viktig supplement til dokumentstudiene. Til sammen har vi snakket med 27 personer (se vedlegg).

Spørreskjemaundersøkelse

For å kartlegge medlemsorganisasjonenes oppfatninger om paraplyorganisasjonenes tjenester og nytteverdi har vi gjennomført en spørreskjemaundersøkelse. Alle medlemmene i Vofo og NFF, samt folkehøgskolene (Folkehøgskolerådet) fikk tilsendt et spørreskjema. Vi har mottatt til sammen 97 svar fordelt på 66 folkehøgskoler, 14 studieforbund, og 17 medlemmer i NFF. Dette gir en svarprosent på 86% for folkehøgskolene, 70% for medlemmene i Vofo, 68% for medlemmene i NFF. Spørreskjemaet ble sendt ut gjennom paraplyorganisasjonene, men svarene ble sendt direkte til Statskonsult per post eller mail. I samråd med departementet ble det ikke sendt spørreskjema til medlemmene i ICDE.

Spørreskjemaet er vedlagt.

3 Statlig støtte til frivillige organisasjoner

Tilskudd til frivillige organisasjoner kan inngå som en del av sektorpolitikken. De frivillige organisasjonene har som regel en viktig rolle i å fremme medlemmenes interesser, og å være et korrektiv til den statlige politikken på området. Organisasjonenes forhold til fagdepartementet og rollen de har på sektoren er ofte formet over tid. Departementenes forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner kan variere betydelig, noe som ofte forklares med ulike formål med ordningene, ulike typer organisasjoner og ulik størrelse på det statlige tilskuddet.

Rammene for departementenes forvaltning av statlige tilskudd til frivillige organisasjoner fremgår av to frivillighetsmeldinger¹ og regelverket for økonomistyring i staten.² Regelverket for økonomistyring i staten ligger til grunn for departementenes forvaltning av tilskuddsordninger, herunder for ordninger som er rettet mot frivillige organisasjoner.

3.1 Hva sier frivillighetsmeldingene?

Frivillighetsmeldingene omhandler viktige begrunnelser for frivillige organisasjoner. Begrunnelsene vil som regel styre hvilke former for tilskudd som gis, og hvilken type oppfølging staten bør ha.

I frivillighetsmeldingene skilles det mellom tre ulike grunnsyn for frivillige virke; medlemsbasert virke, verdibasert virke og fortjenestefri virke.

Det trekkes opp seks begrunnelser for at de frivillige organisasjonene er viktige samfunnsaktører.

1. Organisasjonene er viktige *samfunnsaktører* i kraft av det arbeidet de utfører.
2. De frivillige organisasjonene er viktige som *demokratiske aktører*.
3. Evnen til å bygge og vedlikeholde *identitetsskapende felleskap*.
4. Frivillige organisasjoner kan skape tillit i samfunnet, gjennom et nettverk av aktiviteter og bygge opp *sosial kapital* i befolkningen, ved for eksempel å bryte ned fordommer.
5. En begrunnelse som gjerne trekkes frem er knyttet til organisasjonens mangfold og evne til å skape engasjement og deltakelse ved at de er en arena for *kunnskapsformidling og læring*.
6. Organisasjonene bidrar til *samfunnsmessig mangfold*, gjennom at folk med ulik bakgrunn, interesser og verdier kan finne sammen og drive aktiviteter på egne premisser.

Det understrekes at departementets forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner må være tilpasset begrunnelsen eller formålet med tilskuddene.

¹ St.meld. nr 27 (1996-1997) : Om statens forhold til frivillige organisasjoner, St. meld. nr 44 (1997-1998): Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner.

² Reglement for økonomistyring i staten fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003.

3.2 Krav i økonomiregelverket

Mens frivillighetsmeldingene behandler spørsmålet om begrunnelser for tilskudd til frivillige organisasjoner, inneholder økonomiregelverket krav og føringer for hvordan tilskuddsforvaltningen bør foregå. Begrunnelsene for tilskudd vil som regel styre hvilke tilskuddsformer og kontrollformer som bør benyttes.

I økonomiregelverket stilles det krav om at ansvarlig departement skal tydeliggjøre hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen (målet og målgruppe). I regelverket fremgår det at ansvarlig departementet skal fastsette hvilke opplysninger som skal innhentes fra tilskuddsmottaker eller eventuelt andre kilder for å belyse måloppnåelsen.

Departementet skal videre utarbeide kriterier for tildeling, og skal sørge for at det blir fastsatt regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i den etterfølgende rapporteringen. Departementet har videre et ansvar for at tilskuddsordninger blir evaluert.

Regelverket inneholder ikke særskilte regler for tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. Det reviderte regelverket for økonomistyring i staten som trådte i kraft 1. januar 2004 gir generelt økt rom for departementene og eventuelle tilskuddsforvaltere til å tilpasse tilskuddsordninger ut fra en konkret vurdering av den enkelte ordningen, herunder av risiko og vesentlighet. Det legges blant annet til rette for at departementene kan redusere kravene til rapportering.

Følgende fremgår av de nye regelverket:

- Krav til rapportering må ses i sammenheng med den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet.
- Rapportering fra tilskuddsmottakerne kan erstattes eller suppleres med informasjon fra andre kilder.
- Det er opp til hvert departement og tilskuddsforvalter å vurdere behovet for kontrolltiltak, herunder krav til særskilt revisorattestasjon på opplysninger fra mottaker.
- Relativt små bidrag kan gis uten utførlige kontrolltiltak.

3.3 Paraplyorganisasjoners rolle

På stadig flere felt er det en framvekst av paraplyorganisasjoner, samarbeidsorganer og nettverk som har til hensikt å representere og samordne flere organisasjoners politikk overfor offentlige myndigheter³. Det pekes på at for det offentlige kan det ofte være en fordel å forholde seg til noen få paraplyorganisasjoner fremfor et stort antall enkeltorganisasjoner. De sentrale enhetene i de største organisasjonene har utviklet kompetanse på administrative funksjoner, har fagkunnskap og har en viktig oppgave i å fremme medlemmenes interesser overfor myndighetene.

³ Bortne, Selle og Strømsnes, 2002

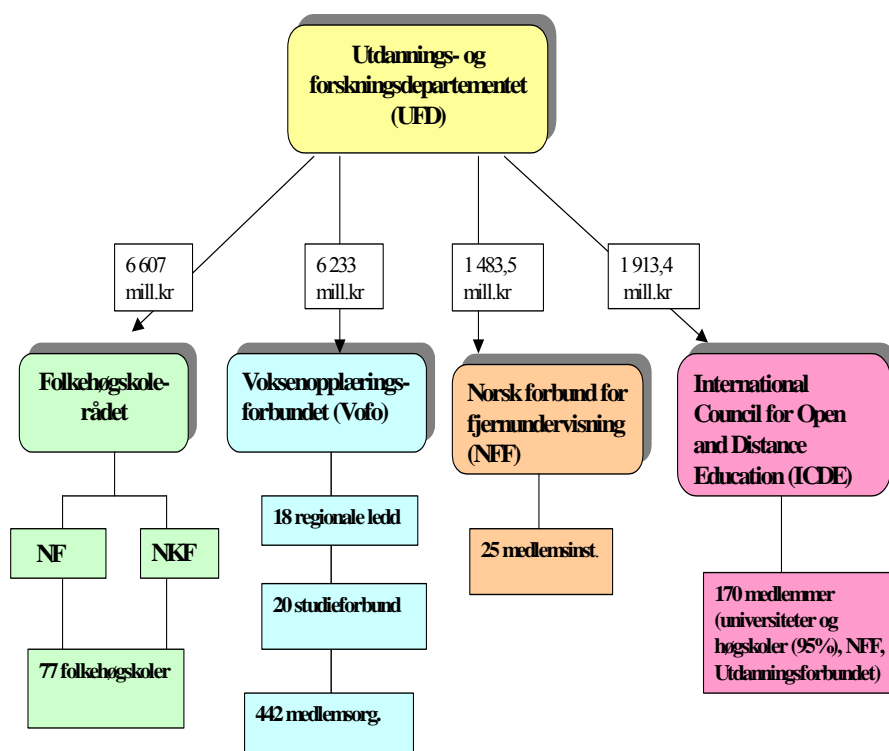
Andelen som får betalt for å gjøre en innsats i de frivillige organisasjonene har også økt siden 1970-tallet. (Selle, 1998). For små organisasjoner kan det være en fordel å slå seg sammen med flere organisasjoner som arbeider på samme felt. Gjennom paraplyer står organisasjonene sterkere i arbeidet med å fremme egne synspunkter overfor offentlige myndigheter.

Departementer som gir tilskudd til frivillige organisasjoner bør sørge for å ha kunnskap om hvilken rolle de frivillige organisasjonene spiller på sitt område, og vurdere om organisasjonene skal brukes i løsningen av offentlige oppgaver og hvilke konsekvenser dette ev. har.

4 Paraplyorganisasjonene på voksenopplæringsområdet

4.1 Oversikt over tilskudd til paraplyorganisasjonene

Nedenfor gis en oversikt over tilskudd som gis til paraplyorganisasjonene på voksenopplæringsområdet. Det fremgår videre av figuren at paraplyorganisasjonene har ulik struktur.



Figur 2 : Oversikt over tilskudd til paraplyorganisasjoner på voksenopplæringsområdet

4.2 Voksenopplæringsforbundet (Vofo)

Voksenopplæringsforbundet (Vofo) er et felles interesse- og serviceorgan for studieforbundene med regionale ledd i alle fylker. Studieforbund er paraplyorganisasjoner for frivillige, ideelle organisasjoner med voksenopplæring som hovedoppgave. Eksempler er Arbeidernes opplysningsforbund (AOF) og Folkeuniversitetet. Opplæringen omfatter en rekke ulike emner, som varierer fra fritidsorienterte kurs til kurs på universitets- og høyskolenivå og yrkeskvalifiserende kurs. I 2004 hadde Vofos medlemmer 633 000 deltakere på kurs.

Forbundet driver blant annet informasjonsarbeid og opplæring av medarbeidere i voksenopplæringen og videreutvikler studieplaner og kursdokumentasjon som

gir grunnlag for verdsetting i det offentlige utdanningssystemet.

Målsettingen med det statlige tilskuddet er å bidra til driften av Vofo, slik at organet kan ivareta fellesoppgaver for medlemsorganisasjonene i forhold til departementet og fremme kunnskap om og utvikling i fagområdet.

Vofo har 20 studieforbund som hovedmedlemmer. I tillegg har Vofo såkalte konsultative medlemmer, bl. a Vox. Alle medlemmene, også de konsultative medlemmene, betaler medlemskontingent.

Ifølge Vofo utfører de en del prosjekter på vegne av UFD, Vox, EU, Nordisk ministerråd, og får 20-30% av inntektene fra denne virksomheten. Eksempler på prosjekter er utvikling av system for dokumentasjon av realkompetanse, kursbevis, samordnete/enhetlige studieplaner, plattform for studiesirkel, mm.

Vofo oppgir at de disponerer totalt 7,5 årsverk, hvorav 2 årsverk er knyttet til prosjekter, 2 årsverk til administrative støttefunksjoner, 1 årsverk til lederfunksjonen, 1-1,5 årsverk til forvaltningsoppgaver (kvalitetssikring av statistikk, SSB) og 0,5-1 årsverk til internasjonalt og nordisk arbeid.

4.3 Folkehøgskolerådet

Folkehøgskolerådet er et skolepolitisk samarbeidsorgan for de norske folkehøgskolene og folkehøgskolerørslene og får sitt mandat fra Norsk Folkehøgskolelag (NF) og Noregs Kristelige Folkehøgskolelag (NKF)

Folkehøgskolerådet tar på seg oppgaver som best kan løses i fellesskap, til beste for skoleslaget og skolene, og som ikke er av ren fagpolitisk karakter. Folkehøgskolerådet legger til rette for samarbeid mellom folkehøgskolene, og jobber for samordning av økonomiske og administrative ordninger.

Videre legger Folkehøgskolerådet vilkårene til rette for pedagogisk utviklingsarbeid, og stimulerer skolene til engasjement og samarbeid om tiltak som har med folkehøgskole og folkeopplysning å gjøre både nasjonalt og internasjonalt.

Målet for det statlige tilskuddet er å bidra til at Folkehøgskolerådet ivaretar fellesoppgaver for folkehøgskolene, og koordineringsoppgaver for departementet. Videre er det et mål å bidra til paraplyorganisasjonens fremming av kunnskap om og utvikling innenfor skoleslaget.

Folkehøgskolerådet har seks medlemmer. Lederne i NF og NKF er faste medlemmer. Styrene i NF og NKF peker ut to medlemmer hver. Folkehøgskolerådet skal ha en sekretær i hel stilling. Sekretæren arbeider etter instruks utarbeidet av Folkehøgskolerådet, har tale- og protokollasjonsrett på møter, men ikke stemmerett. Sekretæren forbereder saker sammen med leder.

Vervet som leder for Folkehøgskolerådet går på omgang mellom NF og NKF med en funksjonstid på to år. Folkehøgskolerådet kan sette ned nemder og

utvalg til å hjelpe seg i arbeidet. Folkehøgskolerådet peker ut to representanter til Nordisk Folkehøgskoleråd. Vanligvis vil dette være lederne i NF og NKF.

4.4 Norsk forbund for fjernundervisning (NFF)

NFF var opprinnelig en medlemsorganisasjon for brevskoler. Fra 1989 har også offentlige institusjoner (deriblant universiteter) vært medlem. Fra 1991 fikk organisasjonen også konsultative medlemmer, og i 2005 er det åpnet for individuelt medlemskap. Pr.31. desember 2004 hadde NFF 25 medlemmer, herav tre konsultative.

Fjernundervisning har et betydelig omfang i Norge. I overkant av 20 000 deltakere fullfører hvert år kurs i regi av 14 godkjente fjernundervisningsinstitusjoner.

Målet med det statlige tilskuddet til paraplyorganisasjonen NFF, er å bidra til driften slik at organet kan ivareta fellesoppgaver for medlemsorganisasjonene i forhold til departementet og fremme kunnskap om og utvikling av fagområdet.

Tilskuddet har til formål å bidra til at NFF, som fellesorgan for godkjente fjernundervisningsinstitusjoner, kan gi faglig og praktisk støtte til departementet i spørsmål som angår tilskuddsordningen for fjernundervisningsinstitusjoner.

NFF opplyser at paraplyorganisasjonen har tre ansatte. I tillegg har de et styre som velges av årsmøtet og består av fem medlemmer. Forbundet har også et arbeidsutvalg som består av styreleder, nestleder og daglig leder. I arbeidsutvalget skal både godkjente frittstående fjernundervisningsinstitusjoner (gruppe a) og offentlige og private norske utdanningsinstitusjoner med fjernundervisning (gruppe b) være representert.

4.5 International Council for Open and Distance Education (ICDE)

International Council for Open and Distance Education (ICDE) er en internasjonal medlemsorganisasjon for fjernundervisning som har sitt sekretariat i Oslo. ICDE ble etablert i 1938. Organisasjonens formål er å fremme fjernundervisning og fleksible undervisningsmetoder.

I 1989 ble sekretariatet lagt til Oslo. ICDE ble tidligere administrert av frivillige personer fra universiteter og høyskoler, og hadde ikke et fast sekretariat. ICDE oppgir at de har tre ansatte. Økonomi- og regnskapstjenester kjøpes av en konsulent.

Organisasjonen arrangerer internasjonale konferanser annethvert år, og avholder workshops med jevne mellomrom. Det er styret for ICDE (med representanter fra ulike verdensdeler) som, basert på råd fra sekretariatet, beslutter hvilke type konferanser som arrangeres. På grunnlag av dette lages det årlig en konferansekalender.

Organisasjonen er en medlemsorganisasjon med ulike typer medlemmer hovedsaklig universiteter og høyskoler (95%) Men også organisasjoner som

Utdanningsforbundet og NFF er medlemmer. Totalt er det i dag 170-180 medlemmer i ICDE. Det er store variasjoner i medlemsmassen. Medlemmene betaler en kontingent som er basert på virksomhetenes eget budsjett. ICDE har nylig ansatt en person som jobber med medlemservice, noe som har resultert i en fordobling av medlemsmassen i første kvartal 2005 sammenlignet med første kvartal 2004.

