



Høringsnotat

**Forslag til endringer i forskrift om studieforbund godkjent av
Kunnskapsdepartementet**

1. desember 2022

Innhold

1	Innledning	3
2	Bakgrunn for forslaget	3
2.1	Bakgrunn	3
3	Kurs ved bruk av elektronisk kommunikasjon	4
3.1	Dagens regler	4
3.2	Departementets vurdering	4
3.3	Departementets forslag	6
4	Krav til samtidighet	6
4.1	Dagens regler	6
4.2	Departementets vurdering	6
4.3	Departementets forslag	7
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	7
6	Forskriftsforslag	7
7	Merknader til forskriftsforslaget	7

1 Innledning

I dette høringsnotatet legger Kunnskapsdepartementet fram forslag til endringer i forskrift 15. desember 2020 nr. 2874 om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet. Departementet foreslår å endre kravet til fysiske kurs og kurs ved bruk av elektronisk kommunikasjon (sistnevnte er heretter omtalt som digitale kurs) i forskriften.

Frist for høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementet er **1. mars 2023**.

De foreslåtte endringene skal etter planen tre i kraft 1. juli 2023.

Kultur- og likestillingsdepartementet har sendt tilsvarende forslag til endringer i forskrift 8. desember 2020 nr. 2896 om studieforbund godkjent av Kulturdepartementet på høring.

2 Bakgrunn for forslaget

2.1 Bakgrunn

For studieforbund gjelder i dag et krav om at minst halvparten av hvert kurs studieforbundet avholder skal være fysisk. Resten av kurset kan være digitalt eller fysisk. Kravet til fysiske samlinger skal bidra til å bekjempe utenforskap og fremme inkludering, i tråd med voksenopplæringsens formål.

I forbindelse med at Norge stengte ned i mars 2020 ga departementet midlertidig unntak fra forskriftens regler om krav til fysiske kurs. Unntaket er forlenget flere ganger, nå senest frem til og med 31. desember 2022. I unntaket presiserte departementet forutsetningen om at bruk av digitale kurs stiller krav til samtidig deltakelse, dvs. at de læringsplattformer som benyttes har kommunikasjonsmuligheter med lærer, veileder og andre kursdeltakere via ulike kommunikasjonskanaler, og at deltakerne er logget på samtidig innenfor et avtalt tidspunkt.

Statistikk over innrapporterte kurstimer i de 14 studieforbundene fra årene 2020 og 2021 viser en klar nedgang i antall kurstimer. Den største nedgangen var fra 2019 til 2020 og den fortsatte i 2021, men enkelte studieforbund hadde en økning i antall kurstimer fra 2020 til 2021.

Både Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet har fått flere henvendelser fra studieforbundene med forslag om at unntaket fra forskriftenes regler om krav til fysiske kurs gjøres om til en permanent ordning. Det vises til at covid-19-pandemien og nedstengningen av samfunnet har gjort noe med kommunikasjonen og virkeligheten rundt både møter, løpende samtaler og opplæringen i Norge. Videre har pandemien endret folks vaner og kunnskap om bruk av digitale løsninger. Det har vært en betydelig satsing på kompetanseheving for å sikre gode pedagogiske metoder, slik at de digitale kursene har fått høyere kvalitet i takt med den teknologiske utviklingen på området. Samtidig erkjennes og anerkjennes det at det foregår mye læring i tett tilknytning til fysiske samlinger. Studieforbundene peker blant annet på at deltakere lærer av hverandre, spørsmål og kommentarer tas opp i pauser hvor terskelen er lavere enn i undervisningssituasjoner, og faglige nettverk knyttes i og rundt de fysiske samlingene. Noe av dette kan bli borte i

digitale undervisningssituasjoner. Samtidig kan flere digitale kurs ha en effekt for den regionale deltagelsen, dels fordi kurs som ikke lar seg avholde på mange steder kan følges uansett vær-situasjon og avstand til kursstedet.

Voksenopplæringsforbundet (VOFO) fikk høsten 2021 utarbeidet en kartlegging av Rambøll Management Consulting av erfaringer med digitale kurs som gjennomføres av eller med støtte fra studieforbundene. Kartleggingen viste at kursarrangørene sørget for nyttig tilpassing og utvikling av kursene, og at dette har bidratt til mer fleksibilitet i kursene. Videre viste kartleggingen at både kurslærere og kursdeltakere ønsker en kombinasjon av fysiske og digitale kurs. Hybride kurs er mest ønsket av alle aldersgrupper, men relativt sett er fysisk undervisning i størst grad ønsket av de yngste og eldste deltakerne. Formatet til hvert enkelt kurs må også tilpasses innhold og målgruppe. Kursdeltakerne mente at en av fordelene ved digitale kurs er at de gir en fleksibilitet ved at det er enklere å kombinere med andre forpliktelser som jobb og familie. I tillegg slipper deltagerne å bruke tid på å reise, kursene er mer tidseffektive og det er bra at man gis muligheten til å delta fra ulike steder i landet. Kurslærerne på sin side meldte om at de mistet en god del eldre deltakere da de digitale kursene startet opp, og det sosiale aspektet forsvant. Det sosiale aspektet er en viktig motivasjon for deltakelse for mange eldre. Minoritetspråklige og personer med funksjonsnedsettelse var også noe mindre representert ved digitale kurs.

