

Innspill til KUD og KD til evalueringen av studieforbund

Studieforbundet FUNKIS takker for muligheten til å komme med innspill til oppdragsbeskrivelsen for evalueringen av delingen av studieforbundene. Studieforbundet FUNKIS har i all hovedsak medlemmer fra helsefrivilligheten og de funksjonshemmedes organisasjoner. Vi har 95 medlemsorganisasjoner og 350 000 medlemmer. I 2023 gjennomførte vi i overkant av 143 000 kurstimer og fordelte ca 42 millioner kroner i opplærings- og tilretteleggingstilskudd.

Innledningsvis vil vi si at det er bra at delingen skal evalueres, men vi håper at evalueringen også kan se på andre elementer ved voksenopplæringen noe vårt innspill også bærer preg av. Særlig vil en evaluering også av tilretteleggingstilskuddet være en avgjørende sak for FUNKIS og helsefrivilligheten. Til gjennomføringen av evalueringen er vi enige med VOFO i at selve evalueringen bør gjennomføres av uavhengig part med god kjennskap til frivillig sektor, som også kan komme med et kritisk blikk på kunnskapsgrunlaget for delingen. Under er en oppsummering av innspillene våre som blir nærmere utbrodert og begrunnet i avsnittene under.

For Studieforbundet FUNKIS er det viktig at:

1. Evalueringen av tilretteleggingstilskuddet tar utgangspunkt i at målgruppen fortsatt skal være personer med nedsatt funksjonsevne, kronisk syke og andre sårbare grupper.
2. Helsefrivillighetsperspektivet må være sikret i evalueringen, gjennom blant annet representasjon i referansegruppe.
3. Eventuelle endringer i lys av evalueringen må utredes før de innføres, slik at det viktige tilbudet til FUNKIS ivaretas.
4. Forenklinger i regelverk og rapporteringen, slik at studieforbundene får gode rammevilkår til å videreutvikle sitt pedagogiske tilbud.
5. Ser på rammevilkårene og mulighetene for å sikre studieforbundene større forutsigbarhet.
6. Forbedre trappetrinnsmodellen for grunntilskuddet, og i kompensere for økte saksbehandlingskostnader for TRT.

Målgruppen for TRT må fortsatt være personer med nedsatt funksjonsevne

Tilretteleggingstilskuddet er avgjørende for at personer med nedsatt funksjonsevne kan delta i voksenopplæring. TRT går til å dekke merkostnaden kursarrangør har for å tilrettelegge kurset for en eller flere deltakere med nedsatt funksjonsevne. Funkis er studieforbundet for de funksjonshemmedes organisasjoner og vi forvalter naturlig nok en stor andel av den totale potten av tilretteleggingstilskudd da 3 av 4 av våre kurs mottar TRT, og mange av våre kurs er helt avhengig av TRT for å bli avholdt. Et kutt i rammene for TRT eller en utvidelse av målgruppen for TRT vil være et direkte kutt i personer med nedsatt funksjonsevnes mulighet til å delta i voksenopplæring.

Personer med nedsatt funksjonsevne bør sikres tilgang til voksenopplæring. I en oversikt Bufdir har laget kommer det frem at mennesker med nedsatt funksjonsevne har vesentlig dårligere psykisk og fysisk helse enn den øvrige befolkningen. 36 prosent av personer med nedsatt funksjonsevne rapporterer om dårlig fysisk helse og 30 prosent rapporterer om betydelige psykiske utfordringer. I tillegg sliter gruppa i større grad med ensomhet og dårligere tannhelse.ⁱ Sysselsettingsandelen i gruppa er kun 44 prosent mot 74% av hele befolkningen.ⁱⁱ For denne gruppen er voksenopplæringstilbudet vi finansierer veldig viktig. For enkelte kan det være det eneste tilbudet som er tilpasset og tilrettelagt den konkrete funksjonsnedsettelsen. For andre kan det være en kilde til bedre helse og mestring i en vanskelig periode i livet. Funkis' visjon er at våre kurs skal bidra til bedre livskvalitet og mestring av egen situasjon, noe kurstilbudet vårt reflekterer.

