

Kunnskapsdepartementet
Administrasjons- og utviklingsavdelingen
Postboks 81 19 Dep
0032 Oslo

Høring - forslag om ny lov om læring utenfor det formelle utdanningssystemet

Vox viser til høringsbrev 12. januar 2009 hvor Kunnskapsdepartementet inviterer til å gi synspunkter på ny lov som skal regulere:

- a) studieforbund (kap 2)
- b) frittstående fjernundervisningsinstitusjoner (kap 3) og
- c) enkelte skoler som i dag er regulert i kap. 6A i privatskoleloven (kap 4)

Vox konsentrerer sine vurderinger om forslagene i kapitlene 1, 2 og 3. Innledningsvis vil vi uttrykke stor tilfredshet med at det nå fremmes forslag om en egen lov for opplæringsaktører utenfor det formelle utdanningssystemet. En egen lov vil gi ryddighet i forhold til lovverket for formell opplæring. Den forventes dessuten å styrke og tydeliggjøre ikke-formell opplæring som læringsarena. Vi finner det beklagelig at det ikke har latt seg gjøre i denne omgang å innlemme folkehøgskolene i en ny samlelov.

Tittel på loven

Vox ser utfordringer i en samlelov som omfatter aktører som har noen felles kjennetegn, men også er ulike både når det gjelder bakgrunn, ideologi, målgrupper og arbeidsformer. Vi er enige i at det som alle har felles knyttes til at de ikke er offentlige tilbydere av utdanning. Det kan være et dilemma å angi virkeområdet på en positiv måte i navnet på loven.

I og med at loven omfatter aktører som driver opplæring i betydningen organiserte læringsaktiviteter (jf § 3 definisjoner) bør begrepet opplæring anvendes også i tittelen på loven. Læringsbegrepet betegner en prosess og synes misvisende i denne sammenheng. Vox foreslår derfor at tittelen blir *Lov om opplæring utenfor det formelle utdanningssystemet*.

Kapittel I – formålet og virkeområdet for loven

Med henvisning til ovennevnte utfordringer i en samlelov er det viktig at den felles formålsbestemmelsen definerer et felles grunnlag for ulike aktører og at de alle må kunne identifisere store deler av sin virksomhet i denne. Vox opplever at det framlagte forslaget ivaretar dette hensynet. Vi tilkjennegir kun behov for noen mindre språklige endringer;

§ 1 Formål

Formålet med denne loven er å fremme livslang læring ved å legge til rette for opplæringsaktivitet utenfor det formelle utdanningssystemet. Loven skal bidra til å motivere for og gi økt tilgang til kunnskap og kompetanse, og slik fremme den enkeltes utvikling og møte behovene i samfunns- og arbeidslivet.

Når vi foreslår å slette "for alle" er det fordi dette synes unødvendig og om mulig kan være i motstrid med at hovedmålgruppene vil være voksne eller voksen ungdom.

Vi mener at en samlelov vil åpne for synergi mellom de ulike aktørenes arbeidsformer, for eksempel bruk av nye og fleksible nettbaserte løsninger. Vox anbefaler at det vurderes allerede i formålsbestemmelsen å uttrykke potensialet for felles utviklingsoppgaver. Det kan gjøres med en tilføyelse om at loven skal stimulere *samordnet utviklingsinnsats*.

Vox har ikke kommentarer til § 2 ut over at formuleringen "statstilskudd til" trolig er bedre enn "statstilskudd for".

Til § 3 foreslår vi å endre formuleringen i punkt b) til *studieforbund for samer eller samiske organisasjoner*. I punkt c) bør det stå *oppgaver innenfor voksenopplæring*. Når det gjelder definisjon for fjernundervisningsinstitusjon i punkt d), mener vi det bør vurderes å benytte opplæringsform i stedet for undervisningsmetode, nettopp fordi fjernundervisning har stor grad av egenorganisert læring. Vi anser at det ikke er formålstjenlig å knytte hovedmål til opplæringsform. Vox foreslår derfor følgende definisjon under punkt d):

Frittstående fjernundervisningsinstitusjon: ideell institusjon godkjent etter lovens § 13 som har fjernundervisning som viktigste opplæringsform.

Kapittel 2 – Studieforbund

§4 Overordnede mål for studieforbundenes opplæringsaktivitet

Vox mener at hensikten med de overordnede målene for studieforbundenes opplæringsaktivitet må være å få et bedre grunnlag for mål- og resultatvurdering. Målene må derfor eksplisitt ha fokus på statens oppdrag til studieforbundene.