Målet med det statlige tilskuddet er å bidra til driften av ICDE, slik at organet kan bygge ut kontakten med norske fjernundervisningsmiljøer og myndigheter for å gi disse tilgang til ICDEs ekspertise og nettverk i internasjonal fjernundervisning. Kriteriet for måloppnåelse er at ICDE bygger ut kontakt med norske fjernundervisningsmiljøer og myndigheter. Tilskudd skal benyttes til drift av ICDE.

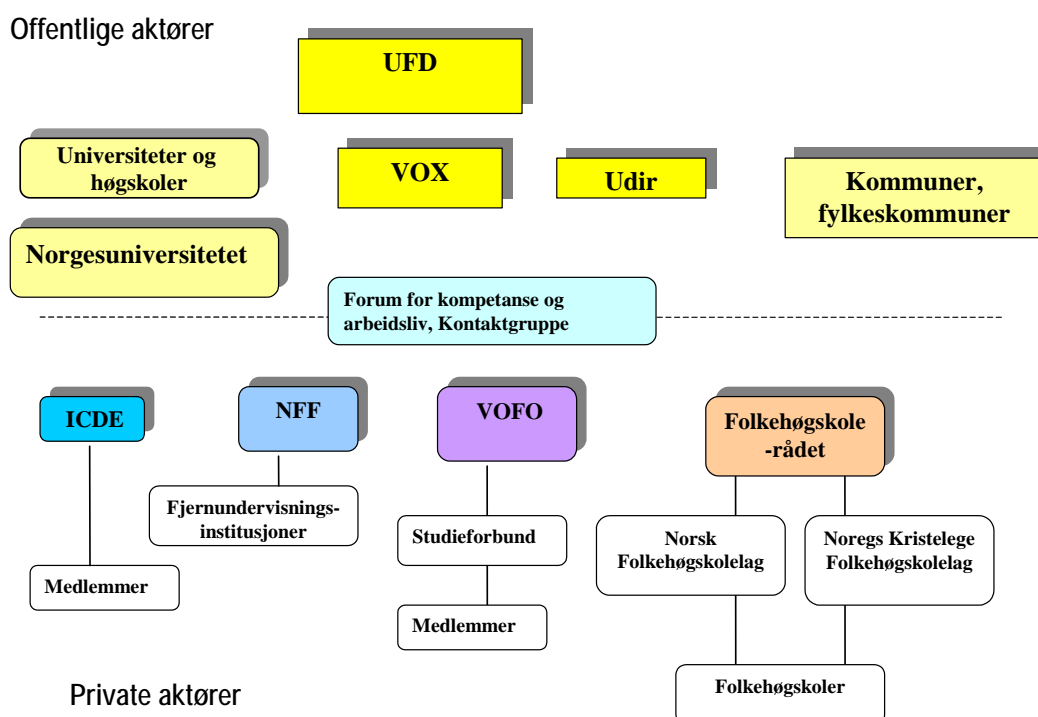
ICDE peker på at de har jobbet mye i Sør /Øst land, og at de har en del kontakt med UD, NORAD og organisasjoner på bistandsområdet. Organisasjonen oppgir at de har tett kontakt med Unesco, Verdensbanken og FN.

5 Funn fra kartleggingen

5.1 Mange offentlige og private aktører

Nedenfor har vi søkt å gi en oversikt over dagens organisering av voksenopplæringsområdet i Norge.

Det fremgår av oversikten at det er relativt mange offentlige og private aktører som har en rolle på voksenopplæringsområdet.



Figur 3: Oversikt over offentlige og private aktører på området

Historisk sett har voksenopplæring i Norge hatt en svak ansvars plassering i det offentlige utdanningssystemet. Voksenopplæringsloven har riktignok slått fast at kommuner og fylkeskommuner har et ansvar, men dette har ikke vært konkretisert slik at det kunne påberopes av enkeltindivider, og det har i liten grad fulgt med finansiering. Dette står i kontrast til forholdene i Danmark og i Sverige⁴, hvor det er bygd ut et omfattende offentlige tilbud for voksne og der det brukes mer midler på området.

Utvalget som vurderte grunnopplæringen i Norge⁵ så også på grunnopplæring for voksne (kap. 16). Utvalget trakk fram den sentrale rollen studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner har hatt på voksenopplæringsfeltet. I Norge har

⁴ Se vedlegg: Organisering av voksenopplæringsområdet i Sverige

⁵ NOU 2003: 16 *I første rekke*

det tradisjonelt vært arbeidslivets ulike organisasjoner, fjernundervisningen og studieforbundene som har tatt seg av store deler av grunnopplæringen for voksne. Denne virksomheten er i hovedsak blitt betalt av den enkelte voksne, med bidrag fra de generelle finansieringsordningene for studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner.

I tillegg til de private aktørene er en del offentlige aktører på ulike nivå involvert i voksenopplæring (UFD, Vox, Udir, Norgesuniversitetet, fylkeskommunene, kommunene, universiteter og høyskoler).

Det er videre etablert et nettverk med representanter fra både de offentlige og private aktørene på området (Forum for kompetanse og arbeidsliv, kontaktgruppe for kompetanse og arbeidsliv)

5.2 Gråsoner mellom begreper

Området kompliseres av at det brukes en del begreper som delvis er overlappende; voksenopplæring, folkeopplysning, allmenndanning, fjernundervisning, livslang læring, fleksibel opplæring. Det vises til at det er gråsoner mellom disse begrepene.

Videre brukes begreper som opplæring, aktiviteter, egenutvikling, realkompetanse og formalkompetanse. Flere informanter peker på at det ikke er klart hva som ligger i de ulike begrepene og at det ikke er lett å skille mellom dem. Det er for eksempel ikke lett å se hva som er opplæring og hva som er rene aktiviteter.

5.3 Ulike mål og verdier

Det kommer også frem av undersøkelsen at det er ulike mål og verdier på voksenopplæringsområdet. Dette gir seg blant annet utslag i ulikt syn på hva som bør inngå som voksenopplæring. Skillet går mellom representantene for det "tradisjonelle" synet på voksenopplæring som legger vekt på voksenopplæring som en kilde til egenutvikling, og de som mener at opplæringen skal gi deltakerne formalkompetanse. Det er også forskjeller mellom institusjonene/miljøene når det gjelder hvilke arenaer de tar sikte på å kvalifisere deltakerne til (arbeidslivet, utdanningssystemet, og/eller det sivile samfunn).

5.4 Nytte for medlemmene

5.4.1 Paraplyorganisasjonenes syn

Paraplyorganisasjonene peker på at medlemmene gjennom arbeidet deres får tilgang til et faglig nettverk, og at de har en viktig funksjon i å ivareta medlemmenes interesser i samfunnet. Alle oppgir at de har en viktig rolle som interesseorganisasjon, og at de har en viktig rolle i å utvikle nettverk mellom sine medlemmer. Rollen som faglig ressurs blir også trukket fram av paraplyorganisasjonene.

Paraplyorganisasjonene ser imidlertid ut til å prioritere noe ulikt mellom de ulike rollene. Vofo legger hovedvekt på rollen som interesseorganisasjon og bygging av nettverk. Det vises til at Vofo har et stort nett gjennom regionale ledd, studieforbund og medlemmer i disse. Dette nettet gir paraplyorganisasjonen stor mobiliserende kraft, delvis basert på frivillighet.

NFF legger vekt på å jobbe faglig for sine medlemmer gjennom permanente utvalg (kvalitetsutvalget og beregningsutvalget), medlemsmøter, konferanser og prosjekter. Selv om flere av medlemmene på dette området er kommersielle aktører og dermed konkurrenter, inngår de i et faglig felleskap gjennom medlemskapet i NFF. Paraplyorganisasjonen mener selv at de har hatt stor betydning for samarbeidet mellom virksomhetene. NFF peker på at rollene som interesseorganisasjon og forvalter kan være konfliktfylt, men det går bra bl.a. takket være det etablerte systemet med studietimer/normering.

Folkehøgskolerådet viser til at rollen som interesseorganisasjon er den viktigste. De trekker fram oppgaver knyttet til å gi folkehøgskolene råd og veiledning om regelverk og rammebetingelser for øvrig som en svært viktig oppgave. Paraplyorganisasjonen legger også vekt på sin rolle som forvalter av tilskuddsmidler.

ICDE legger først og fremst vekt på å være faglig ressurs for sine medlemmer og etablere et globalt nettverk. ICDE peker på at virksomheter gjennom medlemskap får tilgang til faglig nettverk, og et redskap for å nå ut i verden. ICDE utfører/formidler også faglig analyser/publikasjoner som medlemmene får tilgang til. Spesielt for ICDE er at de gjennomfører kvalitetsvurderinger av søkere. Medlemskap i ICDE gir "status" til universiteter og høyskoler, og ICDE mottar derfor mange henvendelser fra organisasjoner som ønsker å bli medlem.

5.4.2 Medlemmenes syn

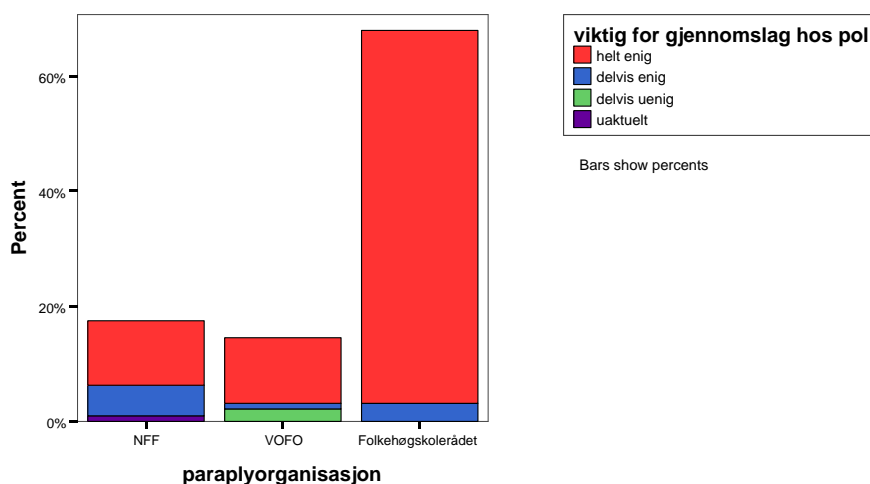
I spørreskjemaet satte vi opp fire ulike roller for paraplyorganisasjonene og ba medlemmene om å ta stilling til en rekke spørsmål/påstander knyttet til egen paraplyorganisasjons ivaretagelse av disse rollene/oppgavene. Følgende inndeling av roller/ oppgaver ble brukt:

- Oppgaven som interesseorganisasjon
- Oppgaven som nettverksbygger
- Oppgaven som faglig ressurs
- Oppgaven som tilskuddsforvalter

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at et flertall av medlemmene i paraplyorganisasjonene vurderer arbeidet som utføres som nyttig for dem, men at det er enkelte oppgaver som de mener paraplyorganisasjonen bør prioritere høyere. I teksten nedenfor har vi valgt ut noen av svarene/spørsmålene fra spørreundersøkelsen som kan belyse dette.

Rollen som interesseorganisasjon

Når det gjelder spørsmålet om paraplyorganisasjonen er viktig for å få gjennomslag for saker hos myndighetene var et klart flertall av medlemmene i alle organisasjonene helt enig i dette.



Figur 4: Hvor viktig er paraplyorganisasjonen for å få gjennomslag hos myndighetene? Sammenligning mellom paraplyorganisasjonene.⁶

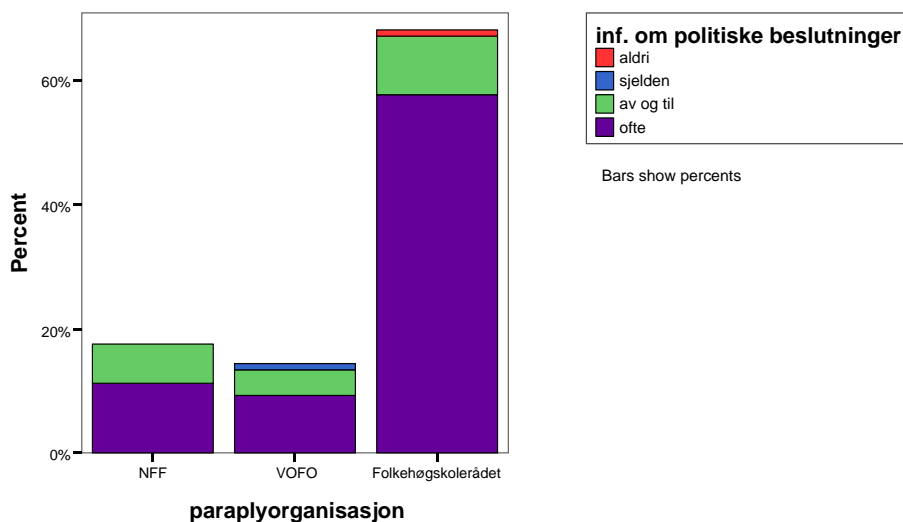
Det fremgår for øvrig av figuren at en liten del av medlemmene i Vofo er delvis uenige i at paraplyorganisasjonen er viktig for å få gjennomslag politisk.

Når det gjelder vurderingen av om paraplyorganisasjonene ivaretar medlemmenes interesser på en god måte, var det et stort flertall (95%) av

⁶ Prosentandel angir her andel av besvarelsene som er knyttet til medlemmer i den enkelte paraplyorganisasjon. Svar fra folkehøgskolene utgjør over 60% av besvarelsene, mens svar medlemmer i Vofo og NFF begge utgjør under 20% av det totale antall besvarelser)

medlemmene som synes paraplyorganisasjonene er lydhøre overfor medlemmenes synspunkter.

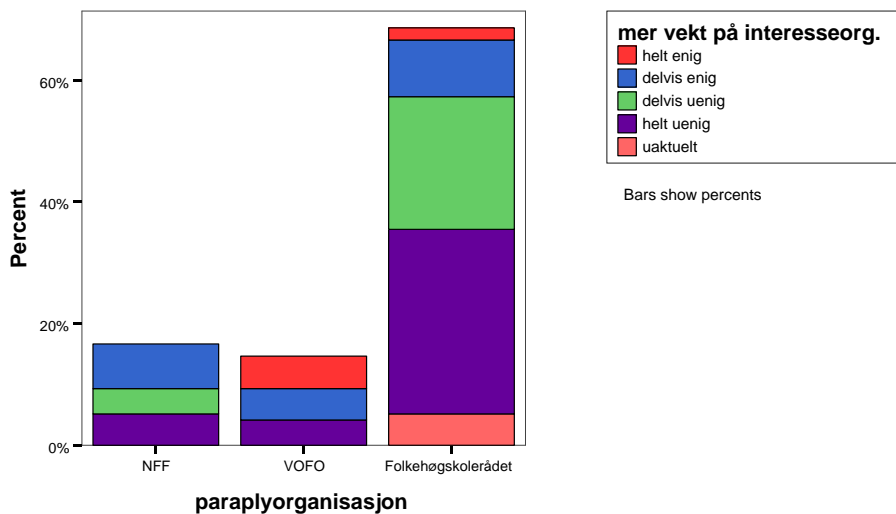
Medlemmene ble spurt i hvilken grad paraplyorganisasjonene informerer dem om politiske beslutninger. De fleste svarte her at paraplyorganisasjonen ofte informerer dem om politiske beslutninger.



Figur 5: Informerer paraplyorganisasjonen om politiske beslutninger ?

Rollene som interesseorganisasjon for medlemmene trekkes frem som en sentral oppgave for paraplyorganisasjonene. På spørsmålet om paraplyorganisasjonen kunne lagt mer vekt på sine oppgaver som interesseorganisasjon, var det enkelte medlemmer som mente dette, mens andre var helt uenige.

Det fremgår av figur 6 at forholdsvis mange i Vofo er enten helt eller delvis enig i paraplyorganisasjonen burde lagt mer vekt på oppgavene som interesseorganisasjon. Men det er også en del av medlemmer i NFF og Folkehøgskolerådet som mener dette.



