

Innledende merknader

AOF Norges viktigste innvending mot departementets forslag til *forskrift om studieforbund og nettskoler* er at forskriften i svært liten grad understøtter, eller legger til rette for å innfri de viktige politiske føringene fra NOU 2007:11 (Studieforbund - læring for livet) som er nedfelt i den nye voksenopplæringslovens § 4. *Overordnede mål for studieforbundenes opplæringsaktivitet.*

I følge departementets egne merknader i Ot.prp. nr. 87, kapittel 6, må de overordnede målene i lovens § 4 sees i sammenheng med lovens § 1. *Formål.*

Lov av 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring:

§ 1. Formål

Formålet med denne loven er å fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdanningssystemet. Loven skal bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle, og slik fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet.

§ 4. Overordnede mål for studieforbundenes opplæringsaktivitet

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.

AOF Norge forventer at disse overordnede målene tydelig reflekteres i forskriftens § 3. *Definisjoner* og § 8. *Kriterier for statstilskudd til studieforbund*. Det er her rammene fastlegges for den aktiviteten og de statlige tilskudd som skal gjøre det mulig for studieforbundene å oppfylle de overordnede målene. Etter vårt syn svekker forskriften studieforbundenes mulighet til måloppnåelse, begrenser organisasjonenes fleksibilitet og legger unødvendige begrensninger på omfanget av den tilskuddsberettigede aktiviteten. Dette blir særlig alvorlig når departementet i sine merknader til forskriftens § 10 skriver: *”I årsberetningen skal studieforbundene blant annet rapportere om forhold knyttet til oppfyllelsen av de overordnede målene fastsatt i voksenopplæringsloven § 4.”*

Vi vil videre gjøre rede for vårt syn på de enkelte punktene i departementets forslag.

§ 1. Formål

AOF Norge gir sin tilslutning til denne paragrafen.

Vi synes det er en åpen og god bestemmelse som tydeliggjør det som skal være hensikten med forskriften - å tilrettelegge for organisert læring.

§ 2. Voksenopplæringslovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen

AOF Norge gir sin tilslutning til denne paragrafen.

§ 3. Definisjoner

a) Kurs

AOF Norge foreslår at forskriftens § 3 a) endres slik:

Kurs: Minst en fysisk samling der det drives organisert læring i samsvar med en på forhånd godkjent studieplan.

Departementet foreslår at *Kurs* skal forstås som "en serie av samlinger med minst 2 og maksimalt 30 deltakere ...". Vi kan ikke se at disse begrensningene har noen begrunnelse verken i studieforbundenes praksis, den politiske prosessen forut for loven, i Ot.prp. nr. 87, eller i Stortingets behandling av loven. Begrensningene kan heller ikke begrunnes i pedagogisk praksis eller forskning. Dette ser for oss ut til å være en tilfeldig "tenk på et tall"-definisjon. Departementet skriver også i sine merknader til forskriftens § 9 at dette er en absolutt begrensning, slik at dersom kurset har 31 deltakere vil hele kurset falle utenfor tilskuddsordningen.

Vi vet fra praksis både i eget studieforbund og i annen undervisning, f.eks. på høyere nivå, at organisert læring godt kan bestå av et antall felles forelesninger, kombinert med ulike former for gruppearbeid, veiledning i mindre grupper og gjerne en prøve eller eksamen til slutt. Det er ingen ting i veien for å ha både 31, 50, eller og for den saks skyld 100 deltakere i et organisert læringstiltak som er tilrettelagt for så mange. De metodiske valgene vil gå fram av studieplanen. Dersom hensikten er å hindre registrering av rene foredrag er ikke deltakerbegrensning noe treffsikkert virkemiddel. Et foredrag for 29 eller 11 personer er fortsatt et foredrag.

I den andre enden av departementets skala har AOF Norge lang erfaring med at det på noen områder, for eksempel innenfor språkopplæring, tiltak for personer med lese- og skrivevansker og særlig tilrettelagt opplæring kan være svært gunstig med én til én undervisning.

