

Tolkninger av nytt lov- og regelverk

Notatet er utviklet i VOFO og gjennomgått i kontaktmøte med Vox 16.10.2012.

Kommentarene i notatet er formulert etter dette møtet. Deltakere: Thorbjørn Bergane, Tom Sørhus, Charlotte Wold og delvis Jan Ellertsen fra Vox og Ellen Stavlund, Tommy Bull Henstein, William Evans og Sturla Bjerkaker fra VOFO.

I perioden etter at nytt lov- og regelverk trådte i kraft i 2010 er det dukket opp mange spørsmål om tolkninger, forståelse og bruk. Dette notatet er ment som en gjennomgang og beskrivelse av det vi hittil har registrert. Noen saker er allerede drøftet med Vox og er under justering eller er avklart, men de er for oversiktens skyld likevel med her. Kommentarene etter møte med Vox er i kursiv.

1. Overordnede mål

Studieforbund har reist spørsmål om hvordan de best mulig kan rapportere sin virksomhet relatert til lovens overordnede mål i § 4. Saken er under utredning i en egen gruppe i Vox der VOFO er representert.

Kommentar: Vox vil presentere en rapport innen utgangen av 2012.

2. Studieplan, kursplan og fastsetting av rammetimetall/varighet

Forskriftens § 2c definerer en studieplan som ”Plan som redegjør for kursets innhold, læringsmål, målgruppe/r, bruk av læringsressurser, metoder og varighet.” Flere studieforbund har reagert på at i følge Vox kun kan aksepteres et varighetsavvik på 10 % fra studieplanens fastsatte timetall. Det vises her til foreliggende korrespondanse mellom Vox og VOFO. Vox skriver i brev av 21.05.12 at bestemmelsen om varighet må ses i sammenheng med bestemmelsen om de øvrige elementene en studieplan skal inneholde (ref. forskriften), og at varigheten må kunne fastsettes nokså nøyaktig i sammenheng med bruk av læringsressurser osv.

Kommentar: Vox sier at en studieplan bør være såpass konsistent at noen større fleksibilitet i det timetall som oppgis ikke skulle behøve å overstige ca. 10 %. Vi tolker det slik at en kursplan normalt skal oppgi nokså nøyaktig timetall, men at en studieplan – som kan dekke en gruppe sammenlignbare kurs – kan ha fleksibilitet som er tilpasset kursenes målgrupper, emner og varighet. Store avvik bør forklares pedagogisk og etisk.

3. Regional forankring

Lovens § 5d: Studieforbundet ”... må ha virksomhet over hele landet, herunder en regional organisasjonsmessig forankring”. Lovproposisjonen: ”Virksomhet over hele landet” er å forstå slik at studieforbundet må rapportere virksomhet i minst 15 av landets fylker. (Ved en eventuell fylkessammenslutning må forventes at dette tallet justeres nedover). Det er ingen forutsetning at rapportering skjer i det fylket aktiviteten er. Videre er ”regional organisasjonsmessig forankring” å forstå slik at forbundet må ha minst ett organisasjonsnivå under sentralleddet, og at disse skal dekke alle de fylker der studieforbundet har virksomhet.

De fleste studieforbund har virksomhet via sine medlemsorganisasjoner. Det er med andre ord medlemsorganisasjonene i studieforbundene som er operative på regionalt og lokalt nivå. Det skulle derfor være dekkende at studieforbundet er representert regionalt ved en eller flere av sine medlemsorganisasjoner, og at denne/disse er studieforbundets *adresse* i regionen. Vi forstår bestemmelsen dit hen at det skal være et sted/en adresse man kan henvende seg til for å få tilbud og informasjon. Noen spesifikk demokratisk funksjon synes ikke denne ordningen å skulle dekke. Studieforbundets demokratiske dimensjon dekkes og utgjøres av medlemmenes innflytelse i dets demokratiske og styrende organer og i henhold til vedtekter.

Kommentar: Studieforbundenes regionale forankring er sikret og akseptert når studieforbundet har en adresse og minst en kontaktperson og -organisasjon i et antall regioner som dekker hele landet, og at det foreligger en avtale internt i studieforbundet som regulerer dette. Ref. ordningen i Akademisk Studieforbund. Vox synes å dele en slik oppfatning.