Figur 6: Paraplyorganisasjonen burde lagt mer vekt på sin rolle som interesseorganisasjon

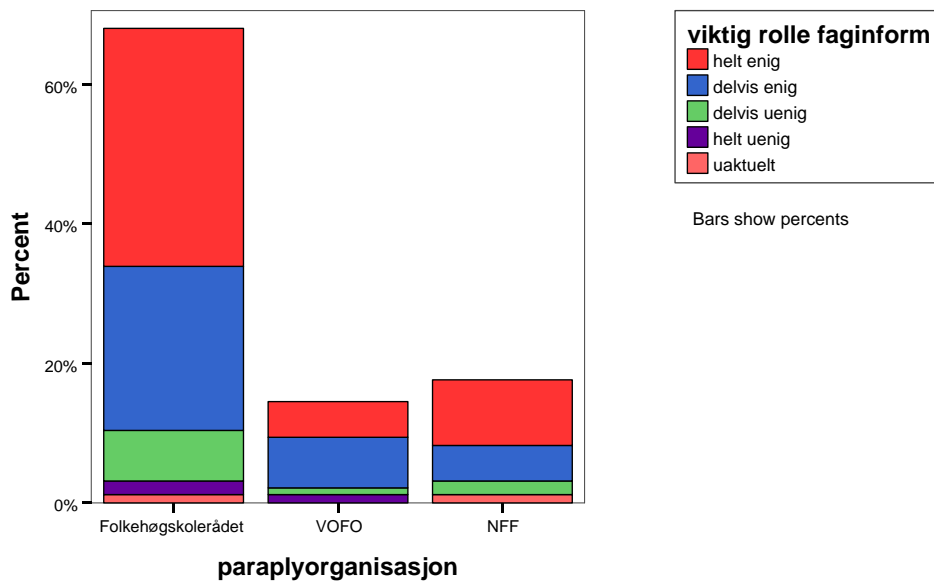
Rollen som faglig ressurs

I spørreskjemaet spurte vi om paraplyorganisasjonen er en viktig bidragsyter for å sikre det faglige nivået ved sine medlemsinstitusjoner/organisasjoner. Her svarte hele 78% av respondentene at de synes paraplyorganisasjonen er en viktig bidragsyter for å sikre det faglige nivået.

Når det gjelder medlemmenes vurdering av om paraplyorganisasjonen er flink til å ta opp faglige tema av felles interesse for medlemmene, er 85% enige i dette (46% helt enig, 39% delvis enig).

Vi satte også opp en påstand om at paraplyorganisasjonene er flinke til å følge opp sine medlemmer faglig. Her svarer 71 % at de er enig i dette (28% er helt enig, 43 % delvis enig).

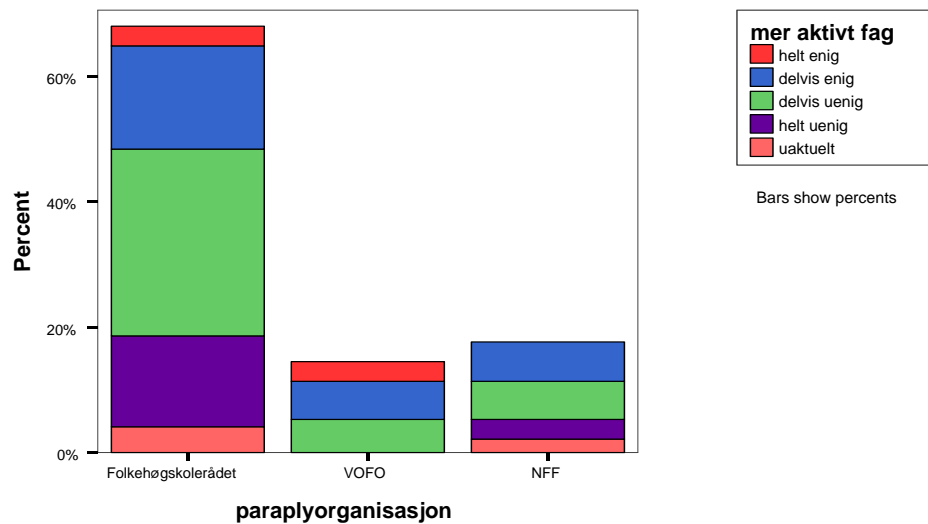
Medlemmene ble videre bedt om å ta stilling til påstanden om at paraplyorganisasjonen har en viktig oppgave i å spre faglig informasjon til medlemmene. Flertallet av medlemmene i alle paraplyorganisasjonene er enten helt eller delvis enig i dette. Enkelte folkehøgskoler og medlemmer i NFF og Vofo er delvis uenige i dette (fig. 7).



Figur 7: Paraplyorganisasjonene har en viktig oppgave mht å spre faglig informasjon til medlemmene

Når det gjelder spørsmålet om paraplyorganisasjonen er en viktig bidragsyter for å sikre det faglige nivået i sine medlemsinstitusjoner, er 81% av folkehøgskolene enige i dette (43% helt enig, 38% delvis enig) Blant NFFs medlemmer er 82% enige i dette. (35% helt enig, 47% delvis enig) Prosentandelen som var enig i påstanden er litt lavere blant studieforbundene i Vofo. Her svarer 57% at de er enig i dette. (21% helt enig , 36% delvis enig)

Medlemmene ble også bedt om å ta stilling til følgende påstand: Paraplyorganisasjonen kunne vært mer aktiv i faglig sammenheng. Gruppen sett under ett er 35 % av medlemmene enige i denne påstanden. Det er imidlertid enkelte variasjoner mellom medlemmene i de ulike paraplyorganisasjonene. Av de medlemmene i Vofo som har svart er 64% enige i at paraplyorganisasjonen burde jobbe mer faglig.(21,4% er helt enig, mens 42,9 er delvis enige i dette) Når det gjelder folkehøgskolene har 28% svart at de enige (hvorav 24% er delvis enige), mens tilsvarende tall i NFF er 35 % (alle delvis enig) .



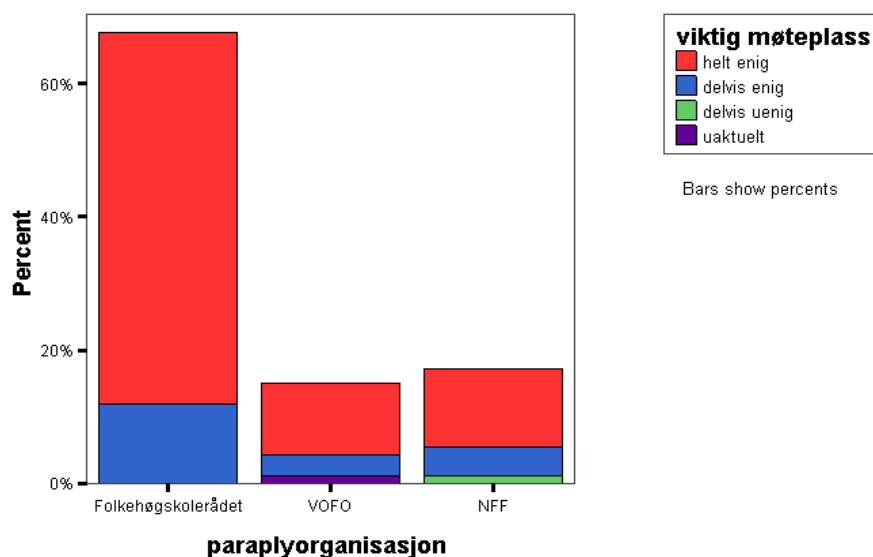
Figur 8: Paraplyorganisasjonene kunne jobbet mer aktivt faglig

Rollen som nettverksbygger

Rollen som nettverksbygger er også sentral for paraplyorganisasjonene.

Medlemmene ble blant annet stilt overfor følgende påstander:

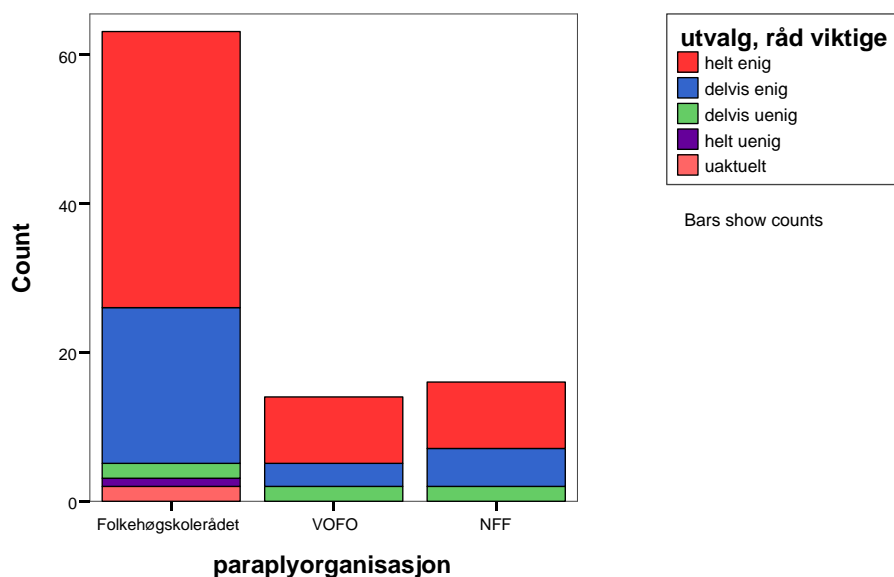
- Påstand: Paraplyorganisasjonens arrangementer er en viktig møteplass for medlemmene
- Påstand: Paraplyorganisasjonens utvalg, råd og grupper er viktige i arbeidet som nettverksbygger



Figur 9: Paraplyorganisasjonens arrangementer er en viktig møteplass for medlemmene

Av figuren ser en at svært mange av medlemmene i paraplyorganisasjonene mener at paraplyorganisasjonenes arrangementer er viktige møteplasser. Kun enkelte medlemmer i Vofo er delvis uenige i dette.

Til vår påstand om at utvalg, råd og grupper som er satt ned av paraplyorganisasjonen er viktige i arbeidet som nettverksbygger var flertallet enige i dette. Også her er enkelte av medlemmene i paraplyorganisasjonene uenig i dette.



Figur 10: Paraplyorganisasjonens utvalg, råd og grupper er viktige i arbeidet som nettverksbygger

Rollen som tilskuddsforvalter

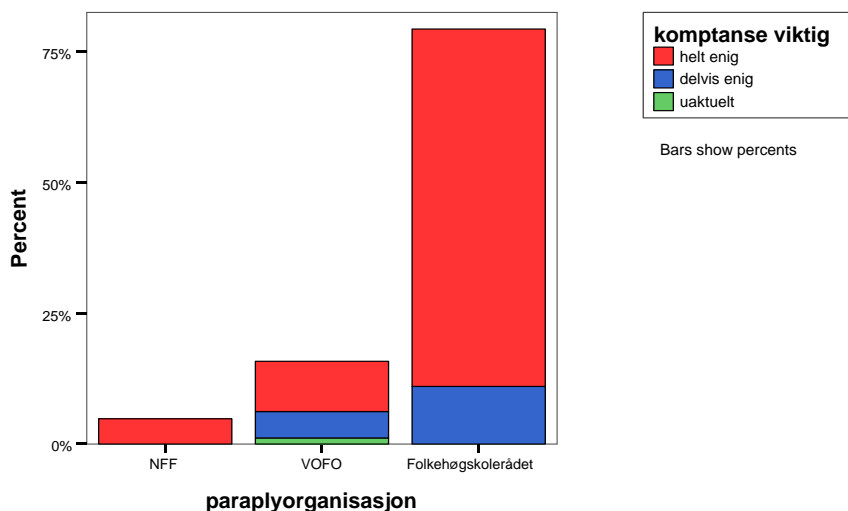
Det ble utformet en del spørsmål til medlemmene om deres oppfatninger av paraplyorganisasjonenes rolle som tilskuddsforvalter. Spørsmålene var bare aktuelle for institusjoner/organisasjoner som er medlem av Vofo eller Folkehøgskolerådet.

Folkehøgskolerådet forvalter midler til pedagogisk utviklingsarbeid, reisestipend for personale ved folkehøgskolene, dekning av vikarutgifter for tillitsvalgte og sentralt tillitsmannsarbeid.

Voksenopplæringsforbundet forvalter tilskudd til reisestipend som enkeltpersoner (lærere) kan søke på.

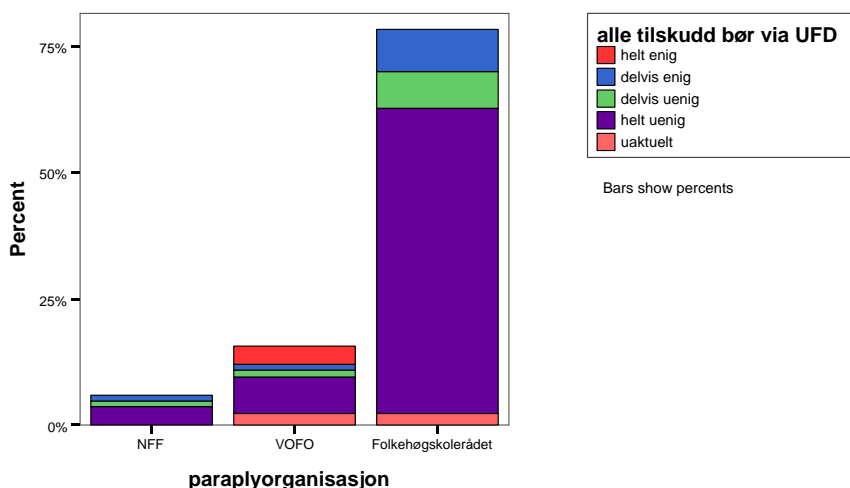
På spørsmål knyttet til den konkrete tilskuddsforvaltningen (søknadsskjema, kriterier, rapportering, tilbakemelding, med mer) var flertallet positive til denne.

Vi ba medlemmene svare på om de mener paraplyorganisasjonens kompetanse er viktig i tilskuddsforvaltningen. Det fremgår i figuren nedenfor at et klart flertall mente at dette var tilfellet.



Figur 11: Paraplyorganisasjonenes kompetanse er viktig i tilskuddsforvaltningen

I spørreundersøkelsen inngikk også et spørsmål om flere av midlene burde kanaliseres gjennom paraplyorganisasjonen. 63 % svarte at det var enige i at en større del av midlene burde kanaliseres gjennom paraplyorganisasjonen. På spørsmålet om alle tilskudd burde administreres av UFD istedenfor å kanaliseres gjennom paraplyorganisasjonene er flertall av medlemmene (70%) uenig i dette.

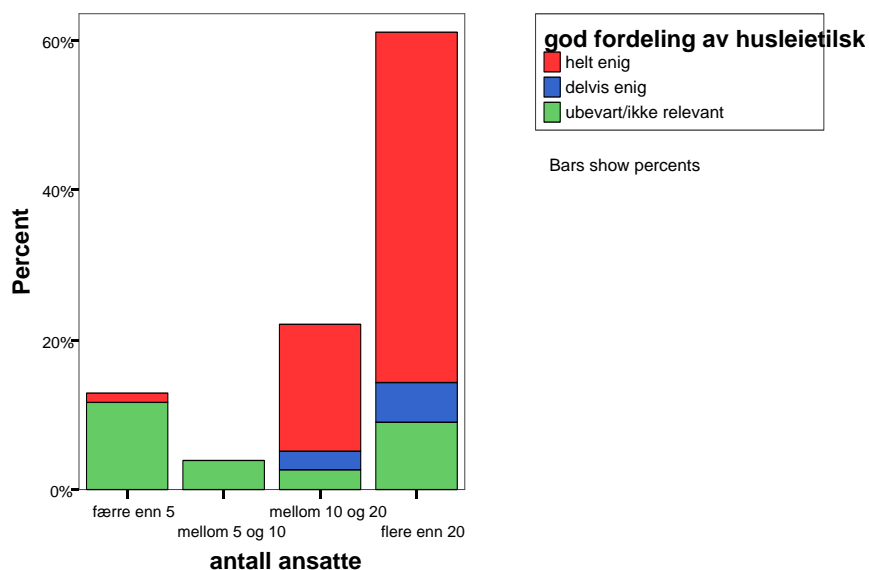


Figur 12: Bør alle tilskudd administreres av UFD? ⁷

⁷ Her har enkelte medlemmer i NFF hatt synspunkter, selv om de ikke ble bedt om å svare på dette.