Hvordan studieforbundene skal sikre at hvert enkelt tiltak fremmer lovens formål, å fremme livslang læring ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter, må beskrives og begrunnes i tiltakets studieplan. Det handler om faglig tilrettelegging og pedagogiske valg. Å begrense slike aktiviteter til en serie samlinger med mellom 2 og 30 deltakere har ingen kvalitativ effekt. Bestemmelsen, slik den foreligger, vil bidra til å redusere og vanskeliggjøre studieforbundenes måloppnåelse iht. voksenopplæringslovens § 4, særlig b), c) og d).

AOF Norges forslag til definisjon ivaretar det vesentlige kravet om at organisert læring skal skje etter en fastsatt studieplan som beskriver den organiserte læringen med faglig innhold, målsetting og metode for måloppnåelse. Studieplanen beskriver antall kurstimer, antall samlinger og ev. deltakerbegrensninger. En slik definisjonen vil fremme måloppnåelse, jf. § 4, særlig a), b), c), d) og e).

b) Kurstime

AOF Norge gir sin tilslutning til denne definisjonen. Så lenge kurstimen gir grunnlag for tilskudd må enheten defineres. Adgangen til pauser på inntil 15 minutter pr. klokke er etter vår erfaring tilstrekkelig.

c) Politiske partiers studieforbund

AOF Norge gir sin tilslutning til selve definisjonen. Det er viktig at den avgrensner virkeområdet for studieforbund som har dispensasjon fra krav til minste aktivitetsnivå i forskriftens § 4 (jf. forskriftens § 7), slik at det ikke legges til rette for en aktivitetsmessig mellomløsning for studieforbund som også har et politisk parti som medlem.

§ 4. Krav til minste aktivitetsnivå og rapportering

AOF Norge gir sin tilslutning til denne bestemmelsen. Vi ser på det økte kravet som et absolutt minimum. Dersom departementet, etter høringsrunden, skulle vurdere en ytterligere økning vil vi støtte det.

§ 5. Krav til minimum antall medlemsorganisasjoner i studieforbund

AOF Norge gir sin tilslutning til denne bestemmelsen. Vi vil likevel bemerke at i forhold til kravet i § 4 om en økning av læringsaktiviteten til minimum 40 000 timer ville det ikke vært urimelig med en økning i kravet til antall medlemsorganisasjoner for å ivareta denne delen av studieforbundenes organisatoriske forankring og særpreg. Politiske partiers studieforbund kunne i så fall beholdt et minstekrav om to medlemsorganisasjoner.

§ 6. Samiske studieforbund

AOF Norge gir sin tilslutning til bestemmelsene i denne paragrafen.

§ 7. Politiske partiers studieforbund

AOF Norge gir sin tilslutning til bestemmelsene i denne paragrafen. Vi viser dog til vår presisering i tilknytning til forskriftens § 3 c).

§ 8. Kriterier for statstilskudd til studieforbund

AOF Norge foreslår at paragrafens tredje ledd endres slik:

Antall gjennomførte kurstimer er grunnlag for fastsetting av opplæringstilskuddet.

AOF Norge støttet i vår høringsuttalelse til lovforslaget inndelingen av statstilskuddet i tre komponenter; grunntilskudd, opplæringstilskudd og tilretteleggingstilskudd. Vi ser likevel ingen gode argumenter for at deltakeren nå skal telle med ved beregning av grunnlaget for opplæringstilskuddet.

