

Høringssvar til forslag til endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven

Fleksibel utdanning Norge (FuN) takker for muligheten til å svare på høring om forslag til endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven samt endringer i tilhørende forskrifter. FuN er fellesorganet for de offentlig godkjente nettskolene og derfor spesielt opptatt av forslagene som berører disse.

Kunnskapsdepartementet foreslår å oppheve voksenopplæringslovens kapittel 3 om nettskoler. Begrunnelsen er at fra og med 2015 mottar ikke lenger nettskoler statstilskudd over departementets budsjett, og at det derfor ikke lenger nødvendig å ha egne bestemmelser om dette. I samme forslag ligger en oppheving av kapittel 3 i forskrift om studieforbund og nettskoler. Forslagene vil i praksis innebære en slutt på offentlig godkjenning av nettskoler. Det står riktig nok i høringsbrevet at «De som er godkjent vil ikke miste sin godkjenning», men på høringsmøtet 4. november ble det forklart at dette var tenkt å gjelde kun for godkjenning for studiestøtte etter forskriften om denne.

FuN vil råde Kunnskapsdepartementet til å beholde kapittelet om nettskoler både i lov om voksenopplæring og i tilhørende forskrift. I det følgende vil vi argumentere for viktigheten av å beholde nettskoler i loven og for å beholde en aktiv godkjenningsordning for nettskolene. Hovedpunktene i vår begrunnelse vil være:

1. De negative konsekvensene av å avvikle godkjenningsordningen for nettskoler og/eller gjøre ordningen inaktiv ved å fjerne dens lovforankring.
2. De positive konsekvensene av å beholde en aktiv godkjenningsordning.
3. Den rollen voksenopplæringslovens kapittel 3 har i å forankre et betydelig fagmiljø der fellesorganet for nettskoler er en viktig tilrettelegger.

1. Avvikling av godkjenningsordningen for nettskoler har flere negative konsekvenser

Vi mener dagens lovverk som regulerer den offentlige godkjenningsordningen for nettskoler har flere viktige funksjoner, og derfor at kapittel 3 om nettskoler må forbli i lov om voksenopplæring. Vi ser at begrepet «godkjent nettskole» eller «offentlig godkjent nettskole» er en viktig bestanddel hos mange andre deler av forvaltningen og hos innkjøpere av utdanningstjenester. Følgende er områder vi per nå ser vil kunne bli berørt av lovendringen:

Godkjente nettskoler og opplæringsloven

Opplæringsloven §4A-4 regulerer kommunen og fylkeskommunens plikt til å sørge for grunnskole og videregående utdanning for voksne. I andre avsnitt listes de utdanningstilbyderne som kommunene og fylkeskommunene kan benytte seg av: «*..studieforbund, godkjente nettskolar og andre som gir tilbud om grunnskoleopplæring og videregående opplæring..*» Vi mener at godkjenningsordningen her hjelper med å trygge innkjøperne på at de gir innbyggerne sine et opplæringstilbud som er kvalitetssikret.

Vi ser at nytten av godkjenningsordningen også gjelder for innkjøp av opplæring i norsk og samfunnsfag til introduksjonsprogrammer. Kommunene kan forenkle sitt arbeid ved å benytte seg av at nettskoler og studieforbund er forhåndsgodkjente av Kompetanse Norge. Vi forstår det også slik at en fortsettelse av ordningen med forhåndsgodkjente tilbydere er ønskelig i ny integreringslov, jfr. høringsnotatets s 140-141¹.

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b3942a8e79c4a568508de6c3418634c/horingsnotat-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsbo.pdf>

Vi leser med interesse de siste NOU-er som er kommet fra Kunnskapsdepartementet. Uansett hvilke lovendringer som kommer fremover vil en offentlig godkjenningsordning av opplæringstjenester fra private og ideelle tilbydere være viktig.

Godkjente nettskoler og refusjon for opplæring i samisk

Nettskolegodkjenningen ligger til grunn for Kompetanse Norges refusjon for opplæring i samisk på grunnskolenivå gjennom studieforbundsordningen². Dette kommer også frem av statsbudsjettet under studieforbundenes budsjettpost (Kapittel 254, post 70). Der heter det at «*Ein mindre del av tilskotet kan nyttast til å refundere kostnader til opplæring i samisk språk som blir gjennomført av godkjende studieforbund eller nettskular, jf. forskrift til samelova om rett til opplæring i samisk.*»

I forskriften³ det refereres til finner vi i § 2 at «*Opplæringen skal være arrangert av tilskuddsberettiget opplysningsorganisasjon/studieforbund og/eller tilskuddsberettiget fjernundervisningsinstitusjon*». FuN mener at bruken av både «*godkjent nettskole*» og «*tilskuddsberettiget fjernundervisningsinstitusjon*» i denne sammenhengen fordrer at lovkapittelet om nettskoler og deres tilskuddskriterier bør bevares, uavhengig av om det per nå gis tilskudd eller ikke.

