

Kunnskapsdepartementet
Att: Roger Spidsberg
Boks 8119 Dep
0032 Oslo

VOFOs høringsuttalelse – forskrift til lov om voksenopplæring
Her følger høringssvaret fra VOFO til forslag til *forskrift om studieforbund og nettskoler* med hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring. Som en del av høringssvaret følger vedlagt en skjematisk oversikt der VOFOs forslag og merknader er knyttet til de enkelte paragrafer og punkter i forskriften. Disse to dokumentene skal derfor ses i sammenheng.

1. Innledende merknader

Etter VOFOs vurdering legger den foreslåtte forskriften ikke godt nok til rette for å innfri de viktige politiske føringene fra NOU 2007:11 *Studieforbund - læring for livet* som ble nedfelt i den nye voksenopplæringsloven. Det gjelder spesielt lovens § 4. *Overordnede mål for studieforbundenes opplæringsaktivitet*, som i følge departementets egne merknader i Ot.prp. nr. 87 kapittel 6 må sees i sammenheng med formålsbestemmelsen i samme lovs § 1. Her heter det at...

Studieforbundene skal drive sin opplæringsaktivitet på grunnlag av følgende overordnede mål:

- a) Å bidra til å vedlikeholde og styrke demokratiet og legge grunnlag for bærekraftig utvikling ved å engasjere og utvikle aktive medborgere.*
- b) Å gjøre det mulig for mennesker å påvirke egen livssituasjon.*
- c) Å bekjempe utstøting og bidra til inkludering.*
- d) Å bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle og slik møte behov i et samfunn og arbeidsliv i stadig endring.*
- e) Å styrke kulturelt mangfold og øke deltagelse i kulturlivet.*
- f) Å være en selvstendig arena for læring og et supplement til offentlige utdanningstilbud for voksne.*

Disse overordnede målene burde reflekteres bedre i forskriftens § 3. *Definisjoner* og § 8. *Kriterier for statstilskudd til studieforbund*, samt i departementets merknader til disse paragrafene. Det er her rammene for den tilskuddsberettigede aktiviteten som skal gjøre det mulig for studieforbundene å oppfylle de overordnede målene fastlegges. Etter vårt syn *svækker* forskriften studieforbundenes fleksibilitet og legger unødvendige begrensninger på omfanget av den tilskuddsberettigede aktiviteten. Vi vil ut fra dette kommentere de viktigste punktene og ellers vise til våre alternative forslag i vedlagte skjema.

2. Merknader til enkelte paragrafer

§ 3. Definisjoner

Departementet foreslår at *Kurs* skal forstås som en serie samlinger med minst 2 og maksimalt 30 deltakere. Vi kan ikke se at dette har noen begrunnelse verken i den politiske prosessen forut for loven, i Ot.prp. nr. 87, eller i Stortingets behandling av loven. Denne begrensningen kan heller ikke begrunnes i pedagogisk praksis eller forskning. Departementet skriver også i sine merknader at dette er en absolutt begrensning, slik at dersom kurset har 31 deltakere blir hele kurset underkjent (jf. merknad til § 9).

Det er VOFOs erfaring at organisert læring godt kan foregå som en serie forelesninger, kombinert med ulike former for gruppearbeid, uavhengig av antall deltakere i utgangspunktet. Det avgjørende er at et tiltak tilrettelegges i forhold til antallet. Eksempel: Fem parallelle kurs/studieringer som gjennomføres over fem kvelder har en av kveldene en felles samling fordi arrangøren har skaffet til veie en gjesteforeleser av format. Denne kvelden deltar mange flere enn den grensa forslaget til forskrift setter. Det er rimelig at også større samlinger teller med i grunnlaget for tilskudd.

Hvordan man sikrer at hvert enkelt tiltak fremmer god læring kan etter vår mening beskrives og begrunnes i tiltakets *studieplan*. Det kan handle om faglig tilrettelegging og pedagogiske valg. Å begrense antall deltakere til mellom 2 og 30 har i seg selv ingen kvalitativ effekt.

VOFO merker seg at begrepene *studiering med lærer* og *studiering uten lærer* er forlatt og i den nye forskriften erstattet med begrepet *kurs*. VOFO slutter seg til dette, men begrunnet i ovennevnte foreslår vi følgende endrede definisjon:

§ 3 a) Et kurs er organisert opplæring gjennomført som en eller flere samlinger i samsvar med en på forhånd godkjent studieplan.