Det fremgår av figuren at det er enkelte forskjeller mellom de ulike medlemsgruppene. Enkelte av medlemmene i Vofo er helt enige i at alle tilskuddene bør via UFD, mens andre er helt uenig i dette. Når det gjelder folkehøgskolene er et klart flertall negative til at alle tilskudd bør administreres av UFD, mens det også her er enkelte som er delvis enige i dette.

Vi spurte spesielt om folkehøgskolene var fornøyde med Folkehøgskolerådet innstilling ved fordeling av husleietilskuddet. Her kommer det fram at et flertall er helt enige i at Folkehøgskolerådet sørger for en god fordeling av tilskuddet (76% er helt enige i dette, mens 9% er delvis enige).



Figur 13: Påstand: Folkehøgskolerådet sørger for en god fordeling av husleietilskuddet

5.5 Sammenligninger av organisasjonene

Vi har foretatt en sammenligning av organisasjonene etter enkelte vurderingskriterier: fellesnevner, struktur, medlemsmasse, målgrupper, oppgaver for staten, tjenester til medlemmene, arbeidsform, vektlegging av roller, kontakt med staten (UFD, Vox med mer), samarbeid med andre organisasjoner og internasjonalt arbeid.

5.5.1 Oversiktstabell

Enkelte sentrale trekk ved paraplyorganisasjonene kan oppsummeres i en tabell:

Paraply-organisasjon	Fellesnevner	Struktur	Oppgaver for staten	Tjenester medlemmer
Vofo	Voksenopplæring (vidt mandat) Nasjonalt og internasjonalt fokus	Medlemsbasert 7,5 årsverk, Regionale ledd	Kvalitetssikre rapportering Arrangere kurs Prosjekter Buffer Representere norsk frivillig sektor på området utad?	Konferanser Kurs Informasjon Rådgiving Nettverk Faganalyser Videreutvikling av studieplaner, kurs-dokumentasjon
NFF	Metode (fjernundervisning) Nasjonalt og internasjonalt fokus	Medlemsbasert, 3 årsverk	Kvalitetssikre rapportering Buffer	Fagseminarer/ konferanser Kurs Informasjon Rådgiving Nettverk Faganalyser
FHR	Skoleslaget/ folkehøgskolene Nasjonalt og i internasjonalt / nordisk fokus	Ikke medlemsbasert 1 årsverk	Innstille ved fordeling av tilskudd husleie Forvalte enkelte små tilskuddsordn. Buffer	Informasjon Nettverk Faganalyser Rådgiving
ICDE	Metode (fjernundervisning/ fleksibel læring) Internasjonalt fokus Høyere utdanning	Medlemsbasert 3 årsverk	Ingen	Konferanser Informasjon Fagpublikasjoner Nettverk Kvalitetsevaluering

Tabell 1: Oversikt over sentrale trekk ved paraplyorganisasjonene

5.5.2 Fellesnevner

Vi ser at det varierer en del hva som er fellesnevner for de ulike organisasjonene. Mens medlemmene i NFF har selve metoden/opplæringsformen(fjernundervisning) som en viktig fellesnevner, er fagområdet (voksenopplæring) fellesnevner for studieforbundene i Vofo. For ”medlemmene” i Folkehøgskolerådet – folkehøgskolene - er det selve skoleformen som er avgjørende med sitt særpreg og gjeldende verdigrunnlag.

Medlemmene i ICDE har også metoden fjernundervisning /fleksibel læring gjennom nye studieformer som en sentral fellesnevner, men felles for de fleste medlemmene her er at de tilbyr høyere utdanning/universitetstudier.

5.5.3 Medlemsmasse

Organisasjonene har også ulik medlemsmasse. Mens medlemmene i NFF stort sett er private/kommersielle aktører (les; ikke frivillige organisasjoner), er medlemmene i Vofo ideelle organisasjoner (frivillige organisasjoner) med et ikke-kommersielt formål. Folkehøgskolene er ikke formelt sett medlemmer i Folkehøgskolerådet (det er det rektorene som er), men i praksis forholder Folkehøgskolesekretariatet til folkehøgskolene som medlemmer. ICDEs medlemmer er primært universiteter og høyskoler internasjonalt.

5.5.4 Målgruppe

Paraplyorganisasjonenes medlemmer har til dels ulike målgrupper. Mens medlemmer i Vofo og NFF i stor grad henvender seg til voksne, har Folkehøgskolerådet gjennom sine folkehøgskoler en overvekt av ungdommer, selv om voksne også er stor målgruppe. Videre er det forskjeller i om organisasjonene har et nasjonalt eller internasjonalt fokus. Alle organisasjonene driver med internasjonalt samarbeid og legger vekt på dette, men Vofo, NFF og Folkehøgskolerådet jobber i hovedsak mot medlemmer i Norge. ICDE er til sammenligning primært en internasjonal organisasjon og målgruppen er institusjoner som tilbyr høyere utdanning i hele verden.

5.5.5 Vektlegging av roller

I spørreskjemaet ba vi medlemmene om å rangere følgende roller og oppgaver fra 1- 4, hvor 1 var den viktigste og 4 den minst viktigste.

- 1) Oppgavene som nettverksbygger
- 2) Oppgaven som interesseorganisasjon
- 3) Oppgaven som faglig ressurs
- 4) Oppgaven som tilskuddsforvalter

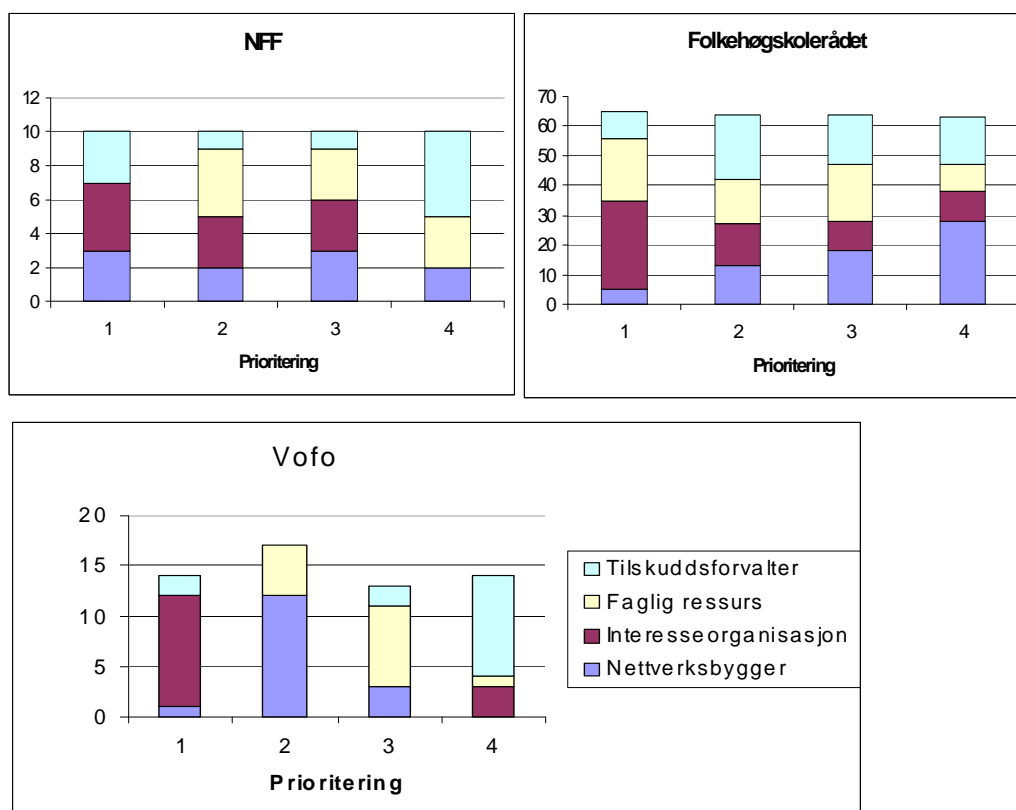
Alle de spurte trekker frem rollen som interesseorganisasjon som den viktigste rollen for paraplyorganisasjonen, og flere trekker fram at organisasjonen kunne ha lagt mer vekt på dette.

Av dem som har svart på spørreskjema er det medlemmene i Vofo som har mest sammenfallende synspunkter på prioriteringen av de ulike rollene. Her kommer rollen som interesseorganisasjon som nummer 1, nettverksbygger som nummer 2, faglig ressurs som nummer 3 og tilskuddsforvalter som nummer 4.

Det er ikke like klare prioriteringer blant medlemmene i de andre paraplyorganisasjonene. Rollen som nettverksbygger vektlegges av medlemmene i alle organisasjonene, men det varierer noe hvor høyt denne rollen rangeres. Mens medlemmene i Vofo rangerer den som nummer 2, rangerer rollen som nettverksbygger i hovedsak som nummer 3 (NFF) og 4(FHR).

Det fremgår videre at rollen som tilskuddsforvalter er ikke like viktig i alle organisasjonene. Flest folkehøgskolene oppgir at rollen som tilskuddsforvalter er nummer 2, mens flest medlemmer i Vofo rangerer den som nummer 4.

Mens Folkehøgskolerådet har enkelte viktige oppgaver innen forvaltning av både statlige og egne tilskuddsmidler, har flere av de andre paraplyorganisasjonene relativt begrensede oppgaver på dette området. Vofo tildeler riktignok noen tilskuddsmidler (reisestipend) men dette dreier seg om relativt beskjedne beløp.



Figur 14: Oversikt over medlemmenes vektlegging av roller hos paraplyorganisasjonene (prioritering 1-4, hvor 1 er viktigst)⁸

⁸ Y-aksen angir antall respondenter. Årsaken til at oversikten inneholder varierende antall svar er at enkelte medlemmer her har misforstått oppgaven og gitt flere oppgaver samme rangering.

5.5.6 Tjenester

Når det gjelder tjenestene som paraplyorganisasjonen tilbyr sine medlemmer ba vi om at følgende tjenester ble rangert fra 1-6. ;

- Informasjon,
- Faglige seminarer
- Høringsuttalelser
- Egne faglige analyser
- Formidling av fagartikler
- Rådgeving lover og regler.

Svarene tyder på at flere av tjenestene rangeres som viktige. Det var i enkelte tilfeller en betydelig spredning mellom respondentene i den forstand at det ikke var noen av tjenestene som utmerket seg spesielt ved å få en spesielt høy prosent. For eksempel satte flest medlemmer i Vofo opp informasjon som den viktigste tjenesten, men flere av de andre tjeneste ble også rangert som nummer 1.

Vi kan likevel se av svarene at det er noen forskjeller mellom medlemsgruppene. Folkehøgskolene er tydelige på at rådgeving om lover og regler er den viktigste tjenesten som Folkehøgskolerådet tilbyr dem.

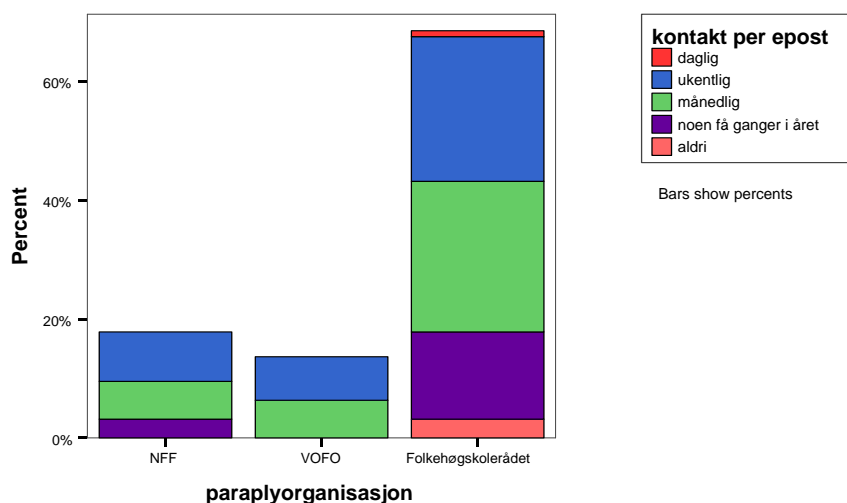
Studieforbundene trekker frem informasjon som den viktigste tjenesten som Vofo tilbyr, mens fjernundervisningsinstitusjonene viser til at faglige seminarer er den viktigste tjenesten som NFF tilbyr.

Av undersøkelsen ser det ut til at medlemmene setter mest pris på at NFF arrangerer faglige seminarer og lager høringsuttalelser. Medlemmene i Vofo trekker frem informasjon og høringsuttalelser som de viktigste tjenestene som tilbys av paraplyorganisasjonen. Dette er i tråd med rollen som interesseorganisasjon (Vofo) og nettverksbygger (NFF)

Felles for alle medlemmene i paraplyorganisasjonene er at egne faglige analyser og formidling av fagartikler er rangert som de minst viktige tjenestene som tilbys. De fleste respondentene har rangert disse tjenestene som enten nummer 5 eller nummer 6.

5.5.7 Kontakt med medlemmene

Kartleggingen viser at paraplyorganisasjonene er i relativ hyppig kontakt med sine medlemmer. Flertallet har enten ukentlig eller månedlig kontakt med sin paraplyorganisasjon. Det er imidlertid noen medlemmer som oppgir at de relativt sjelden (noen få ganger i året eller aldri) er i kontakt med paraplyorganisasjonen. Som eksempel kan vi trekke frem kontakt per e-post.



Figur 15: Hyppighet av kontakt med paraplyorganisasjonen per epost

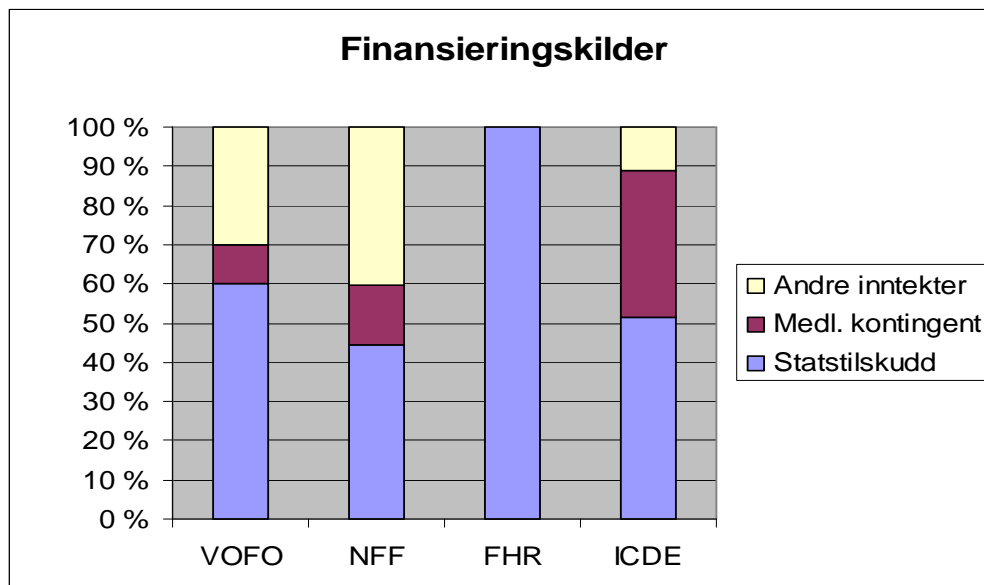
5.5.8 Finansiering

Det fremgår av kartleggingen at størrelsen på de statlige tilskuddene til paraplyorganisasjonene varierer (jfr figur nedenfor). Mens NFF mottar 1,5 mill. kr, mottar Folkehøgskolerådet 6,6 mill. kr årlig. Forskjellene på tilskuddsbeløpene er delvis historisk begrunnet, men også begrunnet i forskjeller i hvilke oppgaver som paraplyorganisasjonene utfører. Når det gjelder Folkehøgskolerådet er for eksempel en del av beløpet tilskuddsmidler som paraplyorganisasjonen viderefordeler på vegne av staten. Det er likevel klart at det er forskjeller som ikke kan forklares ut fra ulike oppgaver.

Hos alle paraplyorganisasjonene utgjør den statlige finansieringen en sentral del av inntektene. (Vofo (60%), NFF (44 %), ICDE (51%) FHR (100 %))

Tre av paraplyorganisasjonene har også medlemskontingenter som en finansieringskilde, (ICDE (37%), Vofo (10-12%), NFF (15%)). Folkehøgskolene er ikke medlemmer i Folkehøgskolerådet, og rådet mottar ikke medlemskontingent.