4. Godkjenning som studieforbund

Vox har per juni 2012 godkjent eller avslått søknader fra studieforbundene om ny godkjenning etter lovens § 27. Vi har registrert at 13 har fått godkjenning. Avslag er begrunnet i hovedsakelig to forhold: a) manglende regional forankring og/eller b) for lavt innrapportert studietimetall. Vi har registrert at 3 forbund enten ikke har søkt om godkjenning eller har akseptert avslaget, og vil etter 2012 legge ned eller legge om sin virksomhet eller gå opp i godkjente forbund i fusjon eller som medlemsorganisasjon. Vi har forstått at 2 forbund har klaget på avslaget og meldt at de søker på nytt, og at ytterligere 2 forbund har meldt at de vil søke på nytt senere, når de har oppnådd tilstrekkelig timetall. I § 9 i loven er navnet ”studieforbund” beskyttet, slik at bare organisasjoner godkjent etter samme lov kan benytte begrepet i sitt navn. Strengt definert betyr dette at de studieforbund som ikke er godkjent og ikke vil være det i 2013, men som vil søke for å bli godkjent for eksempel fra 2014, ikke kan benytte ”studieforbund” i navnet sitt i mellomperioden. I tillegg reiser dette også spørsmål om hvorvidt SSB plikter å ta i mot rapporter/statistikk fra studieforbund som ikke lenger er godkjent – og altså formelt sett ikke er studieforbund.

Kommentar: Dette forholdet har verken lov eller forskrift tatt høyde for. Vox vil se på saken, generelt og dersom konkrete saker oppstår.

5. Fordeling av tilskudd – grunntilskudd, opplæringstilskudd og tilretteleggingstilskudd

Det vises til tidligere notater og drøftinger, der VOFO bl.a. har gitt innspill om alternative beregnings- og fordelingsmodeller for grunntilskudd. Vox har regnet på ulike alternativer. Flere studieforbund har reagert på at eksisterende ”trappetrinnsmodell” slår urettferdig ut.

Kommentar: Vi mener saken bør utredes i forhold til to prinsipper: a) lage en mer rettferdig fordelingsmodell b) se på hvordan det samlede tilskuddet fordeler seg prosentvis på de tre tilskuddstypene. Vox har ingen umiddelbare planer om å foreslå endringer i dagens modell.

6. Rapportering og forholdet mellom studietimer, deltakertall og nedre grense for timer og deltakere

Med de nye reglene kan kurs på minst 8 timer godkjennes for tilskudd, mot 12 tidligere og kravet til nedre deltakertall er opphevet. Justeringen av minste timetall har slått gunstig ut for de fleste studieforbundene, i det kurs på en dags varighet for eksempel kan komme inn under reglene. Det har trolig også slått gunstig ut at den nedre grense på 5 deltakere er opphevet. Imidlertid ser vi at de fleste studieforbundene har egne regler der de opererer med en nedre grense på 3 deltakere.

Et av målene med endringene er at flere og mer fleksible kurstilbud skal kunne nå fram til flere. I SSB-rapportene for 2010 og 2011 ser vi en slik tendens, selv om vi trenger 2-3 år til før vi kan trekke noen klar konklusjon. Aktiviteten må jo også ses i relasjon til de offentlige tilskuddene. Disse har ikke økt i takt med aktivitetsøkningen.

De nye reglene gjør det mulig å arrangere kurs med svært få deltakere og gjerne mange timer. Så lenge det er studietimene (altså kurstimene) som er utslagsgivende for tilskudd, kan altså et langt kurs med svært få deltakere oppnå et mye høyere tilskudd enn et kortere kurs med mange deltakere.

Kommentar: Vox har ingen umiddelbare planer om å foreslå andre kriterier enn studietimer som grunnlag for å fastsette statstilskudd. Man vil imidlertid følge utviklingen og eventuelt slå ned på forhold der det synes å være et urimelig forhold mellom timer og deltakere. Et politisk mål er å nå flest mulig deltakere med relevante kurs.

