

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høringsuttalelse - forslag til forskrift om studieforbund og nettskoler

Vox viser til høringsbrev 7. september 2009 hvor Kunnskapsdepartementet inviterer til å gi synspunkter på forslag til forskrift om studieforbund og nettskoler.

Vox anser at foreliggende forslag til forskrifter gjennomgående er tilstrekkelig presist i forhold til de lovparagrafer som gir forskriftshjemmel. Forslaget har fokus på kvalitet i tilrettelegging og rapportering. I den sammenheng ser vi positivt på kravet om at studieforbundene må framlegge et dokument om rutiner for intern kontroll.

Vår uttalelse konsentreres om to områder som vi mener er av prinsipiell karakter, §§ 9 og 10 (pkt. a). Under pkt. b gir vi noen forslag til endringer av redigeringsmessig art. I eget vedlegg gir vi forslag til ny tekst til forskriftens §§ 8 og 10.

a) Prinsipielle synspunkter

§ 9 Beregning av statstilskudd til studieforbund

Vox konstaterer at fastsetting av rammene for de tre tilskuddskomponentene grunntilskudd, opplæringstilskudd og tilretteleggingstilskudd ikke foreslås lagt inn i forskriften. Dette kan synes fornuftig i og med at det kan være vanskelig å se konsekvensene av den nye tilskuddsordningen.

Vox mener at rammefastsettingen gir grunnlag for politisk styring. Av den grunn må forskriften reflektere intensjonene med statens tilskudd. Det er derfor viktig at forskriftene er tydelige på hva de ulike tilskuddskomponentene forutsettes å dekke. Vi opplever at foreliggende forslag gir grunnlag for tolkninger. Vox legger følgende forståelse til grunn

- At *grunntilskuddet* er basisen som skal sikre at studieforbundene har kvalitet i sitt arbeid med utvikling og fornyelse, tilrettelegging av opplæringsvirksomheten, forvaltning og rapportering.
- At statens tilskudd ikke forutsettes å dekke personal- og driftskostnader fullt ut.
- At det først og fremst er tilskuddet til *opplæring og tilrettelegging* som direkte skal bidra til å redusere deltakernes opplæringskostnader.

I det følgende gir vi noen synspunkter knyttet til forskriftsforslaget for den enkelte tilskuddskomponent.

Grunntilskudd

Etter vår forståelse gir § 8 en hensiktsmessig avgrensning for hensikten med og bruken av grunntilskuddet: *Det skal være et grunnlag for studieforbundet og omfatte pedagogisk*

Postadresse
Postboks 6139 Etterstad
0602 Oslo
Telefon 23 38 13 00
Telefaks 23 38 13 01

Besøksadresse
Skullerud
Olaf Helsets vei 5
0694 Oslo

Internett
www.vox.no
postmottak@vox.no
Org.nr. 974 788 985
Kontonr. 8276 01 00389

Saksbehandler
Sigrun Røstad
seniorrådgiver

utviklingsarbeid og medarbeiderutvikling. En andel av tilskuddet kan brukes til nødvendig administrasjon og drift av studieforbundet.

På denne bakgrunn finner vi det naturlig at grunnlaget for beregning av grunntilskudd knyttes til samme grunnlag som for å bli godkjent som studieforbund, kurstimer.

Vox er derimot i tvil om det den foreslåtte fastsettingen i tre nivåer vil være et insentiv for økt robusthet og ønsket kvalitetsarbeid i alle studieforbund. Det må forutsettes at et studieforbund med 200.000 kurstimer har større omfang både på utviklingsarbeid, medarbeiderskolering og forvaltning enn et forbund som ligger like over godkjenningsgrensen på 40.000 kurstimer. Forslaget reflekterer ikke dette og gir heller ingen stimulering til å bli større for de studieforbund som blir godkjent etter ordinære kriterier. Manglende insentiver kan derimot føre til uønsket oppdeling av de største studieforbundene. Det foreliggende forslaget om en tredelt gradering gir kun godtgjøring for studieforbund som godkjennes etter unntaksbestemmelser. Studieforbund godkjent etter unntaksbestemmelser har allerede fått unntak pga størrelse.