I tillegg har også paraplyorganisasjonene andre inntektskilder som konferanser og ulike typer prosjekter for ulike oppdragsgivere (UFD, andre). NFF henter inn 40 % av inntektene sine på denne måten, Vofo 20-30%, ICDE 11%, mens Folkehøgskolerådet ikke har denne typen inntekter.



Figur 16: Oversikt over finansieringskilder for paraplyorganisasjonene

Flere av paraplyorganisasjonene pekte på at de var opptatt av inntektssiden og arbeidet aktivt for å sikre inntekter. Dette gjelder spesielt for de av paraplyorganisasjonene som delvis finansieres gjennom medlemskontingenter og ulike typer oppdrag.

5.5.9 Oppgaver for staten

Paraplyorganisasjonene på voksenopplæringsområdet er i varierende grad bedt om å utføre oppgaver på vegne av staten. Nedenfor gis en oversikt over oppgaver som per i dag er lagt til paraplyorganisasjonene. Dette er oppgaver som enten fremgår av tilsagnsbrevet i form av krav til organisasjonene, eller det er oppgaver som organisasjonene ivaretar uten at det er satt krav om dette.

Organisasjon	Oppgave for staten
Folkehøgskolerådet	<ul style="list-style-type: none">▪ Videreformidle tilskudd til folkehøgskolene (pedagogisk utviklingsarbeid, reisestipend, vikarutgifter, tillitsmannsarbeid)▪ Innstille ved fordeling av husleietilskudd til skolene▪ Spesielle oppgaver knyttet til utenlandske elever (totalramme, maksimumsgrense, ev. omfordeling mellom skolene)
Voksenopplæringsforbundet	<ul style="list-style-type: none">▪ Kvalitetssikre innrapportert studieaktivitet fra studieforbundene▪ Holde oversikt over opplysninger om studieforbundene/ medlemsorganisasjonene▪ Kunngjøre og fordele tilskudd til reisestipend▪ Planlegge og gjennomføre Nasjonal uke for voksnes læring
Norsk forbund for Fjernundervisning	<ul style="list-style-type: none">▪ Gi råd til departementet om studietimenormering av nye og rev. kurs▪ Kvalitetssikre innrapportert studieaktivitet fra institusjonene
ICDE	<ul style="list-style-type: none">▪ Ingen konkrete oppgaver

Tabell 2: Oversikt over paraplyorganisasjonenes oppgaver for staten

Departementet viser til at paraplyorganisasjonene generelt har en viktig rolle for staten som ”buffer” for henvendelser fra enkeltinstitusjoner.

Det fremgår av tabellen nedenfor at paraplyorganisasjonene har ulike funksjoner og roller på vegne av staten. Mens Folkehøgskolerådet utfører flere konkrete oppgaver for staten, har ICDE ikke fått konkrete oppgaver. Vofo og NFF har fått viktige oppgaver med kvalitetssikring av rapporter fra medlemsorganisasjonene, mens Folkeshøgskolerådet formelt sett ikke har fått en tilsvarende rolle. På folkehøgskoleområdet ivaretar UFD mye av oppgavene selv.

Folkehøgskolerådets rolle som tilskuddsforvalter er foreløpig relativt begrenset. Paraplyorganisasjonen trekker fram at de gjerne vil påta seg en større rolle med forvaltning av tilskudd til folkehøgskolene. Folkehøgskolerådet ønsker å stå for innsamling av elevtilskuddsdata og gi innstilling på elevtall til departementet, eventuelt overta forvaltning/fordeling av hele tilskuddet. Folkehøgskolerådet ønsker også å bistå departementet ved tilsynsbesøk på folkehøgskolene.

UFD bruker Vofo til statistikkarbeid og som høringsinstans, en konkret oppgave er gjennomføringen av ”Uka for voksnes læring”. Ifølge Vofo er forvaltningsrollen ikke så sentral for dem. De viser til at de har få direkte oppgaver for departementet. Vofo viser til at de i møter i regi av Unesco møter sammen med departementet (Norges representant som non-governmental organisation - NGO). Vox deltar ikke her. I følge Vofo er det som tar mest tid av ”delegerte” oppgaver, å besvare henvendelser fra utlandet som er viderefremmet av departementet. I tillegg oppfattes det som en viktig oppgave for Vofo å sørge for at uenighet mellom forbundene løses i Vofo og ikke bringes inn for departementet.

Vofo mener at de kunne hatt ansvar for flere oppgaver for staten, bl a forvaltning av tilskudd til studieforbundene. Vofo får mange spørsmål om ordningen allerede, og er bekymret for konsekvensene av omorganiseringen i departementet der det skilles mellom fag og administrasjon på området. Ved å bruke Vofo i forvaltningen vil faglige og administrative forhold ses i sammenheng. Videre vil Vofo gjerne få oppgaver knyttet til informasjon om retten til opplæring.

NFF har en viktig funksjon i normering av kurs. Alle nye og reviderte kurs blir normert av NFF gjennom beregningsutvalget. Departementet forutsetter at NFF ivaretar følgende oppgaver:

- Tilråding til departementet om studietimenormering av nye og reviderte kurs.
- Kvalitetssikring overfor SSB og departementet når det gjelder innrapportert studieaktivitet fra studieforbundene.

NFF brukes også som et organ for godkjenning av nye fjernundervisningsinstitusjoner, og deltar i utvalgsarbeid. Videre er NFF høringsinstans for UFD og Stortinget i utdanningsspørsmål. NFF har et ønske om å bli brukt mer i den forbindelse.

5.5.10 Kontakt med staten

Det er som nevnt flere statlige aktører på dette området (UFD, Vox, Norgesuniversitetet, Utdanningsdirektoratet). Kartleggingen viser at det varierer noe hvilke deler av staten paraplyorganisasjonene er i kontakt med, hvor hyppig kontakt de har med staten og hva de er i kontakt med staten om.

Departementet har et årlig formelt møte med alle paraplyorganisasjonene. Alle paraplyorganisasjonene har følgelig jevnlig kontakt med **UFD**. Det varierer imidlertid litt hvor ofte paraplyorganisasjonene er i kontakt med departementet. Mens Folkehøgskolerådet relativt ofte er i kontakt med departementet, har ICDE forholdsvis liten kontakt.

I tillegg til formelle møter møtes Vofo og UFD mer uformelt på lunsjmøter og konferanser. Ifølge departementet er det kontakt mellom UFD og Vofo omkring annenhver uke. Vofo har også årlige møter med politisk ledelse.

NFF hadde tidligere tettere kontakt med UFD enn det paraplyorganisasjonen har nå. Spesielt ble NFF mye benyttet i forbindelse med utformingen av tilskuddsordningen til fjernundervisning. Kontakten er fortsatt god, men mer sjelden, blant annet fordi oppgaver er overført fra UFD til Vox.

Flere av paraplyorganisasjonene har også kontakt med **Vox**, men det varierer hvor ofte og hvilken type kontakt de har med dem. Noen av paraplyorganisasjonene har etterhvert etablert tett kontakt med Vox, mens andre har liten eller ingen kontakt med dem.

Vofo er forholdsvis ofte i kontakt med Vox, spesielt knyttet til arrangering av konferanser som Vofo tidligere hadde ansvar for. Vofo har nesten daglig kontakt med Vox. Vox viser til at de ønsker mer kontakt med og praktisk samarbeid med Vofo. NFF har også kontakt med Vox. Det er god kontakt på ledernivå mellom Vox og NFF, men NFF kunne gjerne tenkt seg mer regelmessig kontakt for å sikre bedre samordning. Folkehøgskolerådet oppgir at de kun har sporadisk kontakt med Vox, og ICDE har ingen kontakt med Vox.

Flere av paraplyorganisasjonene har også kontakt med **Norgesuniversitetet** (tidligere SOFF) som er et offentlig nettverk for fjernundervisning/fleksibel opplæring innenfor høyere utdanning i Norge. NFF sitter i styret for Norgesuniversitetet, og peker på at samarbeidet mellom NFF og Norgesuniversitetet er viktig. NFF viser til at det har skjedd en betydelig kompetanseoverføring fra fjernundervisningsinstitusjonene til de høyere utdanningsinstitusjonene gjennom ulike samarbeidsprosjekter. ICDE har også etablert kontakt med Norgesuniversitetet. Norgesuniversitetets styreleder skal være foredragsholder for ICDEs konferanse i India i år, og daglig leder i Norgesuniversitetet har tatt på seg ansvaret for å være med å arrangere neste års konferanse i Brasil.

Staten har videre etablert et kontaktforum for private og statlige aktører på området; **Forum for kompetanse og arbeidsliv**. Vofo og NFF er medlemmer i forumet. Det er videre etablert en kontaktgruppe for kompetanse og arbeidsliv som bistår sekretariatet med forberedelser og drøfting av møtene i forumet. Her er Vofo, NFF og Folkehøgskolerådet medlemmer. ICDE deltar ikke her.

Flere av paraplyorganisasjonene uttrykker bekymring for voksenopplæringsområdets skjebne ved omorganiseringen av UFD. Vofo og NFF er bekymret for kontakten til UFD når avdelingen for kompetanse og arbeidsliv blir oppløst. De er usikre på hvor og hvordan voksenopplæring vil bli ivaretatt i departementet framover. Den voksne studenten, som er målgruppen for NFFs medlemmer, hører ikke hjemme innenfor et bestemt skoleslag. Det er greit å ha kontakt med Vox, men NFF frykter at de kan komme til å miste inngrepet med politikktutformingen.

Folkehøgskolerådet peker på at de er bekymret for hvordan kompetansen på folkehøgskolefeltet skal opprettholdes i departementet ved omorganiseringen av departementet. De peker på at kontakten med UFD lenge har vært svært tett og god med felles mål til beste for skoleslaget. Samtidig viser Folkehøgskolerådet til at UFD de siste to årene har mistet mye av sin kompetanse på

folkehøgskoler, noe som har ført til flere unødvendige motsetninger. Paraplyorganisasjonen peker på at departementet etter deres oppfatning ikke tar tilstrekkelig hensyn til særpreget ved skoleslaget og hva politikere har ment om dette. Departementet oppfattes også som unødig byråkratiske til tider. Ifølge UFD legges det opp til en annen type dialog mellom departementet og Folkehøgskolerådet f.o.m 2005. Departementet ønsker i mindre grad å detaljstyre på dette området.

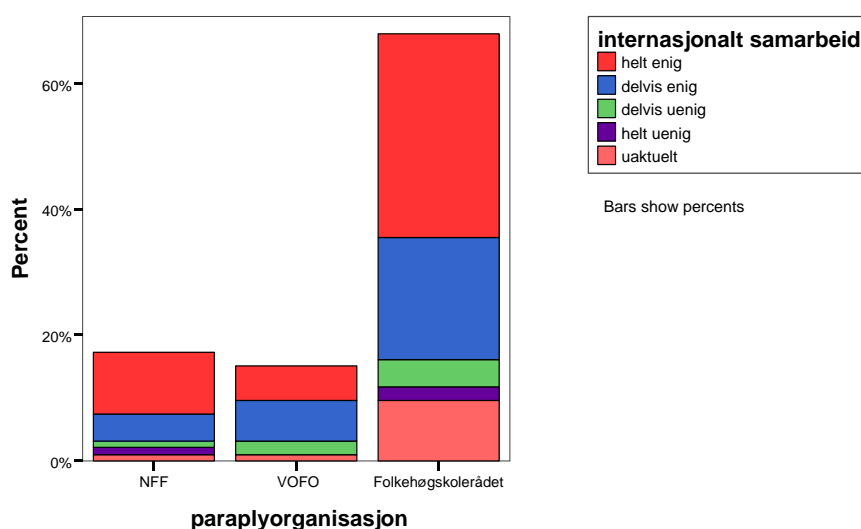
5.5.11 Internasjonalt arbeid

Alle paraplyorganisasjonene er aktive i internasjonalt samarbeid. Flere av paraplyorganisasjonene peker på at internasjonalt arbeid er en viktig oppgave for dem. Internasjonale konferanser regnes som viktige møteplasser for å få kunnskap om utviklingen på området og dermed kunne utvikle seg faglig.

NFF legger vekt på internasjonalt arbeid, og paraplyorganisasjonen oppfatter seg som et kontaktpunktet mellom medlemsorganisasjonene og andre land. NFF deltar i, og har også ledende posisjoner i, internasjonale organisasjoner på området, og er aktiv i arbeidet med internasjonale konferanser.

Vofo legger også vekt på å fremstå som utadrettet og være aktiv i internasjonale fora. Folkehøgskolerådet er også med i internasjonale nettverk, men disse er hovedsakelig nordiske. Folkehøgskolerådet har blant annet mye kontakt med sine søsterorganisasjoner i Norden, Nordisk Folkehøgskoleråd.

Det fremgår av spørreundersøkelsen at medlemmene har litt delte oppfatninger av paraplyorganisasjonenes betydning for det internasjonale samarbeidet. På spørsmål om paraplyorganisasjonen er viktig for å sikre samarbeid med internasjonale organisasjoner ble svarfordelingen som følger:



Figur 17: Paraplyorganisasjonen er viktig for å sikre samarbeid med internasjonale organisasjoner

Selv om mange er enten helt eller delvis enig i at paraplyorganisasjonen er viktig for det internasjonale arbeidet, er det også en del av de som svarte på spørreskjema som var delvis uenig eller helt uenig i dette.

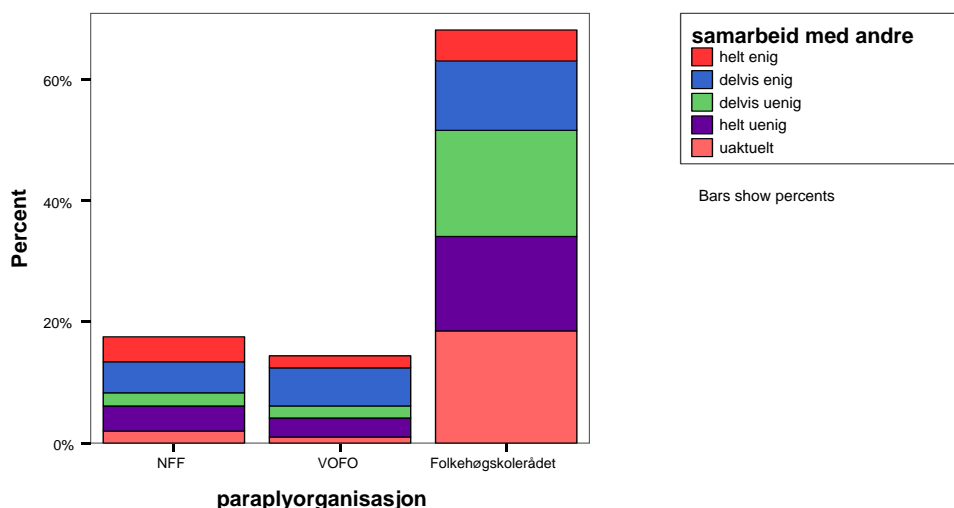
I intervjuene kom det frem at enkelte medlemmer mente at paraplyorganisasjonene la for stor vekt på det internasjonale arbeidet, og at dette gikk på bekostning av andre oppgaver.

5.6 Samarbeid mellom paraplyorganisasjonene

Det fremgår av oversikten at det er relativt mange aktører/organisasjoner som har en rolle på voksenopplæringsområdet. Denne strukturen gir en rekke utfordringer knyttet til samordning mellom aktørene, og ikke minst overordnet styring av politikken på området.

Det ser ut til at det er en del gråsoner/overlapp mellom aktørene når det gjelder funksjoner og arbeidsmåter. Flere av paraplyorganisasjonene legger vekt på å jobbe internasjonalt og å møtes i felles internasjonale fora/nettverk.

På spørsmålet om paraplyorganisasjonen burde samarbeidet mer med andre interesseorganisasjoner, svarte flere av medlemmene at de er helt eller delvis enig i dette.



Figur 18: Paraplyorganisasjonen burde samarbeidet mer med andre interesseorganisasjoner på området

Det er etablert et uformelt samarbeid med de andre paraplyorganisasjonene på voksenopplæringsområdet. Flere av paraplyorganisasjonene ønsker å være konsultative medlemmer hos hverandre. Selv om det eksisterer et uformelt samarbeid mellom flere av paraplyorganisasjonene, er det liten samordning.