Studieforbundenes store fortrinn som bidragsyter i kompetanseutvikling på nasjonalt nivå er vår fleksibilitet og vår organisering. Noen studieforbund har egne lokale organisasjonsledd, alle har medlemsorganisasjoner spredt over hele landet. Slik blir studieforbundene også et distriktspolitisk virkemiddel som bidrar til å utvikle kunnskap og bygge kompetanse der folk bor. Norge er et stort land med relativt få innbyggere og et politisk mål om spredt bosetting. En ordning der studieforbundene stimuleres økonomisk til først og fremst å satse på kurs med mange deltakere vil føre til en sentralisering av kursvirksomheten der geografiske områder som tradisjonelt gir få deltakere prioriteres ned til fordel for områder med større befolkningsgrunnlag. Etter vår oppfatning innfører forskriften her et insitament som vil motvirke de overordnede målene i lovens § 4.

Studieforbundene er også en viktig ressurs for små grupper med spesielle behov, og for kursdeltakere som av ulike årsaker fungerer bedre læringsmessig i små grupper enn i store. Dersom ikke tilretteleggingstilskuddet får et omfang som stimulerer økonomisk til å prioritere disse gruppene kan også de bli tapere i valg av hvilke kurs og hvilke deltakere det skal satses på. Igjen kan forslaget om at deltakeren skal telle med ved beregning av tilskuddsgrunnlaget bidra til å motvirke de overordnede målene i lovens § 4.

Ytterligere et argument mot å la deltakeren telle med i tilskuddsgrunnlaget ligger i det faktum at deltakeren representerer en inntekt for studieforbundet gjennom den kursavgiften som er nødvendig for å finansiere de aller fleste tiltakene. Det er antall timer som først og fremst bidrar til å øke kostnadssida for studieforbundet. Slik foreligger det allerede et økonomisk insentiv for å fylle opp kurset med deltakere. Ytterligere økonomisk stimulering til store klasser kan føre til at virksomheten dreies i en retning som igjen vil svekke måloppnåelsen etter lovens § 4.

Når det gjelder hvilke kurs som kan telle med i tilskuddsgrunnlaget foreslår departementet fire kriterier:

a) Kurset må bestå av minst tolv kurstimer fordelt på minst tre samlinger.

AOF Norge foreslår at dette kriteriet endres slik:

Kurset må bestå av minst seks kurstimer og ha minst en fysisk samling.

Forslaget til forskrift legger seg på samme minsteramme, 12 kurstimer som i gjeldende forskrift, men utvider antallet samlinger til tre uten at disse begrensningene er forankret i prosessen forut for loven, eller i loven i seg selv.

Det finnes ingen god pedagogisk begrunnelse for at kurs over en dag, med 4-6 kurstimer ikke er god organisert læring, eller på andre måter ikke holder mål. En rekke offentlige studieplaner utarbeidet av Direktoratet for Arbeidstilsynet har en slik én-dags ramme. Det er rimelig å gjøre en slik sammenligning nettopp fordi disse kursene er godt pedagogisk begrunnet i sine studieplaner.

AOF har over tid også etablert en god pedagogisk praksis for en rekke tillitsvalgtkurs som går over én dag, med helt ned til fire kurstimer. Her er det tema og temaets omfang som bestemmer varigheten. De pedagogiske og metodiske valgene er verktøy for å organisere det faglige innholdet. Alt beskrives i studieplanen som iht. definisjonen av kurs i

forskriftsforslagets § 3 a) og denne paragrafs bokstav b), skal være godkjent før kursstart og dermed kunne kontrolleres av departementet i ettertid.

Det kan virke som om behovet for å ha enkelt kontrollerbare tall er viktigere enn å sikre god, organisert læring innenfor hensiktsmessige rammer. For studieforbundet betyr disse rammene at mulighetene for måloppnåelse iht. lovens § 4 begrenses og vanskeliggjøres.

b) Studieplan for kurset skal være godkjent av studieforbundet før kursstart.

AOF Norge gir sin tilslutning til dette kriteriet.

c) Studieforbundet eller en medlemsorganisasjon i studieforbundet er arrangør av kurset.

AOF Norge gir sin tilslutning til dette kriteriet.