7. Forståelsen av ”nettbasert undervisning”

Det vises her bl.a. til korrespondanse mellom Vox og Studieforbundet natur og miljø. Bestemmelsen om at inntil 50 % av studietimene på et kurs kan foregå som elektronisk kommunikasjon synes rimelig klar. Det er også klart at den elektroniske kommunikasjonen skal foregå simultant, det vil si at alle skal være pålogget samtidig. Med ”alle” regner vi med at det her menes de som er til stede den/de aktuell/e kurstimen/e, og at reglene om prosentvis oppmøte på et kurs også omfatter de elektroniske timene.

Kommentar: Tolkningen er grei.

8. Undervisningslokaler

I følge lovens § 7 skal ”Undervisningslokaler der driftsutgiftene dekkes av det offentlige (skal) etter søknad stilles vederlagsfritt til disposisjon for studieforbund og medlemsorganisasjoner ved avholdelse av kurs med tilskudd...” Det gjelder som kjent kurs med tilskudd etter Kapittel 2 og særlig § 6 i loven. Bestemmelsen er klar, og tilsvarende bestemmelse var inntatt i den forrige loven.

Kommentar: Det kan være grunn til en presisering og en ny informasjonsrunde om saken. Man vil se på tidligere rundskriv m.v. (Her vises også til VOFOs ”faktaark”)

9. Hva er – eller er ikke – tilskuddsberettiget?

I forrige lov og forskrifters bestemmelser var det en grensedragnings mellom opplæring/fag som ble betraktet som tilskuddsberettiget og fag/opplæring som falt utenfor. For eksempel var opplæring i livredding, svømming og folkedans unntatt tilskudd (ref. Rundskriv F-003-99).

I ny lov og forskrift eller i forarbeider eller rundskriv til denne finnes ikke lenger noen slik bestemmelse.

Kommentar: Etter nytt regelverk er det studieplanen som avgjør om det handler om opplæring eller ikke, ikke emne eller tema. Ethvert emne kan være gjenstand for opplæring. Studieplanen er det sentrale her. (Imidlertid har noen spurt om "grensedragnings" her, og saken ligger derfor i departementet til uttalelse...)

10. Kurs i utlandet

Et studieforbund spør hvordan det er med kurs som arrangeres i utlandet: Kan de meldes inn og få tilskudd på lik linje med kurs gjennomført i Norge, hvis deltakere er norske? Vi kan ikke se at denne problemstillingen er hjemlet i lov eller forskrift, men ut fra hva som ellers er hjemlet er det vår tolkning at:

Kommentar: Kurs arrangert av et studieforbund er åpne for alle som er bosatt i Norge. Når det gjelder kurs som et studieforbund arrangerer i utlandet, må det forbeholdes norske statsborgere. Det er ikke noen begrensning i hvor kursene fysisk gjennomføres, men de må uansett ha en norsk registreringsadresse (kursarrangørens adresse) bl.a. fordi SSB behøver kommunenummer.

11. Medlemskap og medlemsorganisasjoner i studieforbund

Lovverket legger få føringer, ref. § 3 c og 5 f i loven. Medlemsorganisasjoner i studieforbund skal "... utføre oppgaver innenfor voksenopplæring...". Det er underforstått at det er opp til det enkelte studieforbund å ta opp eller avvikle medlemsorganisasjoner. Eller som det heter i lovproposisjonen (Ot.prp.nr. 87 (2008-2009)): "Opptak av medlemsorganisasjoner er det enkelte studieforbundets eget ansvar". Enkelte studieforbund har likevel spurt om hvilke kriterier de skal benytte; hva som skal kvalifisere, eventuelt diskvalifisere for medlemskap, krav til demokratisk struktur (slik det var i den gamle loven, men ikke i den nye), om samarbeidsavtaler med organisasjoner (uten fulle rettigheter for tilskudd) kan være alternativ til fullt medlemskap (med fulle rettigheter for tilskudd) m.v.

Kommentar: Departementet mener at vurdering av kriterier for medlemskap i studieforbund kan avklares internt i miljøet i samråd mellom studieforbundene og VOFO. VOFO har initiert et arbeid om kriterier for medlemskap i studieforbund og styret har behandlet dette i 2011. (Kriteriene følger denne sendingen).

Revidert 2012-11-23/sbj