Mellom Vofo og NFF har det bl. a vært et samarbeidsprosjekt om dokumentasjon av realkompetanse. NFF er konsultativ medlem i Vofo, og deltar i referansegruppen for ”Uka for voksnes læring” og i redaksjonsutvalget for tidsskriftet Kompetanse og læring.

Folkehøgskolerådet har jevnlig uformell kontakt med Vofo og NFF. De samarbeider med Vofos administrasjon og studieorganisasjonene (er assosiert medlem i Vofo) og NFFs administrasjon. Videre er de medlem av/har kontakt med Kontaktgruppa for kompetansereformen.

Ingen av paraplyorganisasjonene som vi har sett på (Vofo, NFF og Folkehøgskolerådet) har etablert kontakt med ICDE. Det vises til at paraplyorganisasjonene har ulike internasjonale nettverk. Internasjonalt forholder Vofo og NFF seg til ICAE som har et mer ”grasrotfokus”, i motsetning til ICDE som har mer fokus på metode (fjernundervisning) og universitetsnivået. NFF og ICDE er etablert i felles lokaler, men har lite samarbeid utover det.

6 Statskonsults vurderinger

6.1 Oppfyllelse av krav i økonomiregelverket

Etter Statskonsult oppfatning er kravene i økonomiregelverket formelt sett ivaretatt. Det er satt mål for tilskuddet, definert målgrupper og laget oppfølgingsrutiner. Økonomiregelverket gir rom for å tilpasse forvaltningen til særpreget på området. Departementet har i sin forvaltning av midlene tatt hensyn til at tilskuddene retter seg mot frivillige organisasjoner, både med hensyn til hvilke krav som stilles og hvilken type oppfølging som det legges opp til.

Paraplyorganisasjonene som her mottar midler har ulike roller. På den ene siden er de interesseorganisasjoner for sine medlemmer, og gjennom dette et korrektiv til staten. På den andre siden utfører de tjenester for staten gjennom å viderefordre statlige tilskuddsmidler eller gi innstillinger til hvordan staten skal fordele sine tilskuddsmidler. De har også en rolle i utvikling av faglige nettverk på voksenopplæringsområdet.

Spørsmålet er om paraplyorganisasjonenes ulike roller krever ulik tilnærming fra staten side. Når det gjelder støtte til drift av paraplyorganisasjonen for å kunne utføre sine oppgaver som interesseorganisasjon, bør ikke staten gi for store føringer for virksomheten gjennom krav til hvordan midlene skal brukes. I de tilfeller der paraplyorganisasjonene får tilskudd til å utføre konkrete tjenester for eller på vegne av staten er det viktig at staten stiller krav, og det er behov for mer oppfølging fra statens side.

Departementet bør klargjøre overfor organisasjonene hvilke forventinger staten har til dem, og følge opp om organisasjoner gjør det de er bedt om. Det kan imidlertid diskuteres i hvor stor grad og på hvilken måte et departement bør stille krav om rapportering fra frivillige organisasjoner.

I tilsagnbrevet setter departementet krav til at paraplyorganisasjonene som et ledd i å belyse måloppnåelsen skal gi en oversikt over hvilke fellesoppgaver organisasjonen har ivaretatt for sine medlemsorganisasjoner, og en oversikt over informasjonsarbeid og opplæringstiltak innenfor voksenopplæringsområdet.

Det settes krav til at tilskuddet skal benyttes til drift av paraplyorganisasjonen, og at årsmelding og regnskap skal vise paraplyorganisasjonens aktivitet foregående år. Det vises til at tilskuddets størrelse fastsettes skjønnsmessig på grunnlag av utviklingen i Stortingets bevilgning på den aktuelle tilskuddsposten, og resultatene som beskrives i organisasjonens årsmelding og revidert regnskap.

Departementet er usikre på om dagens rapportering fra paraplyorganisasjonene gir dem tilstrekkelig informasjon, og enkelte peker på at dagens krav om rapportering er relativt ”slappe”. Rapporteringen fra de ulike paraplyorganisasjonene har i dag en relativt ulik utforming, det varierer blant

annet hvor omfattende rapporteringen er og hvilket detaljeringsnivå den har. Dette til tross for at de står overfor den samme krav om rapportering eller ”bestilling” fra departementet. Felles for alle rapportene er fokus på hvilke aktiviteter som har vært eller skal gjennomføres, og i liten grad på hvilke resultater som oppnås.

Etter Statskonsult oppfatning bør UFD se nærmere på rapporteringen fra organisasjonene, og vurdere om dagens rapporter gir dem tilstrekkelig informasjon om organisasjonenes formål, roller og oppgaver. Det er viktig at det i rapportene kommer klart fram hva organisasjonene gjør, spesielt når det gjelder de oppgavene som utføres på vegne av departementet. Det bør vurderes om det er behov for en felles mal, eller om organisasjonenes arbeid er for forskjellig til at dette er hensiktsmessig. Det er uansett viktig at paraplyorganisasjonene får tilbakemelding på sin rapportering, og at departementet i dialog med dem konkretiserer hvilken type rapportering de har behov for.

Departementet bør i samråd med paraplyorganisasjonen finne en form for rapportering som gir departementet nødvendig informasjon om blant annet måloppnåelse. Dette innebærer at en i rapporteringen bør få bedre frem hvilke resultater organisasjonene oppnår fremfor rene beskrivelser av aktiviteter. For å få best mulig kvalitet på rapporteringen er det ofte hensiktsmessig at rapportene i størst mulig grad utformes slik at organisasjonene selv har nytte av informasjonen i sin interne styring av virksomheten.

6.2 Nytte for medlemmene

Det å være medlem i en paraplyorganisasjon representerer vanligvis en verdi for enkeltorganisasjoner. I spørreundersøkelsen satte vi opp følgende sentrale roller og oppgaver for paraplyorganisasjoner:

- Oppgaven som nettverksbygger
- Oppgaven som interesseorganisasjon
- Oppgaven som faglig ressurs
- Oppgaven som tilskuddsforvalter

Viktigheten og verdien av medlemskap vil kunne variere mellom ulike paraplyorganisasjoner, og mellom ulike medlemsgrupper under en paraply. Mye avhenger av hva som er paraplyorganisasjonens sterke og svake sider, og hvilke oppgaver og områder som vektlegges høyest i den enkelte paraplyorganisasjon.

Graden av nytte for medlemmer vil vanligvis også avhenge av medlemmenes egen størrelse og innflytelse. Jo større en medlemsorganisasjon er, jo større innflytelse vil den kunne få ved å operere på egen hånd. Tilsvarende vil små organisasjoner kunne ha stor nytte av medlemskap i felleskap av denne typen.

Det fremgår av spørreundersøkelsen at medlemmene i paraplyorganisasjonene på voksenopplæringsområdet gjennomgående peker på at de har stor nytte av

sitt medlemskap, selv om det pekes på noen forbedringspunkter, blant annet knyttet til det faglige arbeidet.

Etter Statskonsults vurdering vil det å være medlem i en paraplyorganisasjon kunne ha stor verdi for den enkelte utdanningsinstitusjon. Gjennom medlemskap i en paraplyorganisasjonen stiller institusjonene mye sterkere enn om de skulle jobbe for sine interesser enkeltvis. Paraplyorganisasjonen bidrar gjennom sin rolle som interesseorganisasjon med nyttig informasjon om endringer i rammebetingelser og politikken på området. Videre representerer paraplyorganisasjonen et faglig nettverk som enkeltorganisasjonene kan benytte seg av, noe som vil kunne lette den faglige utviklingen hos utdanningstilbyderne.

Etter vår vurdering vil medlemmene tjene på at paraplyorganisasjonene i større grad enn i dag samarbeider med hverandre.

Dersom paraplyorganisasjonene på voksenopplæringsområdet får omfattende oppgaver for staten, kan dette komme i konflikt med rollen som interesseorgan for medlemmene.

6.3 Merverdi for staten

Det kan pekes på en rekke fordeler og ulemper for staten ved å ha denne typen organisasjoner – noen av disse er av faglig art, mens noen er rent administrative. Når det gjelder det faglige, kan det for det første trekkes fram at private aktører av denne typen har en merverdi som et faglig korrektiv til staten. Det har en merverdi for staten gjennom innspill fra et sterkt fagmiljø som ikke er statlig. Generelt innebærer denne typen paraplyorganisasjoner også en merverdi for staten gjennom at de etablerer faglige nettverk og stimulerer til samarbeid mellom aktører på området.

Videre vil det at organisasjonene på området er samlet i paraplyorganisasjoner i seg selv lette ”trykket” på departementet, som får færre aktører å forholde seg til. I denne sammenheng fungerer paraplyorganisasjonene som en ”buffer” for staten. I de tilfeller hvor paraplyorganisasjonene ivaretar en del oppgaver på vegne av staten gir dette departementet mer rom for de overordnede linjer og utforming av politikken på feltet.

Ett ekstra ledd mellom staten og organisasjonene kan også medføre faglige ulemper for staten. Det kan blant annet trekkes frem at staten ikke i tilstrekkelig grad får direkte faglig input fra ”grasrota” ved denne modellen, og at kunnskapen om sektoren blir ”silt” gjennom paraplyorganisasjonen. Samtidig er det en ulempe at det å ha paraplyorganisasjoner er med på å øke antall aktører på området, noe som kan gi fare for ansvarspulverisering.

Dersom paraplyorganisasjonene utfører oppgaver for og på vegne av staten, vil dette ha administrative fordeler for staten gjennom at staten slipper å utføre oppgavene selv. Det kan også trekkes fram at private aktører som regel vil ha sterkere insentiver til effektiv forvaltning enn det statlige aktører har fordi

private aktører vanligvis står overfor et større press om effektivitet for å overleve. Dersom paraplyorganisasjonene får svært omfattende oppgaver for staten, kan dette imidlertid innebære en fare for manglende/reduert oppbygging av kompetanse i staten.

Administrative ulemper ved å kanalisere støtte til paraplyorganisasjoner vil være behov for flere tilskuddsmidler til drift av paraplyorganisasjonene, samt behov for oppfølging og kontroll av disse midlene.

Fordeler og ulemper for staten ved å ha paraplyorganisasjoner kan oppsummeres i følgende tabell:

Fordeler	Ulemper
Faglige	Faglige
Faglig korrektiv- får innspill fra et sterkt fagmiljø som ikke er statlig	Ekstra ledd mellom staten og organisasjonene – får ikke direkte faglig input fra ”grasrota”
Nettverk – får etablert et faglig nettverk som staten kan benytte seg av	Gir flere faglige aktører – fare for ansvarspulverisering?
Mer rom for overordnede linjer /policyutvikling på fagområdet	Manglende oppbygging av fagkompetanse i staten
Administrative	Administrative
Buffer- slipper å bruke mye tid på henvendelser fra den enkelte organisasjon	Tilskudd til drift av paraplyorganisasjonene gir ekstra kostnader
Slipper enkelte forvaltningsoppgaver (innstilling, kvalitetssikring av rapportering, kontrolloppgaver)	Gir behov for statlig oppfølging av tilskuddene til paraplyorganisasjonene
Private aktører har mer insentiver til effektivitet(ytre press).	

Tabell 3: Oversikt over fordeler og ulemper for staten ved å ha paraplyorganisasjoner

6.4 Bør organisasjonene få nye oppgaver for staten ?

En sentral problemstilling på området hvor en har paraplyorganisasjoner er om disse bør og kan utføre oppgaver for eller på vegne av staten. Noen av paraplyorganisasjonene på voksenopplæringsområdet utfører allerede enkelte oppgaver som å fordele tilskuddsmidler og kontrollere rapporteringen fra medlemsorganisasjonene. Voksenopplæringsområdet har tradisjonelt vært preget av mange private aktører og paraplyorganisasjonene på området har lenge hatt viktige oppgaver, blant annet å utvikle faglige nettverk. Spørsmålet er om det er flere oppgaver som det kan være hensiktsmessig at staten ber paraplyorganisasjonene om å utføre.

Paraplyorganisasjonene har ikke fått ansvar for å forvalte omfattende tilskuddsmidler. Tilskuddene til undervisningsinstitusjonene på området går i all hovedsak direkte til institusjonene og kanaliseres ikke via paraplyorganisasjonene. Tilskuddsmidlene som paraplyorganisasjonene har ansvar for å fordele videre til sine medlemmer er relativt små. Det kan likevel sies at paraplyorganisasjonene gjennom sine oppgaver med kontroll og kvalitetssikring av innsendt tallmateriale fra undervisningsinstitusjonene likevel har sentrale oppgaver i tilskuddsforvaltningen. Det er dette tallmateriale som legges til grunn for tildelingen av tilskudd i neste omgang.

Flere av paraplyorganisasjonene ønsker selv å få flere oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltningen, bl. a ønsker de selv å fordele tilskuddene til sine medlemsinstitusjoner. En fordel med denne modellen – som brukes på noen områder (for eksempel kulturområdet og delvis på bistandområdet) – er at dette vil kunne gi en faglig legitimitet til fordelingen av midler, og lette staten for administrative oppgaver.

Det som taler imot en slik modell er generelle vurderinger knyttet til bruken av private i statlig tilskuddsforvaltning. Det å kanalisere midler gjennom private aktører vil kunne stille staten overfor et større behov for kontroll enn om midlene ble fordelt av statlige organer. Videre vil rollen som tilskuddsforvalter kunne komme i konflikt med paraplyorganisasjonens viktige rolle som interesseorganisasjon. Dersom paraplyorganisasjonene får ansvar for omfattende oppgaver for staten på tilskuddsforvaltningsområdet, vil dette medføre en fare for sterk statlig påvirkning av organisasjonen (statlig integrasjon), og staten vil kunne miste et viktig korrektiv.

Spørsmålet er om det ikke er statlige aktører som det er vel så relevante når det gjelder å overta visse forvaltningsoppgaver. Etter Statskonsults oppfatning er det behov for å vurdere dagens organisering og oppgave- og rollefordeling på voksenopplæringsområdet. Spesielt bør en se på forholdet mellom departementet, Vox og paraplyorganisasjonene. Vox har i dag direkte kontakt med flere av paraplyorganisasjonene, noe departementet også har. Hvordan er rolle- og ansvarsdelingen mellom departementet og Vox på dette området? Bør eventuelt Vox utføre mer av det departementet, eventuelt også paraplyorganisasjonene, gjør på området?

En mulig modell er at Vox får ansvar for kontakten med paraplyorganisasjonene og/eller forvaltningen av tilskuddsmidlene på dette området. I så fall er det viktig at de tilføres eller bygger opp den faglige og administrative kompetansen som er nødvendig for å kunne utføre denne typen oppgaver.

Det er også behov for å se på Utdanningsdirektoratets rolle på dette området. I følge enkelte informanter hører forvaltningen av folkehøgskoleområdet mer hjemme i Utdanningsdirektoratet og ikke i Vox.

Selv om paraplyorganisasjonene ikke får ansvar for selve tildelingen av tilskudd til institusjonene i egen organisasjon, kan de utføre andre oppgaver for staten. Det kan for eksempel være hensiktsmessig at de gir staten råd (innstillinger)

om hvordan midlene bør fordeles. Innstillinger fra paraplyorganisasjonene vil i så fall være et grunnlag for statens fordeling av midlene. Det sentrale er at beslutningen/vedtaket om fordeling og selve tildelingen av tilskuddsmidlene utføres av et statlig organ.

6.5 ICDEs rolle og oppgaver

ICDE viser til at de har viktige oppgaver knyttet til utvikling av et globalt faglig nettverk innenfor fjernundervisning/fleksibel opplæring på universitets- og høgskoleområdet. Ifølge paraplyorganisasjonen innebærer det å ha sekretariatsfunksjonen en viktig mulighet for å markedsføre/profilere utdanning ved norske universiteter og høgschooler internasjonalt. De viser til at flere andre land derfor ønsker å overta sekretariatsfunksjonen.

Forvaltningen av tilskuddsmidlene til ICDE har til nå ligget i avdelingen for kompetanse og arbeidsliv (voksenopplæringsavdelingen) i UFD. Departementet peker på at de er og har vært usikre på hva ICDE står for og hvilken type medlemmer og oppgaver virksomheten har.

