

Til Kunnskapsdepartementet

Oslo, 9/12-2015

Høring – forslag til forskrift om endring i forskrift om studieforbund og nettskoler

Side | 1

Innledning

Vi viser til utsendt høring fra Kunnskapsdepartementet om forslag til endring i forskrift om studieforbund og nettskoler datert 21. oktober 2015 og med høringsfrist 9. desember.

Voksenopplæringsforbundet (VOFO) takker for muligheten til å kommentere forslaget.

VOFO er interesseorganisasjon for de femten godkjente studieforbundene og deres 475 frivillige organisasjoner. I 2014 rapporterte studieforbundene over 42 000 kurs, med over 500 000 kursdeltakere. Kursene er organisert og gjennomført over hele landet av lokalavdelinger i studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner.

VOFO er glad for anerkjennelsen av studieforbundenes og frivillig sektors læringsarena som viktige aktører for de utfordringer man står overfor i dag. Når vi leser både statsbudsjettforslaget og forslag til endring av forskriften, blir vi imidlertid bekymret og kan ikke se at denne anerkjennelsen gjenspeiles i disse forslagene.

VOFO mener forslaget om øremerking av deler av tilskuddet må avvises. Våre hovedsynspunkter er at

- forslaget bryter intensjonen i Voksenopplæringsloven
- forslaget utfordrer personvern hensynet og skaper nye barrierer
- forslaget vil føre til mer administrasjon og mindre til aktivitet og læring og kan føre til svekkelse av lokale kursarrangører.
- forslaget bryter med regjeringens frivillighetserklæring

Begrunnelse

Forslaget bryter intensjonen i Voksenopplæringsloven

Formålet med tilskuddet til studieforbundene er å oppfylle målene i voksenopplæringsloven og gjøre læring tilgjengelig for flere. Tilskuddet utgjør en liten, men forutsigbar grunnfinansiering slik at organisasjoner, lag og foreninger kan starte opp kurs- og opplæringsvirksomhet som det er behov for og ønske om i deres lokalmiljø eller blant deres medlemmer. Studieforbundsordningen er bred, generell og byråkratisk. Man oppnår svært mange mål gjennom en og samme ordning.

Voksenopplæringslovens formål sier:

§ 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.

Studieforbundene skal rapportere på seks overordnede mål i voksenopplæringsloven, hvorav inkludering og hindre utenforskap er ett av disse. Det betyr at studieforbundene og deres organisasjoner skal bidra på et bredt felt, ikke bare inn mot én målgruppe og Voksenopplæringsforbundet mener at intensjonen i VO-loven brytes når, ett målområde skal prioriteres fremfor de fem andre. Studieforbundene kan ikke rapportere bare på ett område, de må rapportere på alle seks for å få godkjent studieaktivitetene. En øremerking slik forskriften nå legger opp til, vil føre til en dreining av tilskuddet mot tiltak som bygger opp under ett mål, og da kan en konsekvens være at VO-loven brytes.

Forslaget utfordrer personvern hensynet og skaper nye barrierer

I forskriftsforslaget er det foreslått et utvidet tredje ledd (nytt) i § 7:

«Antall gjennomførte kurs timer er grunnlag for fastsetting av opplæringstilskuddet. *En andel av opplæringstilskuddet vil bli fordelt på grunnlag av gjennomførte kurs timer på norske for kurs med minimum tre deltakere som oppfyller minst to av tre av følgende kriterier:*

- a) *Deltakeren har grunnskole som høyeste fullførte utdanning.*
- b) *Deltakeren står utenfor arbeidslivet.*
- c) *Deltakeren har innvandret til Norge.*

Departementet kan gi utfyllende bestemmelser.»

Side | 2

Voksenopplæringsforbundet mener at denne typen opplysninger som kriteriene i forslaget krever, utfordrer personvern hensynet. Voksenopplæringsloven krever at opplysninger skal lagres i 10 år, dette er også et punkt som vi ser som problematisk opp mot personvern hensynet. Dette betyr at kursarrangør må spørre deltagerne etter opplysninger som *kan* berøres av personopplysningsloven. Disse opplysningene må også registreres og oppbevares. Det bør derfor stilles spørsmål ved forholdet til personopplysningslovens bestemmelser, og hvorvidt forslaget til endring i forskriften vil kunne utløse krav om konsesjon fra Datatilsynet. Det vil være nødvendig med en juridisk avklaring på hva dette vil bety i praksis, og en spesifisering av hva dette vil bety for kursarrangører i praksis.