Vox har foretatt beregninger på fordeling av grunntilskudd som gir bedre stimulans for de studieforbund som vil ligge over godkjenningsgrensen på 40.000 kurstimer. *Vi foreslår derfor likt grunntilskudd for alle studieforbund godkjent etter unntaksbestemmelser og en to-delt gradering for de studieforbund som godkjennes etter ordinære kriterier.* En alternativ gradering av grunntilskuddet hvor dette fastsettes til henholdsvis 5% og 10% av totalrammen kan være slik:

	Grunntilskudd= 5% Tilskudd pr studieforbund	Grunntilskudd= 10% Tilskudd pr studieforbund
2 000-40 000 kurstimer	Kr. 100.000	Kr. 200.000
40 000 – 150 000 kurstimer	Kr. 700.000	Kr. 1.500.000
Over 150 000 kurstimer	Kr. 1.500.000	Kr. 3.000.000

Vi mener at en slik modell gir bedre samsvar mellom hensikten med tilskuddet og det reelt større omfanget av de aktiviteter tilskuddet skal dekke.

Opplæringstilskudd

Etter vår forståelse er opplæringstilskuddet det sentrale for å redusere deltakernes opplæringskostnader. Derved er det dette tilskuddet som studieforbundet skal fordeles på organisasjonsledd og medlemsorganisasjoner. Vi legger til grunn at opplæringstilskuddet ikke kan benyttes til administrasjon og drift av studieforbundet sentralt. Dette er likevel ikke til hinder for at administrasjon relatert til lokal kursarrangør kan inngå som en utgiftskomponent i anvendelse av opplæringstilskuddet.

Vi viser for øvrig til våre kommentarer til § 8 under pkt. b) nedenfor om grensdragningen mellom grunntilskudd og opplæringstilskudd.

Vox er enig i at både kurstimer og deltakere legges til grunn i utmåling av rammen for opplæringstilskudd til det enkelte studieforbund. Vi er også positive til at grunnlaget reduseres til de to siste årene. Vi har foretatt flere beregninger som viser til dels betydelige forskjeller i forhold til dagens ordning. Disse forskjellene tilsier at det kan være behov for overgangsordninger for de studieforbundene som fra 2010 ligger over den nye minstegrensen på 40.000 kurstimer, i tillegg til de som må reorganiseres innen overgangsfristen 1. januar 2013.

Tilretteleggingstilskudd

Etter vår oppfatning er det avklarende at dette tilskuddet kommer som tillegg til opplæringstilskuddet og skal gis etter dokumentasjon av behov for ekstra tilskudd til deltakere. Tilskuddet blir derved mer målrettet enn dagens ordning med tilskudd etter § 24.

§ 10 Rapportering av og kontroll med statstilskudd

Vox anbefaler at denne paragrafen struktureres tydeligere i forhold til de to rapporteringene 1. mars og 1. juni. Det vil bl.a. tydeliggjøre kravet om hva revisor skal attestere. Vox anbefaler også å benytte vanlig terminologi knyttet til regnskapsrapportering, nemlig *årsregnskap som inneholder resultatregnskap, balanse, årsrapport og revisors beretning*.

Vox foreslår videre at presiseringer i merknadene flyttes over til selve forskriften i de tilfeller merknaden inneholder nye opplysninger som gir grunnlag for kontroll og reaksjonsformer. Dette vil være spesielt nødvendig i konkrete tilfeller hvor det kan oppstå tvil.

For det første gjelder dette merknadens tredje ledd, "Dersom studieforbund ikke oppfyller rapporteringsplikten, skal utbetaling av tilskudd stilles i bero." Denne opplysning bør inngå i selve forskriften og vise til reaksjonsformer beskrevet i lovens § 26.

For det andre bør merknadens siste ledd vedr. overordnede mål flyttes til forskriftsteksten. Vox vurderer generelt at forskriftsutkastet har for svakt fokus på de overordnede målene som grunnlag for mål- og resultatvurdering av studieforbundenes virksomhet. Målene nevnes kun i § 1 som viser til voksenopplæringslovens § 4 og som merknad til § 10. Vi mener at følgende formulering er for lite presis: "i årsberetningen skal studieforbundene blant annet rapportere om forhold knyttet til oppfyllelsen av de overordnede målene fastsatt i voksenopplæringslovens § 4".

Hensikten med de overordnede målene er å tydeliggjøre studieforbundenes rolle. Vox mener det er vesentlig at studieforbundene tydeliggjør sitt idémessige grunnlag og sin profil som opplæringsaktør. Det blir derfor viktig at de pålegges å dokumentere hvordan de overordnede målene reflekteres i opplæringsvirksomheten.