Departementet har i tilsagnsbrevet til ICDE satt opp at målet for tilskuddet er å bidra til driften av ICDE slik at organet kan bygge ut kontakten med norske fjernundervisningsmiljøer og myndigheter for å gi disse tilgang til ICDEs ekspertise og nettverk i internasjonal fjernundervisning.

Etter det vi kan se er dette relativt ”nasjonale” fokuset som UFD har på ICDEs arbeid i strid med hva organisasjonen selv oppfatter som sine mål. ICDE vektlegger i svært stor grad et internasjonalt perspektiv. Etter Statskonsults oppfatning bør departementet klargjøre hva som er formålet med tilskuddsmidlene til ICDE. Er målet med støtten å sikre driften av et etablert internasjonalt nettverk for fjernundervisning/fleksibel læring, eller er det å overføre ICDEs ekspertise til norske aktører på området? Eller er begge deler ønskelig fra departementets side? Etter det Statskonsult kan se bærer dagens kommunikasjon mellom departementet og ICDE (tilsagnsbrev, rapportering) preg av ulik forståelse av hva som er målet for virksomheten.

Departementet har tydelig gitt uttrykk for at de ønsker at paraplyorganisasjonen etablerer tettere kontakt med norsk miljøer på området. ICDE har relativt få norske universiteter og høgschooler som sine medlemmer (UiO, NTNU, Høgskolen i Volda, NIH, Universitetet i Tromsø). Flere av disse medlemmene er usikre på hvilken verdi medlemskap i paraplyorganisasjonen har for dem. Universitetet i Bergen har tatt konsekvensen av dette og meldt seg ut av organisasjonen. Flere informanter gir uttrykk for at de mener ICDE i liten grad har profilert seg mot universiteter og høgschooler i Norge. Det fremgår av undersøkelsen at ICDE først og fremst har etablert kontakt med Norgesuniversitetet, samt enkeltpersoner i universitets- og høgschoolmiljø i Norge.

Det er videre i liten grad etablert kontakt med fjernundervisningsmiljøer i Norge. Til tross for at ICDE er samlokalisert med NFF, og NFF var en av organisasjonene som tok initiativ til å legge sekretariatsfunksjonene til Norge,

er det liten faglig kontakt mellom disse organisasjonene. ICDE peker selv på at de ikke definerer sitt arbeidsfelt som voksenopplæring og at det derfor ikke er naturlig å ha tett faglig kontakt med miljøer på dette området i Norge. Av samme grunn mener de at deres kontaktpunkt i departementet bør være Universitets- og høyskoleavdelingen eller Avdeling for analyse og internasjonalt arbeid, ikke Avdeling for kompetanse og arbeidsliv. ICDE mener at verken Vox eller Utdanningsdirektoratet er naturlige kontaktpunkt for ICDE.

For mange av aktørene på området (departementet, medlemmer, eksmedlemmer, potensielle medlemmer (universiteter og høyskoler), andre paraplyorganisasjoner) er det fortsatt uklart hvilke rolle og oppgaver ICDE har. Flere peker på at det er behov for at organisasjonen jobber med å tydeliggjøre sin rolle i Norge. Det vises til at mange potensielle medlemmer i Norge (universiteter og høyskoler) ikke kjenner godt nok til organisasjonen. Etter Statskonsult vurdering bør ICDE i større grad legge vekt på å profilere /informere om organisasjonens virksomhet i Norge.

6.6 Drøfting av finansieringsmodeller

Når det gjelder finansiering av paraplyorganisasjonene fremgår det av vår kartlegging at den varierer betydelig fra organisasjon til organisasjon. Mens Folkehøgskolerådet mottar 6,6 mill.kr årlig, mottar NFF 1,5 mill. kr.

Informanter peker på at årsaken til forskjellene i finansieringen stor grad kan knyttes til historiske forhold, og i liten grad er begrunnet i reelle vurderinger av behovet for støtte.

Det er også ulikheter med hensyn til i hvor stor grad paraplyorganisasjonene er avhengige av statstøtte. Folkehøgskolerådet oppgir at de er fullfinansiert av statlige midler, mens de andre paraplyorganisasjonene viser til at de har andre inntekstkilder som oppdrag og medlemskontingenter.

Teoretisk sett kan en tenke seg flere ulike modeller for statlig finansiering av paraplyorganisasjoner. En mulig finansieringsmodell er å kanalisere alle driftsmidlene direkte til medlemsorganisasjonene. Medlemmene kan da velge selv om de vil bruke av sine egne midler til å "betale" for tjenestene paraplyorganisasjonene leverer via medlemsavgifter. Noe medlemmene ikke kan dersom midlene gis direkte til paraplyorganisasjonen slik som UFD har valgt å gjøre for Folkehøgskolerådet. Her finansierer staten 100% av driften av paraplyorganisasjonen.

Valg av finansieringsmodell vil kunne ha innvirkning på paraplyorganisasjonenes måter å jobbe på /oppgaveportefølje. For det første vil paraplyorganisasjoner som er fullfinansiert av staten lett kunne "komme i lomma" på staten, med de konsekvenser dette måtte ha for rollen faglig korrektiv for staten. For det andre vil en paraplyorganisasjon som fullfinansieres av statlige midler kunne bli mindre lydhør overfor medlemmenes behov for tjenester, enn dersom de er avhengige av midler fra medlemmene.

Tilsvarende vil en kunne anta at stor grad av finansiering via medlemsavgifter (fra medlemmene) vil gjøre paraplyorganisasjonene avhengige av å levere tjenester som medlemmene har bruk for og vil betale for. Dersom paraplyorganisasjonen skal ivareta fellesoppgaver som hvert enkelt medlem hver for seg, og i felleskap, ikke har betalingsvillighet for vil disse oppgavene risikere å ikke bli utført (type kollektive goder). I slike tilfeller vil paraplyorganisasjonen velge å tilby tjenester som i større grad etterspørres av den enkelt medlemsorganisasjon (som det er et "marked" for).

I en slik modell ville staten måtte betale eksplisitt for de tjenestene paraplyorganisasjonen eventuelt skal utføre for dem.

Etter vår vurdering bør departementet utvikle en felles praksis for den statlige finansiering av paraplyorganisasjonene på dette området. Det kan være hensiktsmessig å vurdere en statlig finansieringsmodell som ligger midt mellom disse to skisserte "ytterpunktene", i den forstand at det legges opp til en del direkte statstøtte til paraplyorganisasjonen, samt en ikke ubetydelig andel finansiering via medlemskontingenter, ev. andre kilder.

7 Oppsummering av anbefalinger

Statskonsult anbefalinger kan oppsummeres som følger:

- Departementet bør se nærmere på ansvarsdelingen mellom de statlige aktørene, det vil si UFD, Utdanningsdirektoratet og Vox, når det gjelder paraplyorganisasjonene på områdene voksenopplæring og folkehøyskole. Det bør vurderes om enkelte oppgaver kan delegeres fra UFD til Vox eller Utdanningsdirektoratet.
- UFD bør ikke legge for mange forvaltningsoppgaver til paraplyorganisasjonene/ private aktører. Det gir lavere fagkompetanse i staten, samt et økt kontrollbehov. Det kan også medføre en rollekonflikt for paraplyorganisasjonene.
- Paraplyorganisasjonen kan imidlertid utføre og utfører til dels også i dag, visse oppgaver for UFD, eksempler er bl.a. kvalitetssikring av innrapportert tallmateriale og innstillinger /råd ved fordeling av midler til institusjonene. En slik modell kan bidra til å gi fordelingen av midler en faglig legitimitet, samt avlaste departementet.
- Departementet bør utvikle en policy for statlig finansiering av paraplyorganisasjonene. Det bør bl.a. vurderes om det er hensiktsmessig at alle paraplyorganisasjonene får en viss andel av sine inntekter fra andre kilder enn staten, for eksempel medlemskontingenter, oppdragsfinansiering, mv..
- UFD bør se nærmere på dagens rapportering fra paraplyorganisasjonene. Det bør settes klarere krav til rapporteringen, og vurderes å lage en felles mal. Videre må departementet i samråd med organisasjonen finne en form for rapportering som gir departementet nødvendig informasjon om måloppnåelse. I rapporteringen bør en få bedre frem hvilke resultater organisasjonen oppnår fremfor rene beskrivelser av aktiviteter.
- UFD bør tydeliggjøre hva som er formålet(ene) med å gi tilskudd til ICDE (global versus nasjonal nytte). Formålet bør gjenspeiles i oppfølgingen av organisasjonen. ICDE bør i større grad profilere seg og informere om organisasjonens virksomhet i Norge.

Voksenopplæring i Sverige

Offentlig sektor

I Sverige (og Danmark) har voksnes læring lenge vært et offentlig ansvar, til forskjell fra i Norge⁹.

Det offentlige skolevesenet for voksne omfatter kommunal voksenopplæring (grunnutdanning, gymnasial voksenutdanning, påbyggingsutdanning), voksenopplæring for funksjonshemmede og svenskundervisning for innvandrere.

Statens skolverk har ansvar for å følge opp de nasjonale målene gjennom inspeksjon, oppfølging, evaluering og styringsdokumenter. Skolverket godkjenner frittstående skoler. I tillegg til Skolverket, finnes følgende statlige virksomheter:

- Vuxnas lärande, avdeling i Myndigheten for skolutveckling (VUX)
- Internationella Programkontoret för utbildningsområdet (IPK)
- Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)
- Myndigheten för Kvalificerad Yrkesutbildning (YS)
- Statens institut för särskilt utbildningsstöd (SISUS)
- Specialpedagogiska institutet
- Valideringsdelegasjonen (oppnevnt av regjeringen for en fireårsperiode med formålet å fremme legitimitet, kvalitet og metoder for validering.)

I forbindelse med avslutningen av ”Kunskapslyftet ” ble det i 2001 bevilget 1,8 mrd. kroner i året til kommunal voksenopplæring for årene 2003-2005. Etter denne perioden var det planen at midlene inngå i rammetilskuddet til kommunene, men det er nå vedtatt å øremerke midlene til og med 2008. Det skal også utarbeides ny lov om det offentlige skolevesenet for voksne.

Det planlegges dessuten en ny *Myndighet för vuxnas lärande* - basert på en sammenslåing av CFL og YS til ett organ sammen med deler av Skolverket og Myndigheten for skoleutvikling. Den nye organisasjonen er planlagt opprettet 1. juli 2007.

Folkbildning

Folkbildningen kjennetegnes av den er ”fri og frivillig”, det vil si fri fra statlig styring og frivillig for deltakerne. Den omfatter folkehøgskoler og undervisningsforbund. Den svenske staten bevilger vel 2,5 mrd. kroner hvert år til folkbildningen.

⁹ NOU 2003:16 *I første rekke* kap. 16 Grunnopplæring for voksne og OECD *Tematisk gjennomgang av voksenopplæring* Landrapport fra besøk i Norge mars 2000

Folkehøgskoler

Av de 147 folkehøgskolene som får statstilskudd drives vel 100 av folkebevegelser, organisasjoner og støtteforeninger, de øvrige av landsting og regioner.

Folkehøgskolene bestemmer selv sin virksomhet og profil. Pedagogikken preges av tverrfaglige studier. Målgruppen er voksne med en nedre aldersgrense på 18 år for almenne kursene. Mye av studiene foregår gjennom prosjekter med utgangspunkt i studentenes behov, forkunnskaper og erfaringer.

Studieforbund

Ni studieforbund mottar statstilskudd i dag. Alle har et sentralt forbundsledd og et større eller mindre antall lokalavdelinger og/eller distrikt over hele landet. Utover studiesirkler driver studieforbundene en betydelig kulturvirksomhet, noe som har stor betydning i de over 250 kommunene som ikke har statlige kulturinstitusjoner.

Folkbildningsrådet

Ansvar for fordeling av statstilskuddet og for evaluering av utdanningsformene er lagt til Folkbildningsrådet (FBR). Dette er en ideell organisasjon med tre medlemmer:

- Folkbildningsforbundet
- Landstingsforbundet
- Rørelsesfolkhogskolornas intresseorganisasjon (RIO)

På oppdrag fra staten har Folkbildningsrådet ansvar for å

- fordele statsstøtten til studieforbundenes og folkehøgskolenes virksomhet
- følge opp og vurdere/evaluere (utvärdera) deres virksomhet
- legge fram budsjettforslag og årsrapporter.

På oppdrag fra medlemsorganisasjonene har Folkbildningsrådet ansvar for å

- sørge for folkbildningspolitisk overvåking og informasjonsvirksomhet
- samordne folkbildningens internasjonale kontakter
- administrere Folkbildningsnätet, folkbildningens digitale møteplass
- sørge for sentral informasjon om folkehøgskolenes kurstilbud via Folkhogskolornas informationstjänst

Vurderinger

Utredningen som har vurdert studieforbundene og folkehøgskolene,¹⁰ konkluderer med at Folkbildningsråd-modellen fungerer godt, både for medlemmene og staten. Rådets doble oppdrag har ikke påvirket deres myndighetsutøvende rolle negativt. Rådets vurderings-/ evalueringsarbeid har vært innrettet og gjennomført på en måte som har gitt økt kunnskap både til

¹⁰ SOU 2004:30 Folkbildning i en brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhogskolor. Slutbetänkande av Utredningen för statens utvärdering av folkbildningen 2004.

folkbildningen og staten. Skal Folkbildningsrådet opprettholde den nødvendige legitimitet, er det imidlertid viktig at Rådet og dets medlemmer passer på at ”balansepunktet” mellom myndighetsoppdrag og medlemsoppdrag ikke forrykkes.¹¹

Riksrevisionen¹² har pekt på uklarheter og svakheter ved regjeringens styring og kontroll med den statlige støtten og fremholdt at forvaltningspraksisen kunne begunstige allerede eksisterende organisasjoner på bekostning av nye. (Folkningbildningsrådet imøtegikk kritikken.) Riksdagen ønsket ikke sterkere styring fra staten sin side, men ba om at det ble gitt en grundigere redegjørelse i budsjettprosisjonen for hvordan midlene var anvendt.¹³

¹¹ I Sverige er folkehøgskolene blitt vurdert som et verktøy for å nå målene i den nasjonale utdanningspolitikken om å heve det generelle utdanningsnivået i befolkningen, og for å nå ut til spesielle grupper. I Regjeringens vårproposisjon til Riksdagen i år er det f.eks. foreslått bevilget et tilskudd på 30 mill til utdanningsplasser ved folkehøgskolene for langtidsarbeidsledige ungdommer.

¹² Riksrevisionens styrelses framstilling angående statens stöd til idrottsrörelsen og folkbildningen RiR 2004:15

¹³ Riksdagsskrivelse: 2004/05:195 2004/05:196 2004/05:197

Vedlegg 2

Dokumenter

St. prp. nr 1 (2004-2005) Utdannings- og forskningsdepartementet

Tilsagnsbrev fra Utdannings- og forskningsdepartementet til paraplyorganisasjonene

Referat fra kontaktmøter mellom Utdannings- og forskningsdepartementet og paraplyorganisasjonene

Paraplyorganisasjonenes årsrapporter for 2003 og 2004

Sammenstilling av tiltak og resultater knyttet til Handlingsplanen for Kompetansereformen (1999-2003) Utdannings- og forskningsdepartementet

Rundskriv F-13/04 *Dette er Kunnskapsløftet* Utdannings- og forskningsdepartementet

Kan livslang læring måles? Kompetanseberetningens læringsbarometer 2003

NOU 2003:16 *I første rekke* kap. 16 Grunnopplæring for voksne

Rapport fra prosjekt som har vurdert tilskuddsordningene til studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner, Vo-prosjektets rapport 21.7.03 Utdannings- og forskningsdepartementet

Rapport fra regelverktvalget Oslo, 2000-12-08 *...om statlige tilskudd til studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner*

Rapport fra Arbeidsgruppe *Voksne i videregående opplæring – Om kunnskapsgrunnlaget om voksne som tar videregående opplæring*. Utdannings- og forskningsdepartementet 2002 (?)