Godkjente nettskoler og retten til studiestøtte

I dag er de offentlig godkjente nettskolene en kategori under «*utdanninger det gis støtte til*» under §4-1 i forskrift om tildeling av studiestøtte (for undervisningsåret 2019-2020). Studiestøtte kan gis til studenter som følger: «*...utdanning ved nettskoler i Norge som følger offentlig godkjente læreplaner for videregående opplæring, eller som tilsvarer høyere utdanning ved offentlige utdanningsinstitusjoner, eller som er godkjent etter fagskoleloven. Utdanning som følger offentlig godkjente læreplaner for videregående opplæring, må avsluttes med eksamen for privatister. Høyere utdanning må avsluttes med eksamen. Nettskolen som tilbyr utdanningen, må være godkjent etter voksenopplæringsloven § 13*».

På høringsmøtet i Kunnskapsdepartementet 4. november ble det gitt et muntlig svar om at skoler som i dag tilbyr utdanning som er støtteberettiget under denne paragrafen vil få en annen ordning, men så lenge vi ikke vet hva ordningen vil bestå i, er det vanskelig for nettskolene å videreutvikle sine eksisterende studietilbud eller opprette nye der det er behov for det. FuN mener at en overgang til nye ordninger som fanger opp dagens rettigheter vil skape en uforutsigbarhet for tilbyderne, og at dette vil senke utviklingstakten for fleksibel utdanning.

Godkjente nettskoler og SSBs kunnskapsgrunnlag om fleksibel utdanning

Godkjente nettskoler, slik de er definerte gjennom lov om voksenopplæring, ligger til grunn for Statistisk sentralbyrås årlige rapport «*Voksenopplæring, godkjente nettskoler*». Loven, med tilhørende forskrift, er også grunnlaget for at SSB kan hente inn dataene bak rapporten. I forskrift om studieforbund og nettskoler⁴ §14 første avsnitt står skrevet følgende: «*Nettskolene skal uavhengig av mottatt tilskudd, rapportere om samlet opplæringsaktivitet.*» FuN mener at nettskolekapittelet derfor viser seg verdifullt for SSBs datainnhenting også når det per nå ikke betales ut tilskudd etter loven.

² <https://www.kompetansenorge.no/soke-om-tilskudd/Tilskudd-til-studieforbund-og-nettskoler/refusjon-for-opplaring-i-samisk-pa-grunnskolens-niva/#q=samisk>

³ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1992-03-31-204>

⁴ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-12-18-1661>

NOU 2019:12 «Lærekraftig utvikling»⁵ påpeker at vi trenger mer kunnskap om hvilke fleksible utdanningstilbud som finnes i Norge. I rapportens avsnitt 3.3.1 *Fleksible tilbud* er nettopp den nevnte statistikken for godkjente nettskoler en av få byggesteiner som inngår i dagens kunnskapsgrunnlag. Med nettskolekapittelet i voksenopplæringsloven, og forskrift om studieforbund og nettskoler, har departementet hjemler for å be om rapportering på dette feltet. Disse mener FuN det er naturlig å bygge videre på heller enn å fjerne.

Usikkerhet om det kan finnes flere bindinger til godkjenningsordningen og/eller til lovkapittelet

FuN vil påpeke at den foregående listen kan være lengre, ettersom flere aktører og/eller forvaltningsprosesser kan ha benyttet seg av nettskolegodkjenning som et kriterium uten at vi har kjennskap til det. Alt i alt mener Flexibel utdanning Norge at usikkerheten rundt disse punktene fordrer at nettskolekapittelet bør forbli i loven for ikke å skape uuntenderte negative konsekvenser.

2. Positive konsekvenser av å beholde en aktiv godkjenningsordning for nettskoler med tilhørende lovkapittel

Utover potensielle negative konsekvenser av å fjerne den aktive godkjenningsordningen ser Flexibel utdanning Norge flere positive konsekvenser av å beholde ordningen.

Et formelt kvalitetsrammeverk for alle tilbydere av nettbasert og fleksibel opplæring og utdanning

Vi mener godkjenningsordningen gir utdanningsformen legitimitet og at fagmiljøet bestående av de godkjente nettskolene og FuNs øvrige medlemmer utgjør et godt rammeverk for kvalitetssikring.