Der en god intensjon å hindre utenforskap og styrke inkludering, men vil det å måtte etterspørre deltakernes status på disse tre områdene, føre til mindre utenforskap og inkludering eller kan det føre til stigmatisering ved at de må opplyse om dette? En konsekvens er at de velger ikke å delta på studieforbundenes aktiviteter.

Her peker vi på noen problemer med bruken av de kriteriene som er foreslått:

a) Deltakeren har grunnskole som høyeste fullførte utdanning.

Her kan vi benytte utdanningsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå. Men, som SSB selv sier:

«SSB mangler opplysning om utdanningsnivå for mange innvandrere. For 2014 inneholder tall for utdanningsnivå beregnede verdier for denne gruppen. (...) Ved hjelp av statistiske metoder er det beregnet utdanningsnivå for denne gruppen i registeret. Dette fører til at SSB kan presentere statistikk uten uoppgitte for innvandrere på aggregert nivå, men ikke på individnivå. (...) Per 1. oktober 2014 mangler det opplysninger om utdanning for 25 prosent av bosatte innvandrere i registeret over Befolkningens utdanningsnivå.»

For mange flyktninger vil det være vanskelig å dokumentere utdanning i det hele tatt. Hvordan skal kursarrangøren kunne forsikre seg om at deltakeren ikke har grunnskole som høyeste fullførte utdanning? For tilskuddsmottaker er det viktig at reglene er klare, slik at tilskuddsmottaker kan dokumentere at vilkår er oppfylt for på riktig vis kunne rapportere kurs. Vil ikke et slikt vilkår kunne føre til økt byråkrati?

Vilkåret kan se ut til å harmonere dårlig med lovens formål om å nå alle.

Hvorfor skal man eksempelvis holde innvandrere med høyere utdannelse utenfor ordningen?

Ordningen er et supplement til offentlige ordninger. Hva med for eksempel norskkurs som forberedelse til tester som kreves for å komme inn i arbeidslivet?

b) Deltakeren står utenfor arbeidslivet

Med formuleringen "Deltakeren står utenfor arbeidslivet" menes at vedkommende deltaker ikke er i fast arbeid, og at vedkommende heller ikke er elev/student eller mottaker av alderspensjon.

Departementet vil fastsette nærmere regler om dette.

Hvordan skal dette beregnes? Må deltakeren stå utenfor arbeidslivet hele kursperioden, eller er det tilstrekkelig å være utenfor en gang i løpet av kursperioden? Det er ikke åpenbart at personer på engasjement-/åremålsstillinger står utenfor arbeidslivet.

Hva med selvstendig næringsdrivende? Bare fordi man har registrert seg i Brønnøysund og sendt en faktura, er det ikke gitt at man ikke står utenfor arbeidslivet.

Må deltakeren være registrert som arbeidsledig hos NAV? Det er det eneste sentrale registeret på personnivå over arbeidsledige. Arbeidskraftundersøkelsen til SSB er en spørreundersøkelse blant 24 000 personer hvert kvartal. Den er lite til hjelp i denne sammenhengen.

c) Deltakeren har innvandret til Norge

Her opereres det med et vagt eller udefinert innvandrebegrep. Man kan inn- og utvandre til Norge mange ganger. Norsk statsborger bosatt i utlandet (utvandret), som så innvandrer til Norge? Dette kan sjekkes i folkeregisteret. Personer som ikke har vært i Norge mer enn seks måneder, har ikke innvandret til Norge, og utløser ikke tilskudd. Asylsøkere som venter på behandling av søknaden er per definisjon ikke bosatt i Norge. Når UDI skal prioritere søknadene til de som skal ut, hvordan kan øremerkingen hjelpe de som skal inn? De faller utenfor her også.