Kartleggingen viste samtidig at det er stor forskjell på erfaringene med digitale kurs ut fra de ulike typer kurs. Overgangen fra fysisk til digitalt har vært lettere for rent teoretiske kurs, enn for praktiske kurs. For teoretiske kurs virker fordelene med et digitalt format å være større.

3 Kurs ved bruk av elektronisk kommunikasjon

3.1 Dagens regler

I forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet § 9 andre ledd er det krav til fysiske og digitale kurs. Det er fastsatt en begrensning om at «samlinger arrangert ved bruk av elektronisk kommunikasjon» (digitale kurs) ikke kan overstige omfanget av antall kurstimer i fysiske samlinger. I dette ligger et krav om at minst halvparten av kurset skal være fysisk kurs. Kravet må tilfredsstilles for at kurset skal kunne inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd etter voksenopplæringsloven.

3.2 Departementets vurdering

Dagens krav til at minst halvparten av kurset skal være fysisk kurs er tidligere vurdert i forbindelse med lovendringen som ble foreslått i 2019, da studieforbundsordningen ble delt mellom Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet. Departementet kom da til at det fortsatt skulle være krav til at minst halvparten av kurset skulle være fysisk kurs. Flere av høringsinstansene ønsket en endring i regelverket slik at digitale kurs likevel kunne være med i beregningsgrunnlaget for tilskudd. Det ble vist til at en slik endring ville gjøre det enklere å inkludere deltakere som ikke kan delta på fysiske samlinger, f.eks.

deltakere som på grunn av funksjonsnedsettelse eller av andre helsemessige årsaker ikke kan delta, eller som bor langt unna der kurset avholdes. Departementet valgte på tross av disse høringsinnspillene å videreføre kravet om fysiske kurs.

Kartleggingen fra Rambøll fra høsten 2021 viser at mer digitale kurs gir økt fleksibilitet for både kursleder og kursdeltakere, og kan åpne for nye deltakere. Samtidig viser kartleggingen at personer med funksjonsnedsettelse var mindre representert på kurs under pandemien, men om dette skyldes bruken av digitale kurs er usikkert. Et annet funn er at digitale kurs kan bidra til digitalt utenforskap ved at deltakelsen fra særlig eldre og minoritetspråklige har vært mindre.

Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet har i fellesskap vurdert nærmere både resultatene fra kartleggingen, og de innspillene som er mottatt med ønske om å tillate rene digitale kurs. Etter en helhetsvurdering mener departementene at det bør åpnes for slike kurs. I vurderingen legges det særlig vekt på at digitale kurs gir større fleksibilitet slik at det er enklere for kursdeltakerne å kombinere arbeid, familie og fritid, samt fleksibilitet for kursholdere til å gi et tilpasset kurstilbud.

Erfaringer under covid-19-pandemien, hvor det ble gitt midlertidig unntak fra forskriftens krav, viser at studieforbundene og medlemsorganisasjonene raskt fikk omstilt mange kurs med krav om fysisk oppmøte til digitale kurs. Departementet har merket seg at det har vært en kompetanseheving for kurslederne og at de digitale kursene har fått en høyere kvalitet.

Det er ikke alle typer kurs som er aktuelle som digitale kurs alene. Mer teoretiske kurs egner seg bedre enn praktiske kurs. Ved å åpne for heldigitale kurs mener departementet at det er viktig å følge med på utviklingen av kurstilbudene slik at en ikke bare får teoretiske kurs i studieforbundsordningen over tid. Det er flere studieforbund eller medlemsorganisasjoner som har praktiske kurs, og departementet mener det er viktig og ønskelig at dette tilbudet videreføres. Departementet mener vektige hensyn taler for at studieforbundene selv bør vurdere hva som er en hensiktsmessig kursform og hva som gir de beste lærevilkårene for deltakerne for hvert enkelt kurs, basert på bl.a. formålet med kurset, læringsinnhold, målgruppen og dens behov for fleksibilitet mm. Studieforbundene eller medlemsorganisasjonene bør dermed selv ta stilling til om kurs skal gjennomføres som heldigitalt kurs, som en hybridløsning eller som fysisk kurs.

Departementet er oppmerksom på at en overgang fra fysiske til digitale kurs vil kunne medføre at deltakere mister det sosiale aspektet ved kursene, som mingling i pauser, nettverksbygging og det å stifte nye bekjentskaper. Dette er viktige verdier for formålet med ordningen. Dersom de digitale kursene overtar eller dominerer kursaktiviteten, kan det fortrenge de fysiske voksenopplæringskursene i tradisjonell forstand, og da svekkes noe av formålet bak ordningen.

Departementet antar imidlertid at økt fleksibilitet med mulighet for å avholde digitale kurs vil kunne øke kursaktiviteten til studieforbundene totalt, og at tiltaket derfor ikke vil føre til en nedgang i antall fysiske kurs, eller at fysiske kurs blir erstattet av digitale kurs. Både kartleggingen og innspillene som er mottatt viser at mange deltakere fortsatt ønsker fysiske kurs, og at studieforbundene ønsker å legge til rette for dette.