Å være en offentlig godkjent nettskole skal være et kvalitetstegn. Spesielt kan ordningen være en måte å drive kvalitetsarbeid for tilbydere som ikke er en del av NOKUTs akkrediteringsområde, slike som tilbydere av ikke-formell opplæring og videregående opplæring for voksne. Med et godt regelverk og fungerende insentiver til ordningen med godkjenning av nettskoler vil det finnes en offentlig rangering av kvalitet. Våre medlemmer forteller at kunder som kommunene, NAV og ideelle organisasjoner sier at en offentlig godkjenning er viktig for dem når de skal velge opplæringstjenester. Markussen-utvalget anbefalte i sin rapport at det etableres en godkjenningsordning for ikke-formell utdanning (NOU 2019:12, kap 1.7.2) men dette kan ta tid. I mellomtiden kan noe av oppgaven løses gjennom nettskolenes godkjenningsordning samtidig som man kan bruke erfaringen i videre arbeid.

En godkjenningsordning spesielt knyttet til det nettbaserte kan også bidra til at det er mer attraktivt å satse mest på nettbaserte tilbud og slik sette fart i digitaliseringsprosesser, slik Markussen-utvalget videre i samme kapittel tar til orde for når de skriver: «*For at spesialiserte utdannings- og opplæringstilbud skal kunne være tilgjengelig for flest mulig, bør de digitaliseres i langt større grad. Å utvikle gode digitale utdanningstilbud krever kompetanse, og denne må utvikles.*»

At akkrediterte fagskoler, høyskoler og universiteter også er å finne blant offentlig godkjente nettskoler, bidrar til å gi ordningen status og til å sikre en harmonisering mellom FuNs kvalitetsnormer⁶ og øvrig regelverk. Kvalitetsnormene står ikke i motsetning til kvalitetsregelverk som studietilsynsforskriften og fagskoletilsynsforskriften, men utfyller disse med spesiell vekt på det

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-12/id2653116/>

⁶ <https://issuu.com/fleksibel-utdanning-norge/docs/kvalitetsnormene-nett>

nettbaserte. Det er også viktig å merke seg at FuNs kvalitetsnormer kommer fra bransjen selv, ikke et tilsynsorgan, noe som kan bidra til en bedre forankring. Kunnskap og holdninger som utvikles gjennom kvalitetsutviklingsarbeidet i FuNs interne utvalg flyter tilbake til institusjonene.

Kategori for søknadsberettigede til utviklingsmidler

Begrunnelsen for forslaget om å stryke nettskolekapitlene i loven og forskriften er at nettskolene ikke lenger mottar statstilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett. Vi mener likevel at det fortsatt kan være nyttig å ha bestemmelser for eventuell tildeling av midler til nettskoler, spesielt med tanke på Markussen-utvalgets forslag om en bredere konkurransearena for utviklingsmidler (NOU 2019:12 s 197-198) der FuN⁷ og Vofo⁸ i sine høringssvar til NOU-en har foreslått godkjente nettskoler og studieforbund som naturlige søkerkategorier.

3. Viktigheten av et lovhjemlet fellesorgan for fleksibel utdanning

Opplæringslovens §14 hjemler tilskudd til drift av fellesorgan for de godkjente nettskolene, altså tilskudd til Fleksibel utdanning Norge. Dette driftstilskuddet er viktig for FuNs aktiviteter og for muligheten til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Departementet kan gi føringer for bruk av tilskuddet, og Kompetanse Norge viderefører disse i tildelingsbrevet. Selv om det er anledning til å gi tilskudd på tross av at det ikke lenger finnes en lovparagraf om dette, mener FuN at lovhjemmelen har andre viktige funksjoner for vårt arbeid og for fagmiljøet vi opererer i.

Vi mener, og medlemmer uttrykker, at lovens henvisning til et fellesorgan gjør FuN til et naturlig nav i det fagmiljøet våre femti medlemmer representerer. Vår lovgitte rolle gir oss anledning til å samle et fagmiljø med et mangfoldig tilbyderlandskap bestående av alt fra små ideelle nettskoler og fylkeskommunale nettskoler til store utdanningsinstitusjoner. Fagmiljøet dekker også alle nivåer, fra grunnskole til universitetsutdanning i tillegg til ikke-formell opplæring.