Vox foreslår at det stilles tydeligere krav til rapportering om måloppnåelse i forskriftens § 10 med et eget ledd knyttet til årsrapporten. Vedlagt følger forslag til ny struktur i teksten til forskriftens § 10.

b) Forslag til endringer av redigeringsmessig art

§ 6 Samiske studieforbund

Vi anbefaler at 2. setning i første ledd tydeliggjøres slik:

I den utstrekning et samisk studieforbund har virksomhet i flere fylker, må det likevel ha organisasjonsmessig forankring i disse fylkene, eventuelt som et regionalt ledd.

Vox ser ikke grunnlag for merknaden tredje ledd i og med at dette i innhold er likt med forskriftsteksten.

§ 8 Kriterier for statstilskudd til studieforbund

Vox er enig i at det samlede tilskuddet fra staten er et bidrag til å redusere opplæringskostnadene og at det er studieforbundet sentralt som har ansvar for å forvalte hele tilskuddsrammen som tildeles det enkelte forbund. Vi oppfatter imidlertid at siste ledd i denne paragrafen ikke er tydelig nok med hensyn til hva grunntilskuddet og opplæringstilskuddet kan brukes til. Begrepene *statstilskudd* og *tilskuddsmidler* innføres i dette ledd, uten at disse tydelig refererer til en tilskuddskomponent. Det kan bidra til usikkerhet om også deler av opplæringstilskuddet kan brukes til drift av studieforbundet sentralt. En slik tolkning harmonerer imidlertid ikke med omtalen av grunntilskuddet, " (...) En andel av tilskuddet kan brukes til nødvendig administrasjon og drift av studieforbundet".

Vox anser ikke at siste ledd under merknad tydeliggjør forskriftsteksten. Vi oppfatter at dette ledd i hovedsak handler om *grunntilskuddet*, men at første setning referer til *opplæringstilskuddet*.

Vedlagt følger forslag til ny tekst i siste ledd både i § 8 og merknaden.

§ 12 Dokumentasjon på gjennomført opplæring

Vox foreslår følgende presisering:

Studieforbundet skal gi kursdeltagere en *skriftlig* dokumentasjon på gjennomført kurs/opplæringstiltak. Dokumentasjonen skal minst inneholde studieforbundets navn, kursdeltagerens navn, *kurssted, kursittel*, og læringsmålene med *mål, innhold og omfang* i kursets studieplan.

§ 16 Overgangsbestemmelser for studieforbund

Vox mener det er nødvendig med overgangsordninger mht fastsetting av tilskuddsramme fra 2010 for studieforbund som mister godkjenning og statstilskudd fra 1. januar 2013. På grunnlag av beregninger Vox har foretatt for fordeling av den totale tilskuddsrammen etter ny tilskuddsordning, ser vi behov for overgangsordninger også for de studieforbundene som beholder godkjenning og statstilskudd etter nye regler. Vi anbefaler en dynamisk overgang fra 2010 med avtagende vektning av kurstimer fram til 2013. Dette prinsippet kan anvendes for alle studieforbundene.

Generelt

Forskriftene må ha konsekvens i begrepsbruken bl.a. når det gjelder kurstime.

Med vennlig hilsen


Jan Ellertsen
direktør


Vigdis Haugerud
avdelingsdirektør

VEDLEGG

Forslag ny tekst i forskriftens § 8 Kriterier for tilskudd til studieforbund

Siste ledd i § 8 foreslås slik:

Statens tilskudd skal samlet bidra til å redusere opplæringskostnader for studieforbundet.

Studieforbundet har ansvar for å forvalte den samlede tilskuddsrammen som tildeles. Studieforbundet fastsetter selv beregningsgrunnlag for tilskudd til opplæringstiltak og fordeler tilskuddsmidler til organisasjonsledd og medlemsorganisasjoner som arrangerer kurs.

Grunntilskuddet skal være et grunnlag for studieforbundet og omfatte pedagogisk utviklingsarbeid og medarbeiderutvikling. En andel av tilskuddet kan brukes til nødvendig administrasjon og drift av studieforbundet.

Opplæringstilskuddet skal brukes for å redusere deltakernes opplæringskostnader. Det kan ikke benyttes til sentral administrasjon og drift.