Denne definisjonen ivaretar det vesentlige kravet om at organisert opplæring skal skje etter en fastsatt studieplan som det ansvarlige studieforbundet godkjenner på forhånd. Denne definisjonen kan fremme måloppnåelse, jf. § 4, særlig a), b), c), d) og e) og fastsetter at det er kursets studieplan og pedagogiske metoder - den organiserte læringen med faglig innhold, målsetting, målgruppe og metode for måloppnåelse mv - som er rammen, *ikke* et definert antall deltakere eller samlinger.

Forskriften definerer i pkt 3 c) at politiske partiers studieforbund kan drive organisert opplæring i *forhold til partiets program og virksomhet*, uten å gjøre unntak fra åpenhetskravet i § 8. Dette har vi ingen merknad til.

§4. Krav til minste aktivitetsnivå

Forslaget innebærer en økning av minstekravet til innrapporterte kurstimer for å bli godkjent som studieforbund fra 20.000 til 40.000 timer pr. år. Det legges opp til en overgangsperiode på tre år. Begrunnelsen for dette skjerpede kravet synes å være at man ønsker større og mer ”robuste” studieforbund. Vi mener at størrelse og robusthet må ses i sammenheng med studieforbundets målsetting/er og oppgaver, hvor *bred* kursportefølje det er behov for, hvor mange medlemsorganisasjoner som skal betjenes

m.v. Ut fra slike kriterier *kan* det, men behøver nødvendigvis ikke være sammenheng mellom størrelse og evne til måloppfyllelse. Vi ser imidlertid at krav til økt effektivitet kan trekke i retning større studieforbund, og at muligheten for å bli mer synlig i opplæringslandskapet kan veie i samme retning. VOFO har ingen ytterligere kommentarer til dette punktet, men viser til uttalelser fra de enkelte studieforbundene.

§5. Krav til minimum antall medlemsorganisasjoner i studieforbund

Kravet om minimum *to* medlemsorganisasjoner er svært mildt i forhold til forventninger om mangfold og robusthet i studieforbundene. Forskriften setter ikke opp noen kriterier for hvilke typer organisasjoner som kan være medlemmer i et studieforbund, men overlater avgjørelsen til de enkelte studieforbund. VOFO vil dermed signalisere at vi på vegne av feltet vil ta initiativ til å utarbeide noen slike felles kriterier.

§ 8. Kriterier for statstilskudd til studieforbund

Forslaget legger innledningsvis opp til at både kurstimer og deltakertall skal danne basis for beregning av tilskudd etter den nye loven. VOFO anbefaler at man holder seg til kurstimer, som i dag. Å trekke inn deltakerantall som nytt kriterium kan føre til at flere smale, men verdifulle kurs ikke blir igangsatt, at distrikter med svakt deltakergrunnlag rammes ekstra og at det stimuleres til kurs med ”for mange” deltakere ved at disse ”belønnes” med både økte kursinntekter og statstilskudd.

Vi konstaterer at forslaget til forskrift legger seg på samme minsteramme for antall kurstimer som i dag og setter en ny begrensning i forhold til antall samlinger, sitat:

§ 8 a) Kurset må bestå av minst 12 studietimer og gå over minst tre samlinger.

Vi kjenner ikke til noen god pedagogisk begrunnelse for at kurs over *en* dag, med for eksempel 5 – 8 studietimer, ikke fører til god læring eller på andre måter ikke holder mål. Til sammenligning vet vi at flere offentlige studieplaner, for eksempel fra Direktoratet for Arbeidstilsynet, har én-dags rammer, pedagogisk begrunnet i studieplanen. Vi mener at antall samlinger - enten de defineres som dager, bolker eller timer - skal begrunnes i studieplanen ut fra pedagogiske kriterier i det enkelte tilfelle. For studieforbundene betyr en slik ramme som foreslått at mulighetene for måloppnåelse begrenses eller vanskeliggjøres.

VOFOs alternative forslag til denne paragrafen er derfor:

§ 8 a) Kurset må bestå av minst – 7 – sju - studietimer og ha en eller flere samlinger

VOFO legger avgjørende vekt på *studieplanen* som både et måldokument, et pedagogisk dokument og det dokumentet som – i utfylt stand på enkeltkursnivå – skal kunne danne basis for beregning av tilskudd etter timer. Vi har derfor til § 8 b foreslått en nærmere presisering i forskriften om dette:

Hvert kurs skal ha en studieplan som skal være godkjent av studieforbundet på forhånd. Studieplanen skal redegjøre for innhold, læringsmål, målgruppe/r, bruk av læringsressurser, metoder og varighet. Godkjent studieplan utløser tilskudd innenfor rammen av det studietimetall planen fastsetter.