Dette er med andre ord kriterier som krever dokumentasjon. Når dagens informasjon skal suppleres med informasjon om deltakernes skolebakgrunn, om deltakeren står utenfor arbeidslivet og om deltakeren har innvandret til Norge, mener vi dette både fører til mer tid på rapportering/administrasjon og mindre til aktivitet. Lokale arrangører må innhente denne type informasjon fra deltakerne, og det må registreres. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvor langt inn i deltakernes private forhold man skal vente at lokale arrangører går. Dette kan skape nye barrierer både for arrangører og deltakere man ønsker å nå. Det frivillige engasjementet lokalt blir utfordret når mer administrasjon pålegges dem. Dette er ingen forenkling for frivilligheten, tvert i mot.

Forslaget vil føre til mer administrasjon og mindre til aktivitet og læring og kan føre til svekkelse av lokale kursarrangører

Voksenopplæringsforbundet er bekymret for ideelle og frivillige arrangører og hvorvidt dette dreingsforslaget kan føre til at det blir mindre midler til arrangørens totale studietiltak og dermed svekke denne arenaen. Da vil heller ikke regjeringen ha det landsomfattende apparatet som den innledningsvis anerkjenner og ser betydningen av.

Innledningsvis i høringsbrevet sies det at forslaget om øremerking er en styrking av frivillighetens og ideelle aktørers arbeid på inkludering og det å hindre utenforskap. Det er ingen styrking når man ikke tilfører friske midler, men øremerker deler av en tilskuddsordning som skal føre til mangfold og

vekst. Når forskriftsforslaget i tillegg krever at man skal innhente mer informasjon om deltakerne og økt rapportering, kan det føre til at ressursene går til det og ikke til å skape mer aktivitet.

Forslaget bryter med regjeringens frivillighetserklæring

Frivillighetserklæring slår fast at:

«Regjeringen anerkjenner frivillighetens selvstendige rolle. Regjeringen ønsker ikke å regulere frivilligheten, men støtte opp under frivillighetens egenart og drivkraft gjennom å gi handlingsrom, forutsigbarhet og tilrettelegge for vekst nedenfra.»

Endringsforslaget i forskriften om å øremerke deler av tilskuddsordningen er nettopp en regulering av frivilligheten ovenfra og ikke tuftet på behov og vekst nedenfra. Regjeringen ønsker at statlige midler skal brukes inn mot spesielle målgrupper, uavhengig av behovet nedenfra.

Side | 4

Videre sies det at det skal skapes forutsigbarhet for frivilligheten. Men hvordan vil et øremerkingsforslag skape forutsigbarhet, når regjeringen har begynt å øremerke deler av en eksisterende ordning som skal ivareta seks overordnede mål? Hva blir neste øremerking?

Frivillighetserklæringen slår også fast at *regjeringen har som mål at frivillige skal bruke mindre tid på søknad og rapportering og mer tid til aktivitet, ref. punkt om Forenkling og samordning.*

Et tredje punkt fra Frivillighetserklæringen er at regjeringen skal tilstrebe å *gi frivilligheten minimum tre måneders høringsfrist*, i dette tilfelle har frivilligheten fått halvannen måned på seg.

VOFO mener forslaget som nå foreligger, bryter regjeringens frivillighetserklæring, både når det gjelder å støtte opp om frivillighetens mangfold, egenart og prinsippet om at den skal være styrt nedenfra, prinsippet om forenkling i rapportering og høringsfrist.

Avslutning

Departementet viser til at det kan gi utfyllende bestemmelser. VOFO mener det burde vært klarere hva dette kan være slags bestemmelser før forslaget ble sendt ut til høring slik at høringsinstansene kunne uttale seg om et mer helhetlig forslag. Forslaget til endring i forskriften framstår dermed som dels mangelfullt.

Det gjøres allerede mye innenfor inkludering og utenforskap og Voksenopplæringsforbundet ser ingen grunn til at deler av midlene må øremerkes for å styrke dette ytterligere. Vi arbeider kontinuerlig med å styrke studieforbundenes og organisasjonenes arbeid på alle seks områdene, som loven krever. Frivillighetens bidrag styrkes ved å gi tillit, ikke mer detaljstyring. På bakgrunn av gjennomgangen av forslag til forskriftsendring er det derfor vanskelig å se hvordan en øremerking, slik dette skisseres i forslaget, vil kunne bidra til økt inkludering.

Vi deltar gjerne i en dialog for å komme fram til gode løsninger som kan styrke dette arbeidet.

Med vennlig hilsen
Voksenopplæringsforbundet

Inge Carlén/s/
styreleder

Gro Holstad/s/
generalsekretær