Vi viser til vår uttalelse til Tronutvalgets forslag om at de foreslåtte seks overordnede målene synes for generelle til å kunne fungere som et slikt grunnlag. Forslagene fra Tronutvalget uttrykker generelle samfunnspolitiske mål som ikke er unike for studieforbundene som gruppe. Mål a) opplever vi inneholder to elementer – aktivt medborgerskap og bærekraftig utvikling, som ikke nødvendigvis har direkte sammenheng. Mål b) og d) ligger implisitt i Kapittel 1, § 1 formål og trenger ikke å gjentas. Når det gjelder mål f), er vi usikre på om dette er egnet som overordnet mål ut i fra at opplæringsloven allerede regulerer studieforbundenes mulighet som tilbyder av formell grunnopplæring.

§5 Godkjenning av studieforbund

Når det gjelder de foreslåtte vilkår for godkjenning av studieforbund for tilskudd etter loven, synes disse å uttrykke en rimelig balanse mellom statlig styring og frivillighet. Vi ser spesielt positivt på et krav om navn som vi mener gir grunnlag for identitet og status.

Vox savner imidlertid vilkår om et studieforbunds særpreg og identitet som opplæringstilbyder. Det gjelder egenskaper om blant annet tilgjengelighet i opplæringstilbudet, fleksibilitet og fornyelse i arbeidsformer og deltakerinnflytelse. Dessuten mener vi kvalitetsperspektivet må inn som grunnlag for mål- og resultatstyring. Dette er krav som også stilles i opplæringsloven når det gjelder tilrettelagt opplæring for voksne. Vox foreslår derfor følgende tillegg til §5:

- Studieforbundet må ha fleksible læringsformer og sikre deltakerinnflytelse
- Studieforbundet må ha rutiner for kvalitetskontroll av administrasjon, tilrettelegging og rapportering av opplæringsaktiviteten.

Departementer inviterer også til å gi innspill til forskriftsregulering mht minimumsgrense for aktivitet og hvordan denne skal beregnes.

For at studieforbundene skal verdsettes i kraft av sin kompetanse som opplæringsaktører, mener Vox det vil være en styrke å ha færre og slagkraftige forbund. Enkelte krav vil trolig være vanskelig å operasjonalisere uten en størrelse og infrastruktur som gir en rasjonell administrasjon og forvaltning. Kravene kan gjelde å dokumentere opplæringsplan og kursdeltakelse på en tillitvekkende måte, samt rutiner som sikrer at studieforbundet kan stå som kvalitetsgarantist for at tilskuddet anvendes i tråd med intensjonene. Vox mener at minimumsnivået bør legges i størrelsesorden 40.000 timer i året. Med henblikk på å ivareta en viss forutsigbarhet bør nivået fastsettes som et gjennomsnitt av de siste årene. Vox har tidligere uttalt at det er viktig å ha et system som ikke stimulerer til at aktiviteten tilpasses kriteriene. Tilskuddskriteriene bør innrettes slik at de ivaretar et miljø for læring og gir

grunnlag for å vurdere læringsutbytte. De må også ta høyde for nettstøttet opplæring som et element i studieforbundenes tilbud. Dette taler for en kombinasjon av time- og deltakervolum for å måle nivået.

Lovtekstens § 5 fastsetter hvilke kriterier et studieforbund må oppfylle for å bli godkjent som studieforbund. Det følger implisitt av lovens § 5 at brudd på disse kriteriene vil kunne gi departementet mulighet til å kalle godkjenningen tilbake. Muligheten til å tilbakekalle godkjenning synes å være begrenset til anvendelse av §5.

Den nye lovteksten fastslår at et studieforbund må ha et minimum av kursvirksomhet for å bli godkjent. Innrapporterte kurstimer vil således være avgjørende for både godkjenningen og tilskuddsnivå.

Vox mener det bør vurderes å styrke grunnlaget for tilbakekalling av godkjenning i den nye loven, evt. i forskriften. Lov eller forskrift kan inneholde en klarere og mer omfattende hjemmel for tilbakekalling av godkjenning enn dagens lov med forskrift gjør. For eksempel at grovt brudd på regnskapsbestemmelser eller feilaktig innrapportering av aktivitet som får betydning for tilskuddsnivået eller godkjenningen, bør kunne medføre at godkjenningen tilbakekalles. Lovutkastet synes ikke å gi departementet hjemmel for dette.