Tilretteleggingstilskuddet er et tillegg til opplæringstilskuddet og skal brukes til å fjerne spesielle hindringer for å delta i opplæring.

Siste ledd i MERKNAD foreslås slik:

Det er en forutsetning at studieforbundene driver pedagogisk utviklingsarbeid og medarbeiderutvikling. Forskriften skal imidlertid ikke forstås slik at studieforbundene plikter å bruke hele grunntilskuddet til disse formålene. Bestemmelsen i siste ledd gir studieforbundene et visst handlingsrom til å fastsette hvor stor andel av grunntilskuddet som skal brukes til administrasjon og drift av studieforbundet sentralt.

Bestemmelsen gir studieforbundene ansvar for å fordele opplæringstilskuddet til medlemsorganisasjoner og organisasjonsledd som arrangerer kurs. Bestemmelsen om at opplæringstilskuddet ikke kan brukes til drift og administrasjon av studieforbundet sentralt er ikke til hinder for at administrasjon relatert til lokal kursarrangør kan inngå som en utgiftskomponent i anvendelse av opplæringstilskuddet.

Forslag ny tekst i forskriftens § 10 Rapportering av og kontroll med statstilskudd

Studieforbundene har ansvar for å rapportere korrekt antall kurstimer og deltagere. Organisert opplæring ved elektronisk kommunikasjon skal rapporteres etter samme definisjon av kurstime som ved fysiske samlinger. Tid til selvstudium skal ikke inngå i innrapportert timetall. Grunnlaget for rapporteringen skal dokumenteres.

Studieforbundene har ansvar for at deres respektive organisasjonsledd og medlemsorganisasjoner har tilfredsstillende system for intern kontroll, og for at offentlig tilskudd brukes i samsvar med lov, forskrifter og forutsetninger i tilskuddsbrev. Dokumentasjon på rutiner for intern kontroll skal foreligge.

Regnskapsrevisjon i studieforbund, medlemsorganisasjoner og regionale ledd skal utføres av statsautorisert eller registrert revisor.

Studieforbundene plikter å gjøre revisor kjent med denne forskriften.

a) Rapport om kursvirksomheten attestert av revisor skal innen 1. mars hvert år sendes til departementet.

Opplæring som et studieforbund eller en medlemsorganisasjon gjennomfører på oppdrag fra andre offentlige eller private virksomheter, skal ikke innrapporteres etter denne forskrift.

Innrapporterte studietiltak skal dokumenteres med fremmøtelister som viser møtedatoer og deltagerens navn, fødselsår og bostedsadresse. Fremmøtelisten skal være underskrevet av kursleder eller lærer. Dokumentasjonen skal oppbevares i minst 10 år.

b) Attestasjon om beregningsgrunnlaget for tilskudd

Revisor skal avgi særskilt attestasjon om beregningsgrunnlaget for tilskudd, herunder kontrollere om kurs og deltagere er dokumentert i henhold til bestemmelsene i denne forskriften. Revisor skal i attestasjonen bekrefte at han er kjent med vilkårene for tilskudd. Attestasjonen skal innen 1. mars sendes til departementet.

c) Årsregnskap med resultatregnskap, balanse, årsrapport og revisors beretning skal innen 1. juni hvert år sendes til departementet.

Offentlige tilskudd skal i regnskapet spesifiseres på egne poster eller i note til regnskapet.

I årsrapporten skal studieforbundene rapportere spesielt om hvordan de seks overordnede målene fastsatt i voksenopplæringslovens § 4 er vektlagt. Det skal også framgå i hvilken grad arbeidet med målene er oppfylt gjennom tiltak i rapporteringsperioden.

Rapportering i henhold til forskriften er en forutsetning for tilskudd. Dersom et studieforbund ikke oppfyller rapporteringsplikten, gjelder reaksjonsformer i henhold til lovens § 26.

MERKNAD: Bestemmelsen åpner for at samlinger arrangert ved elektronisk kommunikasjon kan utløse tilskudd. Det er omfanget av organisert læring som skal ligge til grunn for tilskuddet, ikke deltagerens tidsbruk til læringsaktiviteter. En time innrapportert samling ved elektronisk kommunikasjon må derfor inneholde organisert læring av et omfang som tilsvarer en time organisert læring i fysiske samlinger.

Om ytterligere retningslinjer for regnskapsføring vises til bestemmelser i regnskapsloven og bokføringsloven.