Våre medlemmer har utstrakt behov for tilrettelegging for å delta i voksenopplæring. Her vil vi minne om at universell utforming kun er det nederste trinnet i tilretteleggingspyramiden, der tilrettelegging for grupper med sammenfallende behov, individuell tilrettelegging og personlig assistanse er påkrevd der universell utforming ikke er nok.ⁱⁱⁱ TRT skal ikke gå til tiltak for universell utforming, men går til de andre nivåene i tilretteleggingspyramiden. Typiske eksempler på tilrettelegging vi finansierer gjennom er ledsager, tilrettelagt kursprogram, kursmateriell, lokale, og kosthold.

For Funkis er det viktig at tilretteleggingstilskuddet fortsatt skal være avgrenset til å tilrettelegge voksenopplæringen til personer med nedsatt funksjonsevne og andre sårbare grupper. Slik vi leser oppdraget til HK-dir er formålet med evalueringen av TRT å se hvordan innrettingen bidrar til å nå målene, dvs inkluderingen av personer med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke i voksenopplæringen. Dette er en tilnærming vi er fornøyd med.

Helsefrivilligheten er et viktig supplement til det offentlige helsevesenet

Et av de viktigste innspillene fra FUNKIS er at de funksjonshemmede må bli hørt i evalueringen gjennom blant annet representasjon i referansegruppe. Bakgrunnen for dette er at kurstilbudet som gis våre medlemmer er spesielt viktig for medlemmene, men ikke minst at finansieringen av helsefrivilligheten er fragmentert, men henger nøye sammen. For å ta et par relevante eksempler:

Likepersonsordningen

Likepersonsordningen er en ordning der nydiagnostiserte og personer med medfødte sykdommer samt deres pårørende får anledning til å prate med og få veiledning av personer i samme situasjon. Dette er et viktig tilbud og supplement til helsevesenets rådgeving og veiledning. Dette tilbudet oppleves som særs viktig for de som benytter seg av det, og ikke minst har Stortinget løftet opp dette tilbudet gjennom budsjettbevilgninger.

Slik tilbudet er organisert i dag, organiseres opplæringen av likepersoner gjennom tilskudd forvaltet av FUNKIS, mens selve likepersonsarbeidet finansieres over eget tilskudd gjennom Bufdir og våre medlemsorganisasjoner drifter tilbudet over ordinær drift. En svekkelse av

opplærings- og tilretteleggingstilskuddet til FUNKIS kan dermed ha store konsekvenser for annen frivillig aktivitet i helsesektoren.

Brukermedvirkningsordningen

I dag er det hjemlet plikt til å sørge for brukermedvirkning i både spesialist- og kommunehelsetjenesten. FUNKIS finansierer opplæringen av brukermedvirkere i våre medlemsorganisasjoner, mens helseforetakene og kommunehelsetjenesten benytter seg av kompetansen. Igjen er det våre medlemmer som driver gruppen av brukermedvirkere innen sine diagnoser over driftsbudsjettet.

Bakgrunnen for å ta med disse eksemplene er å illustrere at helsefrivilligheten på mange måter er unik, både med tanke på samfunnsoppdraget, men ikke minst at helsefrivilligheten er organisert med en rekke avhengigheter som departementene må ta høyde for, dersom evalueringen medfører større omlegging av tilskuddene.

Samfunnsoppdraget til helsefrivilligheten

Helsefrivilligheten har en lang og stolt tradisjon, og har vært driverne for utviklingen av det offentlige helsetilbudet. Det finnes en rekke eksempler på at tilbud etablert av frivilligheten har blitt tatt over av det offentlige, etter hvert som det offentlige har fått utvidet ansvar. Her kan vi nevne Oslo Sanitetsforenings Revmatismesykehus som ble åpnet av Sanitetsforeningen i 1938 og slått sammen med Rikshospitalet i 1995.^{iv} Dette er ett av mange eksempler på hvor viktig helsefrivilligheten har vært for å drive innovasjon og utvikling i helsesektoren.