§ 6 Modell for statstilskudd til studieforbund

Vox mener det er viktig at statstilskuddet ivaretar både en viss forutsigbarhet og er et insentiv til utvikling og fornyelse. En ordning med tre komponenter som foreslått – et grunntilskudd, et opplæringstilskudd og et tilretteleggingstilskudd - kan være en hensiktsmessig innretning på tilskuddet. Som tilskuddsforvalter er Vox imidlertid i tvil om et system basert på refusjon vil gi tilstrekkelig handlingsrom for studieforbundene og være tilstrekkelig insentiv til utvikling og fornyelse. Vi er også usikre på i hvilken grad den administrative håndtering forenkles både for søker og tilskuddsforvalter. Vi tillater oss å vise til den todelte tilskuddsmodellen som Vox foreslo i sin høringsuttalelse til Tronutvalget med et grunntilskudd basert på refusjon og et opplæringstilskudd basert på søknad. Dette forslaget tar høyde for å styrke mål- og resultatvurdering. Departementet ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet om aldersgrense. Vox mener at dagens krav med minst fem deltakere over 14 år ikke må fravikes mht at tyngdepunktet må ligge på voksne.

Vi avventer nærmere vurdering av kriteriene til arbeidet med forskrifter.

§ 11 Tilsyn og kontroll

Lovteksten gir departementet hjemmel for å føre tilsyn med tilskuddsmottakere. Tilsynet vil være knyttet til forvaltningen av statstilskuddet. Det innebærer at departementet skal kontrollere om forutsetningene for tilskudd slik de følger av lov, forskrift og godkjenningvilkår er oppfylt.

Lovutkastet omtaler ikke mulige reaksjoner på brudd på godkjenningvilkårene avdekket i forbindelse med tilsyn.

Vox mener det bør vurderes å utforme loven slik at den gir hjemmel for tilbakekalling av godkjenning når tilsyn og kontroll avdekker brudd på lov, forskrift eller godkjenningvilkårene.

Kapittel 3 – Frittstående fjernundervisningsinstitusjoner

§ 13, godkjenning av frittstående fjernundervisningsinstitusjoner

Vox registrerer at forslaget for fjernundervisningsinstitusjoner har en annen struktur enn tilsvarende § 5 for studieforbund. Etter vår vurdering ville det være hensiktsmessig å tilstrebe samme oppbygging av lovparagrafer som gjelder spesifikt for de tre arenaer som omfattes av loven. I § 13 mener vi det er grunnlag for å si noe om opplæring som hovedformål, krav til organisasjonsform og navn, på samme måte som for studieforbund.

§ 14 Tilskudd til fjernundervisning

Vi er usikre på konsekvensene av forslaget om å fjerne krav om omfang for beregning av tilskudd til fjernundervisningsinstitusjoner. Vi kan være enig i at gjeldende krav om normert timetall kan virke begrensende i forhold til ønsket fleksibilitet. Samtidig er dette forbundet med kvalitetskontroll av tilbudet, noe som vi mener er viktig. Vox er ikke overbevist om at en ordning knyttet til utviklingsprosjekter alene vil være et bedre fordelingskriterium og om det ivaretar det kvalitetsarbeidet som allerede er nedfelt for fjernundervisningsinstitusjonene. Som forvaltningsorgan er vi også opptatt av at grunnlaget for tilsyn og kontroll kan synes svekket ved kun å knytte tilskuddet til utviklingsprosjekter. Etter vår vurdering vil det være naturlig fortsatt å ha med aktivitetsmål i grunnlaget for beregning av tilskudd til fjernundervisning.

Om videre arbeid

Formatert: Skrift: Fet

Vox vil peke på at en del viktige problemstillinger ikke er tilstrekkelig berørt i høringsutkastet til ny lov. Departementet bør og vurdere om hjemlene til å fastsette forskrifter er tilstrekkelige. Vi forutsetter at bl.a. følgende forhold fastsettes enten i lov eller i forskrift: Krav til organisering av virksomheten og avklaringer av hvem i virksomhetene som har ansvar. Videre krav til bl.a. hva slags aktivitet som skal gi grunnlag for godkjenning, krav til kvalitet og klargjøring av at det kan stilles vilkår for godkjenning. Vox mener det bør fastsettes strengere krav til regnskapsføring. For å sikre kontroll med tilskuddsmidlene bør det også fastsettes strengere krav til registrering av deltakere og dokumentasjon av aktivitet og oppmøte. Vox vil gjerne bidra i en videre dialog med departementet før det fremmes en eventuell Odelstingsproposisjon.

Med vennlig hilsen

Jan Ellertsen
direktør

Torbjørn Bergane
avdelingsdirektør