Det er vår erfaring at lovtilknytningen gjennom voksenopplæringslovens kapittel 3 legitimerer vår rolle i fagmiljøet, og at det bidrar til å opprettholde tilbyderne aktive innsats inn i dette miljøet. Videre mener vi at lovtilknytningen gjør FuN til en naturlig rådgiver og samarbeidspartner for Kompetanse Norge. Dette vil være nyttig i de situasjoner der Kompetanse Norge ønsker tilbakemeldinger fra bredden av fagfeltet uten å måtte kontakte tilbyderne enkeltvis.

Endringsforslag som først og fremst berører studieforbundene (og deres fellesorgan)

FuN har lang tradisjon for å samarbeide med Voksenopplæringsforbundet (Vofo) og studieforbundene. Sammen med nettskolene utgjør disse en viktig del av fagmiljøet rundt voksnes læring

I høringsnotatet legges det frem forslag om å dele dagens tilskuddsordning til studieforbund mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet der Studieforbundet AOF, Studieforbundet Folkeuniversitetet, Studieforbundet Næring og Samfunn og Akademisk studieforbund foreslås opprettholdt på Kunnskapsdepartementets budsjettområde, mens de øvrige foreslås flyttet over til Kulturdepartementets budsjettområde.

Fleksibel utdanning Norge ønsker ikke å kommentere selve delingsforslaget, men vi mener det er viktig at AOF, Folkeuniversitetet, Næring og samfunn og Akademisk Studieforbund blir værende

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-markussenutvalget---larekraftig-utvikling-livslang-laring-for-omstilling-og-konkurranseevene/id2653095/?uid=70738b4d-76bf-4cfa-9b01-397a62e381f6>

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-markussenutvalget---larekraftig-utvikling-livslang-laring-for-omstilling-og-konkurranseevene/id2653095/?uid=e44684b7-c238-49e0-ac29-8ce1c438467c>

under Kunnskapsdepartementet. AOF og Folkeuniversitetet har akkrediterte fagskoletilbud, og alle fire har opplæring som primæraktivitet. Mye av aktiviteten er rettet mot voksne og gir arbeidslivsrelevant kompetanse. Voksnes læring er ikke et stort fagfelt, derfor er det viktig at aktørene holdes mest mulig samlet også under departementsadministrasjonen. Gjennom fellesorganene FuN og Vofo samarbeider medlemmene om kvalitet og utvikling innen voksnes læring.

I lys av dette har vi også noen kommentarer til forslagene i de nye forskriftene som berører fleksibiliteten i studieforbundenes tilbud.

Vi er ikke enige i at minst 50% av samlingene i tilskuddsberettigede kurs skal være fysiske møter. Der premisset er sanntidskommunikasjon mellom kursdeltagerne kan nettbasert kommunikasjon i mange tilfeller være et fullverdig alternativ. Om nettmøter er en god opplæringsform er et kvalitetsspørsmål som må avgjøres for hvert kurs på bakgrunn av kursinnhold og målgruppe.

Vi støtter forslaget om å gå bort fra kravet om kursvarighet på minimum åtte timer for å gjøre det lettere å gjennomføre dagskurs. Imidlertid er det en del arbeidsrelevante kurs, og kurs som tar sikte på å videreføre sertifiseringer, som har et omfang på fire timer. Vi vet at mange av forbundene derfor ønsker å senke minimumskravet ytterligere, og støtter disse.

Innsats fra ungdom er en viktig faktor i frivilligheten, og læring gjennom studieforbund kan gi unge både nyttig kompetanse innen de områdene de interesserer seg for og mestringsfølelse og læringsopplevelser som kan bidra til motivasjon og gjennomføring i grunnopplæringa. Vi mener derfor det vil være en god ordning å beholde aldersgrensen på 14 år også for studieforbundene som blir igjen under Kunnskapsdepartementet, selv om dette nok ikke vil gjelde mange deltagere.

Nettbasert undervisning, modulisering og sammensatte læringsveier er elementer som inngår i FuNs definisjon av fleksibel utdanning, og som det er bred enighet om at er viktige for livslang læring. Vi er derfor prinsipielt tilhenger av fleksibilitet også i undervisnings- og opplæringsløsninger som mottar offentlig støtte.

Vi ser at lovendringsforslagene fra Kunnskapsdepartementet kan være utgangspunkt for videre utvikling på feltene fleksibel utdanning og voksnes læring. Som fellesorgan for nettskoler og andre fleksible utdanningstilbydere stiller vi oss til rådighet som konstruktive samarbeidspartnere når grunnlaget for mer og bedre fleksibel utdanning skal utvikles videre i tiden som kommer.

Oslo, 20. desember 2019

Torunn Gjelsvik, direktør

Kari Olstad, seniorrådgiver