Vi viser videre til forslaget til:

§ 8 d) Kurset må være offentlig kunngjort og åpent for alle.

Den politiske prosessen fram mot ny lov om voksenopplæring beskriver studieforbundene som en viktig faktor for å vedlikeholde og styrke demokratiet (jf. lovens § 4 a). Dette samsvarer ikke med forslaget til forskrift og merknaden til denne dersom vilkåret *åpent for alle* skal innebære at kurs som er forbeholdt medlemmer i organisasjonene, for eksempel kurs for tillitsvalgte, ikke tilfredsstiller åpenhetskravet og dermed ikke er berettiget til tilskudd. Slik kan det ikke være ment. Studieforbundene er med sine 465 forskjellige medlemsorganisasjoner en viktig del av den demokratiske basis i Norge. Opplæring av medlemmer og tillitsvalgte i studieforbundenes medlemsorganisasjoner har tradisjonelt vært en viktig del av deres arbeid. Vi vil derfor be om støtte til følgende tolkning: Et kurs er ”offentlig kunngjort” når informasjon om det ligger på arrangørens hjemmeside eller tilsvarende. At et kurs er ”åpent for alle” skal ikke være til hinder for at man gjennom studieplanen kan definere sine målgrupper i forhold til mål og behov, for eksempel ”Kurs for tillitsvalgte i Norges Diabetesforbund”.

VOFO foreslår derfor følgende tillegg til § 8d):

Kurs som retter seg mot medlemmer og tillitsvalgte i studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner tilfredsstiller kravet om åpenhet så lenge studieplanen tilfredsstiller øvrige kriterier.

Tilretteleggingstilskudd

VOFO ønsker en presisering av formuleringen: *Tilretteleggingstilskuddet skal brukes til å fjerne hindringer for deltaking i opplæring.* . God tilrettelegging og ekstraundervisning bør komme inn under potten *Tilretteleggingstilskudd*. Dette gir studieforbundene nødvendig fleksibilitet til å imøtekomme særskilte gruppers behov. Alternativet er å fremme utstøting og vanskeliggjøre denne gruppens deltakelse i våre organiserte læringsaktiviteter.

VOFO foreslår at man i forskriften på dette punkt ikke nevner noen bestemt av de gruppene som skal omfattes av dette tilskuddet, og at ”funksjonshemmede” derfor tas ut, slik at formuleringen blir:

Tilretteleggingstilskuddet skal være et supplement til opplæringstilskuddet, og gis for deltakere som trenger særskilt tilrettelegging som medfører høyere kostnader for studieforbundet.

§9 Beregning av statstilskudd

VOFO tolerer det slik at det foreslåtte grunntilskuddet er tenkt benyttet til administrasjon, utvikling og skoloring av medarbeidere i studieforbundene. Dermed mener vi det er rimelig med en viss differensiering etter størrelse på studieforbundene. Tilskuddet bør dessuten gjøre det mulig for de studieforbundene som ønsker det å etablere systemer internt som for det første skal kunne betjene og serve egne medlemsorganisasjoner, for det andre skal kunne drive egen (utadrettet) virksomhet og for det tredje skal kunne ta oppdrag fra så vel offentlige som andre virksomheter.

VOFO mener at grunntilskuddet bør reflektere studieforbundenes ulike størrelse og dermed ha en gradering som er noe mer finmasket enn i forslaget til forskrift. Vi mener således også at den foreslåtte øvre grense på 40 000 studietimer for beregning av grunntilskudd er for lavt. Det stimulerer mer til oppsplitting enn til fusjoner av studieforbund. Imidlertid bør en finmasket skala oppover ha en utflatende kurve¹.

¹ Dette kan vi ved behov illustrere i et avtalt møte.

VOFOs forslag vedr. beregningsgrunnlag:

Grunntilskudd beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig studietimetall de siste tre – 3 – kjente årene det foreligger statistikk for per 1. januar i tilskuddsåret.