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

AOF Norge foreslår at dette kriteriet endres slik:

Kurset må være offentlig kunngjort og åpent for alle. Vilkåret i første ledd skal imidlertid ikke være til hinder for at kurs innrettet mot bestemte målgrupper, kurs som krever definerte forkunnskaper, eller kurs som er forbeholdt medlemmer i studieforbundet og dets medlemsorganisasjoner kan få tilskudd dersom tiltaket for øvrig er tilskuddsberettiget.

Den politiske prosessen fram mot en ny lov om voksenopplæring, inkl. Ot.prp. nr. 87, beskriver studieforbundene som en viktig faktor for å vedlikeholde og styrke demokratiet (jf. målbeskrivelsen i lovens § 4 a). AOF Norge er derfor svært overrasket over at departementet i sitt forslag til forskrift ønsker at vilkåret *åpent for alle* skal innebære at kurs som er forbeholdt medlemmer i organisasjonene (ulike organisasjons- og tillitsvalgtkurs) ikke tilfredsstillter åpenhetskravet og dermed ikke er berettiget til tilskudd.

For AOF betyr dette at organisasjons- og tillitsvalgtkurs i LO, alle fagforbundene, Handikapforbundet, Norsk Folkehjelp, Arbeiderpartiet og andre medlemsorganisasjoner ikke tilfredsstillter vilkårene for tilskudd.

Studieforbundene, med sine 465 medlemsorganisasjoner, er en viktig del av den demokratiske utviklingen i Norge. Godt skolerte tillitsvalgte er en ressurs både for de ansatte, bedriften/ virksomheten og samfunnet. De gir trygghet, skaper ro og ordnede arbeidsforhold, regulerer partssamarbeidet på arbeidsplassene og setter fokus på forhold som helse, miljø og sikkerhet. Opplæringen i fagbevegelsen i temaer som organisasjonskunnskap, lover og regler, møteledelse, avstemmingsregler, valg osv. er en vesentlig del av fundamentet for vår felles kulturelle oppfatning av begreper som ”rettferdig”, ”riktig”, ”rimelig” osv. Dvs. vår felles forståelse av Norge som et demokratisk samfunn. Tillitsvalgte opplært i fagbevegelsen finnes som tillitsvalgte i politiske partier, borettslag, musikkorps, idrettslag og alle andre deler av det frivillige Norge. Deres kunnskap gjør det meningsfylt for mange andre å delta fordi de ser at her går alt *demokratisk* for seg.

Det er heller ikke gitt noe unntak for politiske partiers studieforbund, som iht. definisjonen i § 3 c) *har som formål å tilby organisert læring som er relevant i forhold til partiets program og virksomhet*, og som etter § 7 må ha en læringsaktivitet som utgjør minst 2 000 timer i gjennomsnitt pr. år. Dersom kurs som er foreholdt medlemmene i det enkelte parti ikke er tilskuddsberettiget aktivitet vil mye av det enkelte partis interesse av å organisere sine læringsaktiviteter i et studieforbund falle bort.

Skal studieforbundene strekke seg etter å oppfylle de overordnede mål som er satt i lovens § 4 a) må opplæring av medlemmer i studieforbundenes medlemsorganisasjoner være et tilstrekkelig kriterium for at kurset skal telle med i tilskuddsgrunnlaget.

Når det gjelder hvilke deltakere som kan telle med i tilskuddsgrunnlaget foreslår departementet to kriterier:

a) Deltageren må være fylt 14 år ved opplæringsstart.

AOF Norge gir sin tilslutning til dette kriteriet.

Vi vil likevel påpeke at det kan bli vanskelig å føre tilstrekkelig administrativ kontroll med den enkelte deltakers alder ved opplæringsstart når studieforbundene iht. § 10. *Rapportering av og kontroll med statstilskudd* bare er pålagt å registrere fødselsår, ikke fødselsdato. Det vises for øvrig til vår merknad til § 10.

b) Deltageren må ha deltatt i minst 3/4 av kurstimene.

AOF Norge gir sin tilslutning til dette kriteriet.