I dag har helsefrivilligheten et tilbud til sine medlemmer som supplerer det offentlige helsevesenet. Våre medlemmer har et utstrakt mestringstilbud, som bidrar til bedre livskvalitet og muligheten til å blant annet stå i jobb for den enkelte. Da Stortinget vedtok St. Meld 38 (2020-2021)^v om prioritering i primærhelsetjenesten vedtok de å ta inn mestring som et viktig kriterium for pasientbehandlingen. Riksrevisjonen publiserte nylig med en gjennomgang av rehabiliteringstilbudet, hvor det kommer frem at kun 54 prosent av kommunene har mestringstilbud til sine innbyggere.^{vi}

Mestring er viktig fordi en stadig større andel av befolkningen lever lengre liv med en kronisk sykdom eller funksjonsnedsettelse. Dersom enkeltindividet mestrer sin hverdag godt innebærer det økt mulighet til å stå i arbeid, delta i samfunnsliv og leve så friske liv som mulig. Dette reduserer samfunnskostnaden ved sykdommene, samtidig som det reduserer presset på og forbruket av helsetjenester. Dette er også grunnen til at Helsepersonellkommisjonen peker på helsefrivilligheten som en viktig del av fremtidens helsevesen og kommer med konkrete forslag til områder der helsefrivilligheten kan få en mer formalisert rolle. Blant annet blir mestringstilbudet til brukerorganisasjonene trukket frem.

Gjennom FUNKIS finansieres en stor bredde av dette mestringstilbudet, og i mange tilfeller er dette tilbudet det eneste som finnes og er tilgjengelig. Riksrevisjonen kommer med sterk kritikk av Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av rehabilitering, og i sin utredning

viser de både manglende spesialisert rehabilitering i spesialisthelsetjenesten og ikke minst manglende rehabiliterings- og mestringstilbud i kommunene. Når kommunene i stor grad mangler rehabiliteringstilbud, så er innebærer det at det er spesielt vanskelig for personer med tilretteleggingsbehov å finne tilbud i sin kommune.

Mestringstilbudet vi finansierer gir opplæring i hvordan leve gode liv med sin diagnose. I tråd med oppdatert kunnskap innebærer dette et sterkt fokus på fysisk aktivitet. Fysisk aktivitet er krevende for personer med nedsatt funksjonsevne da det er viktig med god kunnskap hos kursleder for å kunne tilrettelegge øvelser for ulike typer funksjonsnedsettelse, da frykten for å forverre sin egen tilstand og sykdom er reell og må overvinnes. Et typisk eksempel på tilbud finansiert av FUNKIS er mestrings- og treningskursene til LHL. Her finansierer vi først kurs for kursinstruktørene, vi finansierer selve kurset og ikke minst blir deltakeravgiften lav siden kursene benytter seg av gratis lokaler hjemlet i Voksenopplæringsloven.^{vii} Fafo-rapporten viste at en rekke av kursdeltakere har vært i tvil om de skulle delta i voksenopplæring på grunn av kursavgiften, og mange oppga økonomiske grunner som avgjørende for at de ikke hadde deltatt på flere kurs. Videre viste Fafo-rapporten at Statstilskuddet utgjør en viktig del av kursenes inntekter.^{viii} Med tanke på at mange av våre medlemmer sliter med dårlig helse og står utenfor arbeidslivet er det viktig å holde kurskostnadene nede.