§ 11 Gratis bruk av offentlige undervisningslokaler

Lovens bestemmelse og forskriften til lovbestemmelsen er viktig og vil være førende for både studieforbundene og de offentlige forvaltningsledd sin håndtering. Det er viktig å få inn en bestemmelse om *klageinstans*, og en om mulige *sanksjonsmidler*. Det er også behov for en nærmere presisering av begrepet ”offentlig undervisningslokale” for å sikre at for eksempel gymsaler og lignende kan benyttes etter denne paragrafen. Vi mener også at lokalene skal kunne benyttes til kl 2200 på hverdager og også etter nærmere avtale i helger. For øvrig støtter vi at forskriften gir rettigheter og plikter til begge parter.

Kapittel 3 Nettskoler

VOFO har merket seg forslagene til forskrift for nettskolene og viser til høringsuttalelsen fra NFF på dette området. Vi merker oss at interesseorganisasjonen NFF er omtalt, nevnt ved navn og tiltenkt spesielle roller i forskriften, mens det ikke er lagt opp til noen tilsvarende funksjon/er for VOFO i ”vår” del av forskriften.

3. Andre merknader

Voksenopplæringslovens § 4 e) setter det *A styrke kulturelt mangfold og øke deltagelse i kulturlivet* som et overordnet mål for studieforbundene opplæringsaktivitet. Det er fin utfordring, men kulturfeltet skiller seg noe fra de tradisjonelle læringsarenaene. For å fremme måloppnåelsen på dette området burde Tronutredningens forslag om en egen *kulturpott* vært virkeliggjort, i tillegg til at den ”vanlige tilskuddsordningen” også skal dekke dette området. En slik tilskuddsordning kan fange opp aktiviteter og opplæringsrelaterte tiltak som ikke omfattes av dagens ordninger og bidra til økt måloppnåelse på feltet. Dette forutsetter at ordningen finansieres med ekstra midler som kommer i tillegg til de ordinære tilskuddsordningene.

For øvrig vil vi peke på lovens § 4 f), der det heter at studieforbundene skal ... *være en selvstendig arena for læring og et supplement til offentlige utdanningstilbud for voksne.*

Vi kan ikke se at forslaget til forskrift inkludere dette målet på en tydelig måte. Det ligger ingen direkte forskriftshjemmel her, men det er ikke til hinder for at punktet operasjonaliseres under andre punkter med hjemmel. Etter vår mening er det uheldig at dette ikke skjer. Flere av høringsuttalelsene til lovforslaget påpekte behovet for en særlig vektlegging i forskriften av at kommuner og fylkeskommuner aktivt bør samarbeide med studieforbundene. Vi slutter oss til dette. Vi etterlyser også en tydeliggjøring av at studieforbundene fortsatt skal kunne tilby kurs på høyere nivå i samarbeid med en høyskole eller et universitet.²

Det er viktig at studieforbundene blir utfordret og tatt med i utformingen av dette politikkområdet slik at studieforbundene både kan være en selvstendig arena og et supplement til offentlige utdanningstilbud. Etter vår mening må det i forskriften gis føringer der *kommuner og fylkeskommuner oppfordres til aktivt å samarbeide med studieforbundene gjennom partnerskapsavtaler hvor studieforbundene blir en aktiv del av kompetanseutviklingen på*

² Tdligere ”Studiering på høyere nivå”, en aktivitet som er tatt bort som egen tilskuddsordning.

kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Det må også gå klart fram at finansiering av slik opplæring må være av samme størrelse som når det offentlige gjennomfører opplæringen. Dette må gjelde for skoleparallelle tilbud så vel som ikke-formelle tilbud.

Vi konkluderer med å presisere vårt prinsipielle syn knyttet til forskriften om at *studieplanen* bør kunne være basisdokumentet – selve ”omdreiningspunktet” - for hele forskriften og regelverket som følger. Ved at det stilles både strengere og tydeligere krav til studieplanen hva gjelder godkjenning og formulering av læringsmål, målgruppe/r, læringsressurser, varighet m.v. mener VOFO at det ikke er behov for noen ytterligere ”tallrekke” i forskriften, verken hva gjelder aldersgrense, minste timetall, antall samlinger eller antall deltakere. Studieplanen og antall timer gjennomført bør holde. Slik kan studieplanen styre både pedagogikken og pengene.

VOFO takker for muligheten til å avgi høringsuttalelse og ser fram til videre dialog fram mot endelige forskrifter.

Oslo, 2009-11-18

Vennlig hilsen

Voksenopplæringsforbundet

Hege Fossum
Styreleder

Sturla Bjerkaker
Generalsekretær