I tilknytning til § 8 siste ledd, "Tilretteleggingstilskuddet skal brukes til å fjerne hindringer for deltaking i opplæring." vil vi bemerke følgende:

Svake lese- og skriveferdigheter er for enkelte et nesten uovervinnelig hinder for å delta i kurs og opplæringsaktiviteter. Ikke alle kommer inn under BKA-ordningen. God tilrettelegging og ekstraundervisning for lese- og skrivesvake i ordinære opplæringstiltak må komme inn under ordningen med tilretteleggingstilskudd. Dette vil gi studieforbundene nødvendig fleksibilitet til å imøtekomme lese- og skrivesvakes behov, og bedre mulighetene for måloppnåelse etter lovens § 4, særlig b), c) og d).

§ 9. Beregning av statstilskudd til studieforbund

AOF Norge ønsker at det tas inn et tredje nivå for grunntilskuddet:

d) et grunntilskudd til studieforbund der læringsaktiviteten utgjør over 100 000 timer.

40 000 timer representerer minstenivået for å bli godkjent som studieforbund etter forskriftens § 4. Forskjellene mellom et studieforbund med 40 000 timer og et med 100 000 timer eller mer er stor. Kostnadene til administrative ressurser, internopplæring, pedagogisk utviklingsarbeid, intern godkjenning- og kontrollvirksomhet, rapporteringsverktøy, revisjon osv. vil være vesentlig høyere for et stort studieforbund. I tillegg anbefaler vi at det etableres en ordning der antall innrapporterte kurstimer ut over hhv. 40 000 og 100 000 også påvirker størrelsen på grunntilskuddet. En tilskuddsordning med bare et ordinært tilskuddsnivå kan motivere store studieforbund til å vurdere en oppsplitting dersom de økonomiske insentivene oppleves sterke nok.

AOF Norge viser til sine merknader til § 8, tredje ledd vedrørende forslaget om å ta inn deltakere som en del av beregningsgrunnlaget for opplæringstilskuddet, og foreslår dette leddet endret slik:

Opplæringstilskuddet fordeles mellom studieforbundene på grunnlag av antall kurs timer innrapportert innen fastsatt frist.

AOF Norge har ikke ytterligere merknader til denne paragrafen.

§ 10. Rapportering av og kontroll med statstilskudd

AOF Norge viser til sine merknader til § 8, forutsetningen om at deltakeren må være fylt 14 år ved opplæringsstart.

For å sikre tilstrekkelig administrativ kontroll med den enkelte deltakers alder ved opplæringsstart, foreslår vi at studieforbundene pålegges å registrere den enkelte deltakers fødselsdato, ikke bare fødselsår.

AOF Norge gir sin tilslutning til de øvrige bestemmelsene i denne paragrafen.

§ 11. Gratis bruk av offentlige undervisningslokaler

AOF Norge gir sin tilslutning til bestemmelsene i denne paragrafen.

§ 12. Dokumentasjon på gjennomført opplæring

AOF Norge gir sin tilslutning til bestemmelsene i denne paragrafen.

Kapittel 4. Avsluttende bestemmelser

AOF Norge gir sin tilslutning til bestemmelsene i dette kapitlet.

Avsluttende merknader

AOF Norge savner en oppfølging av Tron-utvalgets forslag om innsatsstyrte tilskuddsordninger. De overordnede målene for studieforbunds bidrag til offentlig politikk er nedfelt i voksenopplæringslovens § 4, og studieforbundenes bidrag til å nå disse målsettingene kan økes vesentlig gjennom innsatsstyrte tilskuddsordninger, også fra andre departementer enn Kunnskapsdepartementet.

Voksenopplæringslovens overordnede mål, § 4, b), c) og d) kunne med fordel vært møtt med øremerkede tilskuddsordninger, for eksempel etter modell av dagens BKA-prosjekter. Ordninger som kunne virket i tillegg til prosjektorganiseringen og bidratt til å motivere og fange opp deltakere og virksomheter som i dag ikke gjør bruk av prosjektmidlene.