Gitt fordelene for både kursholdere og kursdeltakere som større fleksibilitet knyttet til kursform gir, vurderer departementet at studieforbundene og medlemsorganisasjonene bør gis mulighet til å vurdere kursform selv. Departementet vil imidlertid følge utviklingen slik at vi ikke får en full overgang til digitale kurs.

Dersom det åpnes for digitale kurs mener departementet at det samtidig bør stilles krav om at studieplanen skal inneholde en begrunnelse for hvorfor arrangøren har valgt å legge opp til enten fysisk, digital eller hybrid deltakelse, eller en kombinasjon av disse. Departementet mener et slikt krav bidrar til å sikre at studieforbundene foretar en aktiv vurdering av hvilken undervisningsform som er mest egnet, og som gir best læringsutbytte for deltakerne ut fra bl.a. kursets formål, læringsinnhold, målgruppe og dens behov for fleksibilitet.

3.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å endre dagens krav ved at det ikke settes en begrensning i andel digitale kurs. Dette innebærer at studieforbundene kan tilby fysiske kurs, digitale kurs eller en kombinasjon av disse, og at rene digitale kurs kan være tilskuddsberettiget.

I tillegg foreslår departementet å innføre et krav i forskriften til begrunnelse for valg av undervisningsform.

4 Krav til samtidighet

4.1 Dagens regler

I forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet § 9 andre ledd er det et krav om at alle deltakere og kursledere skal delta samtidig både ved bruk av elektronisk kommunikasjon og fysiske samlinger. Kravet til samtidighet er oppfylt når læringsplattformen som benyttes har kommunikasjonsmuligheter mellom kursleder og kursdeltakerne, og kursdeltakerne seg imellom, og når både kursleder og kursdeltakerne er logget på samtidig.

4.2 Departementets vurdering

Departementet mener det er viktig at kravet til samtidighet opprettholdes for å ivareta god deltakerinvolvering gjennom diskusjoner, eksempler og rom for å kunne stille spørsmål, og vil bidra til å ivareta deltakerne. Interaksjon mellom kurslærer og deltakere, og deltakerne imellom, ser ut til å ha positiv effekt på både motivasjon og opplevelsen av hvor forpliktende deltakelsen er.

I tillegg viser departementet til at dersom det åpnes for heldigitale kurs uten krav til samtidig deltakelse, åpnes det igjen for ren nettundervisning/elektronisk selvlæring. Den tidligere tilskuddsordningen til nettskoler under Kunnskapsdepartementet ble opphevet fordi det var vanskelig å sette objektive aktivitetsmål som kunne brukes som grunnlag for å fordele tilskuddet basert på omfanget av kursaktiviteten. Departementet mener at de samme argumentene gjør seg gjeldende.

4.3 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre kravet til samtidighet.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å åpne for digitale kurs anses ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Endringen som foreslås innebærer en større frihet for studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner til å velge den opplæringsform som er mest hensiktsmessig.

6 Forskriftsforslag

I forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet gjøres følgende endringer:

§ 9 andre ledd skal lyde:

«Samlinger kan arrangeres ved bruk av fysiske samlinger eller ved elektronisk kommunikasjon alene, eller i kombinasjon mellom elektronisk kommunikasjon og fysiske samlinger. Ved hel eller delvis bruk av elektronisk kommunikasjon skal alle deltakere og kursleder delta samtidig. Studieforbundet eller medlemsorganisasjonen skal i studieplanen vise hvilken undervisningsform som benyttes, og begrunne valg av undervisningsform.»

7 Merknader til forskriftsforslaget

Etter forskriften § 9 andre ledd første punktum kan støtteberettigede kurs etter voksenopplæringsloven arrangeres ved bruk av fysiske samlinger, ved digitale kurs eller ved en kombinasjon av disse. Studieforbundet må selv vurdere hva som er hensiktsmessig kursform og hva som gir de beste lærevilkårene for deltakerne for hvert enkelt kurs, basert på bl.a. formålet med kurset, læringsinnhold, målgruppe og dens behov for fleksibilitet.

Etter bestemmelsens andre ledd andre punktum er det et krav om samtidighet dersom kursene arrangeres ved bruk av elektronisk kommunikasjon alene eller i kombinasjon med fysiske kurs. Kravet til samtidighet er oppfylt når læringsplattformen som benyttes har kommunikasjonsmuligheter mellom kursleder og kursdeltakerne, og kursdeltakerne seg imellom, og når både kursleder og kursdeltakerne er logget på samtidig.

Etter andre ledd tredje punktum skal studieforbundet eller medlemsorganisasjonen vise i studieplanen hvilken undervisningsform som benyttes og begrunne valg av undervisningsform. Kravet om at studieplanen skal inneholde en begrunnelse for valg av undervisningsform skal sikre at studieforbundene foretar en aktiv vurdering av hvilken undervisningsform som er mest egnet og gir best læringsutbytte.