For Funkis er det viktig å få frem kompleksiteten i og samfunnsoppdraget til helsefrivilligheten og at dette perspektivet ivaretas i evalueringen. Siden helsefrivilligheten blir pekt på som en viktig brikke i fremtidens helsevesen og tilbudet vi finansierer er helt avgjørende for deltakernes livskvalitet ber vi om at:

- Helsefrivillighetsperspektivet må være sikret i evalueringen, gjennom blant annet representasjon i referansegruppe.
- Eventuelle endringer i lys av evalueringen må utredes før de innføres, slik at det viktige kurstilbudet til FUNKIS og våre medlemsorganisasjoner i helsefrivilligheten ivaretas.

Unntak for krav om 4 deltakere

I dagens forskrift er det et krav om minimum 4 deltakere for å få støtte til kurs, med en tilhørende unntaksbestemmelse. FUNKIS finansierer et kurstilbud som på grunn av deltakernes funksjonshemming innebærer at må gis en-til-en. Dette gjelder utelukkende blinde og døvblinde hvor opplæring i grupper er vanskelig dersom deltakerne skal få utbytte av kurset. Det er feks veldig vanskelig å gi opplæring i bruk av data, smarttelefon og kommunikasjon, eller opplæring i å navigere i nærmiljøet for flere blinde samtidig. En del av disse kursene er strengt tatt kommunale oppgaver, men de færreste kommuner har tilgjengelig fagkompetanse til å gjennomføre opplæringen og dermed blir målgruppen helt avhengig av kurstilbudet for å få denne opplæringen.

For FUNKIS sin del er kurstilbudet i regi av bla Blindeforbundet av et slikt omfang at selv om dette kun gjelder en liten gruppe utgjør dette en betydelig andel av TRT-midlene som tildeles

at vi mener det er hensiktsmessig å presisere at konkrete funksjonsnedsettelse er grunnlag for unntak fra 4-deltakers kravet.

Vi anbefaler at utvalget vurderer:

- En mer konkret unntaksbestemmelse som inkluderer personer med nedsatt funksjonsevne.

Forenkling av regelverk og rapportering

Funkis mener at i dagens situasjon så blir studieforbundene behandlet som en forlenget arm av staten i stedet for autonome, frivillige organisasjoner som kan drive med videreutvikling av det pedagogiske tilbudet sitt. Studieforbundene blir i stor grad detaljstyrt gjennom forskriften og tilsyn, noe som vi mener ikke er i tråd med av verdigrunnlaget til frivilligheten, og formålet i Voksenopplæringsloven.

Detaljstyringen gjennom forskrift mener vi bryter med de overordnede sektorpolitiske målsettingene for frivillig sektor, der det blant annet er presisert at frivilligheten skal være mangfoldig, ha gode rammevilkår med enkle regelverk og ordninger.^{ix} Evalueringen bør se på muligheter for forenkling av både regelverk og rapportering, herunder en modernisering av rapporteringen. Funkis stiller spørsmål ved nytten av omfattende rapportering til SSB, all den tid tallene i liten grad brukes aktivt til utarbeidelse av rapporter om voksenopplæringen og SSBs statistiksider kun har tilgjengelige tall for helt overordnet deltakelse i voksenopplæring. Videre oppleves rapporteringen til SSB som gammeldags, for eksempel er det en del kursdeltakere som ikke identifiserer seg som kvinne eller mann som vi i dag ikke får rapportert som kursdeltakere fordi SSB kun opererer to kjønn. Vi opplever at mange ikke søker om støtte til kurs som faller inn under voksenopplæring fordi tilskuddsordningen oppleves som for byråkratisk.

Når det kommer til enkle regelverk og ordninger bruker studieforbundene, medlemmer og kursarrangører uforholdsmessig mye tid på byråkrati gitt de summene som tildeles. Her vil vi minne om at dette ble påpekt som en stor utfordring så tidlig som i 1998 i en gjennomgang Norsk Voksenpedagogisk forskningsinstitutt gjorde på vegne av departementet.^x Gitt at det er studieforbundene som er *tilskuddsmottakere* er vi veldig detaljstyrt på drift og rapportering av aktiviteten vi finansierer, spesielt sammenlignet med andre støtteordninger til frivilligheten som LNU, Stiftelsen DAM mfl.