En av de store utfordringene innen arbeids- og sosialpolitikken er å skaffe tilstrekkelig med lavterskeltilbud for de som trenger det. Bare gjennom gode kvalifiseringsprogram vil de som sitter ”nederst ved bordet” ha en mulighet til å komme i arbeid. AOF har i mange år arbeidet med slike lavterskeltilbud, og er overbevist om at studieforbundene kunne gitt et vesentlig bidrag dersom bestemmelsene om deres deltakelse ble mer formalisert og forpliktende enn den er i dag.

Voksenopplæringslovens § 4 e) setter det *Å styrke kulturelt mangfold og øke deltagelse i kulturlivet som et overordnet mål for studieforbundene opplæringsaktivitet.*

Det er en utfordring vi gjerne tar, men kulturfeltet er på mange måter annerledes enn de tradisjonelle læringsarenaene; studieringen og kurset. For å fremme måloppnåelsen på dette området bør Tron-utvalgets forslag om en egen kulturpott virkelig gjøres. AOF Norge har tidligere anbefalt en slik ordning i sin høringsuttalelse til lovforslaget. En tilskuddsordning som kan støtte og stimulere til aktiviteter og opplæringsrelaterte tiltak på kulturområdet som ikke omfattes av denne forskriftens § 8, vil bidra til økt måloppnåelse på feltet. En kulturpott forutsetter økte budsjetterammer. Når det blir tilført friske midler til en kulturpott, vil vi støtte departementets forslag i Ot.prp. nr. 87 om at denne kan omfattes av bestemmelsen om opplæringsstilskudd i lovens § 6, annet ledd bokstav b). Det kan i så fall gis eget regelverk i form av forskrift.

Vi vil også framheve voksenopplæringslovens § 4 f), *Å være en selvstendig arena for læring og et supplement til offentlige utdanningstilbud for voksne.*

Det foreliggende forslaget til forskrift gjør ikke noe forsøk på å inkludere dette målet. Etter vår mening bidrar det til å svekke studieforbundene mulighet for å oppnå det overordnede målet som loven setter.

Tron-utvalget foreslo et tilskudd til læring med paralleller i offentlig utdanning som faglig skulle godkjennes av fylkeskommunen og finansieres av kommuner/ fylkeskommuner gjennom de respektive rammeoverføringene. Flere av høringsuttalelsene til lovforslaget påpekte behovet for en særlig vektlegging i forskriften av at kommuner og fylkeskommuner aktivt bør samarbeide med studieforbundene.

Det er viktig at studieforbundene blir engasjert, utfordret og tatt med i utviklingen 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 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.***

Studieringer på høgre nivå

Mange tusen voksne har gjennom studieforbundene kunnet forberede seg til eksamen ved universitet eller høgskole selv om de av ulike årsaker ikke kunne delta i ordinær undervisning på campus, eller benytte seg av fjernundervisningstilbud. Studieforbundene har utgjort et viktig supplement til eksisterende tilbud, ikke bare med hensyn til gjennomføringsmodell, men også når det gjelder faginnhold.

Vi mener at denne virksomheten har stor betydning, både for samfunnet og den enkelte. Selv om det ikke har vært bevilget egne midler til studieringer på høgre nivå de siste årene, har forskriften sørget for en vesentlig del av kvalitetssikringen av denne delen av

virksomheten ved at disse kursene skal ha en faglig godkjenning av den aktuelle høgskolen/det aktuelle universitetet.

Studieringer på høgre nivå er ikke omtalt i nåværende Voksenopplæringslov, men i nåværende del av forskriften i tilknytning til § 19.

AOF Norge foreslår at studeringer på høgre nivå også omtales i ny forskrift om studieforbund og nettskoler, og at tilsvarende formulering innarbeides i forskrift til lov om universitet og høgskoler.