OECD: *Tematisk gjennomgang av voksenopplæring*, Landrapport for Norge, besøk 2000. Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet 2001

SOU 2004:30 *Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieforbund og folkehøgskolor*

Skolverkets årsredovisning 2004 *Folkbildningsrådets årsredovisning med verksamhetsberättelse 2004*

Pressemeldinger fra Utbildnings- och kulturdepartementet

Vedlegg 3

Oversikt over informanter

Folkehøgskolerådet

- Sekretær og daglig leder Odd Arild Netland
- Daglig leder Dag Wollebæk (Norsk folkehøgskolelag)
- Daglig leder Tor Grønvik (Norges Kristelige Folkehøgskolelag)

NFF

- Daglig leder Ingeborg Bø
- Styreleder Svein Qvist –Eriksen (NKI)

ICDE

- Secretary General and CEO Reidar Roll
- Assistant Secretary-General Ana M. Perona-Fjeldstad
- Chief, Information and Membership Services Nina Bagley
- Consultant Geir Roed (engelsk bokstavering?)

VOFO

- Generalsekretær og daglig leder Sturla Bjerkaker
- Informasjonsrådgiver Astrid Thoner
- Medlemsorganisasjonene
 - Rektor Gunnar Birkeland, Birkeland folkehøgskole
 - Rektor Anders Stenvik, Sund folkehøgskole
 - Direktør Tone Lømo, BI-Nettstudier
 - Spesialrådgiver Knut Andersen, Krus
 - Leder Knut Olav Aslaksen, SEVU, Universitetet i Bergen
 - Internasjonal koordinator Cecilie Wilhelmsen, Høgskulen i Volda
 - Direktør Dagny Blom, NKS
 - Direktør Jan Atle Toska, Norgesuniversitetet
 - Generalsekretær Helle Hogner, Folkeuniversitetet
 - Studieforbundsleder Anders Nordby, Norsk Kristelig Studieråd

Utdannings- og forskningsdepartementet

- Avdelingsdirektør Aud Inger Andersen
- (Rådgiver Anne-Elin Færestrand (skal inn på folkehøgskoleområdet)
- Rådgiver Sveinung Helgheim
- Førstekonsulent May-Lill Næss
- Seniorrådgiver Anne Skomedal
- Rådgiver Ragnhild Skålid

Vox

- Direktør Turid Kjølset

Intervjuguide

Bakgrunn og oppgaver

- Hvordan ble organisasjonen til? (historikk, oppbygging, arbeidsform, type medlemmer)
- Hvilke oppgaver har paraplyorganisasjonen?
- Er følgende oppgaver viktige for dere?
 - Interesseorganisasjon (f.eks. møter med medlemsorg., med beslutningstakere)
 - Faglig ressurs og nettverksbygger (sikre faglig nivå, bidra til faglig utvikling, nasjonalt/internasjonalt) Egen kompetanse?
 - Tilskuddsforvalter/særskilte oppdrag for departementet?

Finansiering og ressursbruk

- Hvordan finansieres virksomheten?
- Mottar dere andre midler enn tilskuddet fra departementet? (fra medlemsorganisasjonene, ev. andre).
- Hvilke ressurser i årsverk disponerer paraplyorganisasjonen? Hvor mye ressurser bruker dere ev. på ulike roller /oppgaver (interesseorganisasjon, faglig ressurs og nettverksbygger, tilskuddsforvalter)
- Har fordeling av ressurser på ulike typer roller/oppgaver endret seg de siste årene?

Kontakt med UFD og VOX

- Hvilken kontakt har dere med departementet og VOX ? Synspunkter på omfang og type kontakt?
- Hvordan harmonerer statens (ved UFD og VOX) mål med paraplyorganisasjonens egne mål?
- Hvordan opplever dere balansen mellom å hjelpe departementet med å etterleve sine krav og ivareta medlemmenes behov? Er det noen rollekonflikt?

Kontakt med egne medlemmer og andre organisasjoner

- Hvilken type kontakt har dere med egne medlemmer?
- Har dere kontakt med andre organisasjoner på fagfeltet? (andre paraplyorganisasjoner, internasjonale samarbeidspartnere)
- Samarbeider paraplyorganisasjonene på området seg i mellom? (foregår det f.eks. samordning mellom organisasjonene ved felles nettverk, utveksling av fagmateriell mm)
- Hvordan jobber de ulike organisasjonene på voksenopplæringsområdet?
- Hvilke oppgaver prioriteres, hvilke tjenester tilbys medlemmene, bakgrunn for valg av ulike tjenester?
- Hvordan jobber paraplyorganisasjonen internasjonalt?

Forvaltning av tilskudd

- Synspunkter på tilskudd til egen paraplyorganisasjon (riktig nivå, krav fra departementet)
- Hvilke dokumenter forholder paraplyorganisasjonen seg til; eksterne og interne
- Synspunkter på rollen som tilskuddsforvalter (tilskudd som paraplyorganisasjonen videreformidler)
 - beskrivelse av saksgangen
 - hva gis det støtte til
 - gis det avslag
 - klager
 - rapportering
 - kontroll
 - evaluering
 - læring
- Forvaltes midlene mer effektivt ved bruk av paraplyorganisasjonen?
- Synspunkter på reglene for tilskudd? (rapporteringskrav, dokumentasjon)
- Behov for nye/forenkling av dagens system/rutiner?

Merverdi av paraplyorganisasjonen

- Hva oppnår staten ved å gi tilskudd til og kanalisere midler gjennom paraplyorganisasjonen (administrativt og faglig) ?
- Hva oppnår paraplyorganisasjonens medlemmer - faglig og administrativt ?
- Hvordan ville situasjonen vært uten paraplyorganisasjon?
- Bør flere/ andre oppgaver legges til paraplyorganisasjonen?
- Kjennskap til Sverige – hvordan er voksenopplæringsfeltet organisert der?

Vedlegg 5

Spørreskjema til medlemsorganisasjoner og institusjoner

Vi har valgt å konsentrere spørreskjemaet om følgende temaer:

- Generelle synspunkter på paraplyorganisasjonen
- Paraplyorganisasjonen som interesseorganisasjon
- Paraplyorganisasjonen som faglig ressurs og nettverksbygger
- Paraplyorganisasjonen som tilskuddsforvalter

Formalia

Her ber vi om litt bakgrunnsinformasjon som grunnlag for å analysere dataene.

I de første 3 spørsmålene ber vi om informasjon om din institusjon/organisasjon.

Spørsmål 1

Hvilken paraplyorganisasjon er din institusjon/organisasjon medlem av?

Folkehøgskolerådet	
Voksenopplæringsforbundet	
Norsk forbund for fjernundervisning	

Spørsmål 2

Hvor mange ansatte er det ved din institusjon/organisasjon (sentralt og lokalt)?

Færre enn 5	
Mellom 5 og 10	
Mellom 10 og 20	
Flere enn 20	

Spørsmål 3

Hvor mange elever/kursdeltakere har din organisasjon/institusjon?	
Hvor mange kurs arrangerer din organisasjon i året?	

I spørsmål 4 og 5 ber vi om litt bakgrunnsinformasjon om deg som fyller ut skjemaet

Spørsmål 4

Hvilken stillingskategori innehar du?

Rektor/administrativ leder	
Annen administrativ stilling	
Undervisningsstilling	
Annet	

Spørsmål 5

Hvor lenge har du vært ansatt ved institusjonen/organisasjonen?

0 – 2 år	
2 – 5 år	
5 – 10 år	
lenger enn 10 år	

Generelle synspunkter på paraplyorganisasjonens rolle og oppgaver

Spørsmål 6

Paraplyorganisasjonene skal ivareta flere roller og oppgaver. Hvilke av disse oppgavene/rollene mener du er viktigst (ranger oppgavene fra 1 til 4, hvor 1 er den viktigste og 4 den minst viktige etter din vurdering. Bruk hver prioritering bare én gang)

Oppgave	Rangering (1-4)
Oppgaven som nettverksbygger	
Oppgaven som interesseorganisasjon	
Oppgaven som faglig ressurs	
Oppgaven som tilskuddsforvalter	

Spørsmål 7

Hvor ofte er din institusjon/organisasjon i kontakt med paraplyorganisasjonen (anslag):

Type kontakt	Daglig	Ukentlig	Månedlig	Noen få ganger i året	Aldri
Telefon					
E-post					
Møte					
Annet					

Spørsmål 8

Hvilke typer tjenester tilbyr din paraplyorganisasjon sine medlemmer?

Spørsmål	Ja	Nei
a) Utfører paraplyorganisasjonen analyser av innkommet materiale?		
b) Dersom svaret på a) er ja, sendes dette ut til medlemsorganisasjonene?		

Spørsmål 9

Hvilke typer tiltak/tjenester som paraplyorganisasjonen tilbyr synes du er viktigst for egen organisasjon?
 (ranger oppgavene fra 1 til 5, hvor 1 er den viktigste og 5 den minst viktige etter din vurdering.
 Bruk hver prioritering kun én gang)

Type tiltak/tjeneste	Rangering (1 – 5)
Informasjon (mail/publikasjoner/tidsskrift)	
Faglige seminarer	
Høringsuttalelser	
Egne faglige analyser fra paraplyorganisasjonen	
Formidling av fagartikler	
Rådgiving om lov og regelverk	

Synspunkter på paraplyorganisasjonene som interesseorganisasjon

Rollen som interesseorganisasjon er viktig for flere av paraplyorganisasjonene. Med oppgaver som organisasjonene utfører i denne sammenheng tenker vi særlig på oppgaver knyttet til å fremme medlemmenes interesser overfor myndigheter, i media og i samfunnet generelt, samt organisasjonens arbeid med å fange opp og videreformidle synspunkter fra medlemmene.

Spørsmål 10

Vi ber deg besvare noen spørsmål knyttet til hvilke oppgaver paraplyorganisasjon utfører som er knyttet til rollen som interesseorganisasjon

	Vet ikke	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte
a) Arrangerer paraplyorganisasjonen møter/seminarer hvor din virksomhet kan delta?					
b) Informerer din paraplyorganisasjon om politiske beslutninger etc som er viktige for din virksomhet?					
c) Arrangerer paraplyorganisasjonen møter med beslutningstakere (politikere mm) i egenskap av rollen som interesseorganisasjon?					

Vi ber deg ta stilling til følgende påstander om paraplyorganisasjonen som interesseorganisasjon

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/ uaktuelt
d) Paraplyorganisasjonen er viktig for at vi skal få gjennomslag for våre saker hos myndighetene					
e) Paraplyorganisasjonen er lydhør overfor medlemmenes synspunkter					
f) Paraplyorganisasjonen er en viktig døråpner politisk					
g) Paraplyorganisasjonen er viktig for å sikre profilering i media					
h) Paraplyorganisasjonen er viktig for å synliggjøre institusjonen/organisasjonen overfor potensielle elever					
i) Paraplyorganisasjonen kunne lagt mer vekt på sine oppgaver som interesseorganisasjon					
j) Paraplyorganisasjonen burde samarbeidet mer med andre interesseorganisasjoner på området					

Spørsmål 11

Har du noen kommentarer eller forslag til paraplyorganisasjonens rolle som interesseorganisasjon?

Synspunkter på paraplyorganisasjonene som faglig ressurs og nettverksbygger

Spørsmål 12

Vi ber deg ta stilling til følgende påstander om paraplyorganisasjonen som faglig ressurs for din institusjon/organisasjon

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt
a) Paraplyorganisasjonen er en viktig bidragsyter for å sikre det faglige nivået ved sine medlemsinstitusjoner/organisasjoner					
b) Paraplyorganisasjonen kunne bidratt mer aktivt i faglig sammenheng					
c) Paraplyorganisasjonen har ingen rolle når det gjelder faglig utvikling av medlemsinstitusjonene/organisasjonene					
d) Paraplyorganisasjonen har en viktig oppgave mht å spre faglig informasjon til medlemmene					
e) Paraplyorganisasjonen er flink til å ta opp faglige temaer av felles interesse for medlemmene					
f) Paraplyorganisasjonen er flink til å følge opp sine medlemmer faglig					

Vi ber deg ta stilling til følgende påstander om paraplyorganisasjonen som nettverksbygger mellom sine medlemsinstitusjoner/organisasjoner

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt
g) Paraplyorganisasjonenes arrangementer er en viktig møteplass for medlemmene					
h) Paraplyorganisasjonen burde vært mer aktiv i å bygge nettverk mellom medlemmene					
i) Nettverksbygging er ikke en oppgave for paraplyorganisasjonen					
j) Det er ikke behov for at paraplyorganisasjonene ivaretar nettverksbygging					
k) Paraplyorganisasjonens utvalg, råd og grupper er viktige i arbeidet som nettverksbygger					

l) Paraplyorganisasjonen er viktig for å sikre samarbeid med internasjonale organisasjoner					
m) Paraplyorganisasjonen legger ikke tilstrekkelig vekt på det internasjonale arbeidet					

Spørsmål 13

Her har du anledning til å kommentere eller utdype dine synspunkter på paraplyorganisasjonens arbeid som faglig ressurs og nettverksbygger

Synspunkter på paraplyorganisasjoner som tilskuddsforvalter

Spørsmålene i denne delen omhandler paraplyorganisasjonenes rolle som forvalter av tilskudd på vegne av UFD, og er bare aktuelle for institusjoner/organisasjoner som er medlem av Folkehøgskolerådet og Voksenopplæringsforbundet.

Folkehøgskolerådet forvalter følgende ordninger:

- midler til pedagogisk utviklingsarbeid
- reisestipend for personale ved folkehøgskolene
- dekning av vikarutgifter for tillitsvalgte
- sentralt tillitsmannsarbeid

Voksenopplæringsforbundet forvalter tilskudd til reisestipend som enkeltpersoner (lærere) kan søke på. I og med at spørreskjema sendes til studieforbund og ikke til enkeltpersoner er det fint om studieforbundene kan svare på vegne av sine medarbeidere med utgangspunkt i hvilket inntrykk de har av ordningen.

Spørsmål 14

Vi vil be deg om å besvare noen spørsmål og ta stilling til noen påstander om paraplyorganisasjonene. Vi ber deg også om synspunkter på behov for endringer på området.

	Ja	Nei
a) Har din institusjon/medlemsorganisasjon søkt om statlige tilskudd via paraplyorganisasjonen?		
b) Har din institusjon/medlemsorganisasjon mottatt statlige tilskudd via paraplyorganisasjonen?		

Hvis du har krysset av for nei på begge spørsmålene, besvar spørsmål 15 og 16.
Hvis du har svart ja på et av spørsmålene, gå direkte til spørsmål 16.

Spørsmål 15

Dersom din institusjon/medlemsorganisasjon ikke har søkt om tilskudd fra paraplyorganisasjonen, hva var årsaken?

Årsak	7.1.1.1
Har ikke hatt behov	
Oppfyller ikke kriteriene for å få tilskudd	
Regnes som vanskelig å få tilskudd	
Har ikke hatt tid til å søke	7.1.1.2
Har ikke kjent til muligheten	

Spørsmål 16

Vi ber deg ta stilling til følgende påstander om paraplyorganisasjonens arbeid med den konkrete tilskuddsforvaltningen

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/ uaktuelt
a) Søknadsskjemaene er enkle å få tak					
b) Søknadsskjemaene er lette å fylle ut					
c) Vi får raskt tilbakemelding om resultatet av søknadsbehandlingen					
d) Paraplyorganisasjonen stiller for strenge krav til rapportering om bruken av tilskuddet					
e) Paraplyorganisasjonen sørger for tilstrekkelig informasjon om tilskuddsordningene					
f) Paraplyorganisasjonen sørger for tilstrekkelig informasjon om tilskuddsordningene					
g) Paraplyorganisasjonens kompetanse er viktig i forbindelse med tilskuddsforvaltningen					

Her ber vi deg ta stilling til noen påstander om behovet for endringer i forvaltningen av tilskuddsordningene

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/ uaktuelt
h) En større del av midlene på området burde kanaliseres gjennom paraplyorganisasjonen					
i) Alle tilskuddsmidlene burde administreres av UFD					

Spørsmål 17

Dette spørsmålet gjelder Folkehøgskolerådets rolle i forbindelse med husleietilskuddet og skal kun besvares av medlemmene av Folkehøgskolerådet.

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
a) Folkehøgskolerådet sørger for en god fordeling av husleietilskuddet gjennom sin innstilling				
b) Folkehøgskolerådet burde ikke hatt ansvar for innstilling av husleietilskuddet				

Spørsmål 18

Har du noen forslag til forbedringer/endringer når det gjelder rollen som tilskuddsforvalter?

Spørsmål 19

Andre kommentarer til Statskonsult