Studieforbundene får budsjettbevilgninger årlig noe som går ut over forutsigbarheten til aktivitetene medlemsorganisasjonene våre planlegger og driften av studieforbundene. Fafo evaluerte studieforbundene på oppdrag fra departementet i 2018 og pekte på at usikkerhet rundt tilskudd som en risikofaktor for studieforbundene da dette påvirker både frivillige, ildsjeler og kursdeltakere negativt. Fafo-rapporten konkluderer også med at studieforbundene tilrettelegger for læring som trolig ikke ville funnet sted uten dette tilbudet.

Vi anbefaler at evalueringen ser på:

- Forenklinger i regelverk og rapporteringen, slik at studieforbundene får gode rammevilkår til å videreutvikle sitt pedagogiske tilbud.
- Ser på rammevilkårene og mulighetene for å sikre studieforbundene større forutsigbarhet.

Grunntilskuddet

Studieforbundene finansieres i dag over grunntilskuddet, som gis sjablongmessig etter timetallet de to foregående årene. Denne måten å finansiere studieforbundene på tar ikke inn over seg hvor krevende det er å saksbehandle søknader om tilretteleggingstilskudd (TRT). I 2018 ble rutinene for TRT endret ved at det var *dokumenterte merkostnader* som skulle dekkes over TRT^{xi}, noe som innebærer en byråkratisering av ordningen gjennom mer manuell saksbehandling.

For studieforbund som FUNKIS, som har mange kurs med rett på TRT innebærer det at vi bruker uforholdsmessig mye tid på saksbehandling av søknader om tilretteleggingsmidler som må saksbehandles manuelt. Dette går ut over den merverdien vi kunne gitt til våre medlemmer og kursholdere gjennom pedagogisk veiledning og videreutvikling av kurs og kursmateriell.

Vi anbefaler at evalueringen ser på:

- Innrettingen til grunntilskuddet for å kompensere for økte saksbehandlingskostnader for TRT.
- Trappetrinnsmodellen for grunntilskuddet bør evalueres for å gi en mer rettferdig fordeling og gi studieforbundene mer forutsigbarhet og bedre rammevilkår i tråd med de sektorpolitiske målsettingene for frivilligheten.

Vi takker for muligheten til å komme med innspill til evalueringen og ser frem til videre samarbeid.

Med vennlig hilsen

Roger Håkon Skår
Generalsekretær
Studieforbundet FUNKIS

ⁱ Bufdir: https://www2.bufdir.no/en/Statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/Helse/

ⁱⁱ SSB: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/potensial-for-flere-funksjonshemmede-i-arbeid>

ⁱⁱⁱ <https://www.vuu.no/gammelt-innhold/universell-utforming/brukbarhetspyramiden/>

^{iv} https://snl.no/Oslo_Sanitetsforenings_Revmatismesykehu

^v Meld. St. 38 (2020-2021). nytte, ressurs og alvorlighet – Prioritering i helse- og omsorgstjenesten

^{vi} Dokument 3:12 (2023-2024). Riksrevisjonens undersøkelse av rehabilitering i helse- og omsorgstjenestene.

^{vii} <https://www.facebook.com/LHLorg/posts/pfbid03DdpHMRFeaRJWMqstoU5WRgXqv9QFDR6137WiFZkbWvNBqJ5VVen6w9Mvz9KF8djl>

^{viii} Fafo (2018). Studieforbundene som læringskatalysator.

^{ix} Prop 1S (2023-2024), Kulturdepartementet.

^x Tilskudd til særlige målgrupper §24. En gjennomgang av gjeldende regelverk med forslag til endringer (1998), av Christin Tønseth. Norsk Voksenpedagogisk forskningsinstitutt.

^{xi} Svar – nye rutiner for tildeling av tilretteleggingstilskudd. Brev datert 02.02.2018 fra Kompetanse Norge til Funkis.