

Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet

Oslo, 20. desember 2019

### **Høring – forslag til endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven med forskrift**

Kunnskapsdepartementet sendte 27.09.2019 ut forslag til endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven med forskrifter. Voksenopplæringsforbundet (Vofo) vil med dette takke for muligheten til å gi høringssvar.

Vofo er interesseorganisasjonen til de 14 offentlig godkjente studieforbundene i Norge. Formålet vårt er å fremme voksnes læring ved å bidra til mangfold, utvikling og ny kunnskap. Vi er et felles forum for voksnes læring i demokratiske og ideelle organisasjoner.

Vofo løser fellesoppgaver for sektoren, fremmer kunnskap om og utvikling innenfor fagområdet og er en tydelig bidragsyter til kompetanse-, kultur- og frivillighetspolitikk på feltet livslang læring, både nasjonalt og regionalt. Vofo utfører samordningsoppgaver mellom studieforbundene og det offentlige, herunder kvalitetssikring av rapportering til SSB og Kompetanse Norge. Den foreslåtte delingen av tilskuddsordningen vil ha stor betydning for Vofos organisering og virke, og vil kreve ekstra ressurser til oppfølging.

Tilskuddet til studieforbundene bidrar til et mangfold av kurstilbud på alle samfunnsområder. Tilbudet gjør det mulig for mennesker å påvirke egen livssituasjon, bidrar til læringsmotivasjon og gir kunnskap og kompetanse til alle. Våre fleksible læringsarenaer møter et økende behov for opplæring og kompetanseutvikling i et samfunn og arbeidsliv i omstilling. Kursaktiviteten støtter et stort kulturelt mangfold, og gir viktige bidrag til levende lokalsamfunn, kulturliv og frivillighet. Studieforbundene er derfor et viktig supplement til det formelle og offentlige utdanningstilbudet for voksne.

Vofo har siden forslaget ble sendt på høring gjennomført flere innspillmøter og hatt tett dialog med studieforbundene. Høringssvaret vil innledningsvis besvare spørsmålene som Kunnskapsdepartementet ber spesielt om tilbakemelding på, og forslagene til endringer i voksenopplæringsloven. Vofo besvarer de to forslagene til forskrift separat da vi mener det er behov for ytterligere differensiering mellom de to departementene.

I høringssvaret legger vi særlig vekt på:

- **Forutsigbar og tilstrekkelig finansiering**
- **Krav til kursvarighet bør reduseres til 4 timer**
- **Alderskrav bør opprettholdes på 14 år**
- **Lovfesting av tilskuddet til studieforbund**
- **Videreutvikling av voksenopplæringsloven**

## Deling av tilskuddsordningen

Vofo forholder seg til at regjeringen har vedtatt å dele tilskuddsordningen mellom Kunnskapsdepartementet (KD) og Kulturdepartementet (KUD). Vi er opptatt av at studieforbundene skal få rimelige rammebetingelser. Endringene i regelverket må ivareta læringsperspektivet, og sikre at mangfoldet i opplæringstilbudet ikke svekkes. Studieforbundene har ansvar for å finne de beste løsningene for opplæring til voksne gjennom sine organisasjonsledd og medlemsorganisasjoner.

Ny lov og rammebetingelser må sikre at flere skal få mulighet og tilgang til læring. Vofo støtter departementets forslag om å bevare voksenopplæringsloven som overbygning for studieforbundenes virksomhet, og at nasjonale tilskudd til studieforbundene fortsatt er forankret i denne loven. Dette gir studieforbundene retning, legitimitet og politisk forankring.

Vofo mener det er behov for ytterligere differensiering i forskriftene og å tilpasse regelverket enda mer enn i departementets forslag. Vi vil derfor foreslå endringer som bidrar til at studieforbundene i større grad kan oppnå kompetanse-, kultur- og frivillighetspolitiske mål.

Vofo foreslår at delingen og studieforbundenes virksomhet blir gjenstand for regelmessige forskningsprosjekter, som kan se nærmere på deltakernes læringsutbytte og studieforbundenes bidrag til å oppnå kompetanse-, kultur- og frivillighetspolitiske mål.

## Studieforbundenes virksomhet

Studieforbundene fordeler tilskuddsmidler til organisasjonsledd og medlemsorganisasjoner som arrangerer kurs. Dette gjør at statstilskuddet kommer til nytte i lag og foreninger som gjennomfører kurs tilpasset lokale kompetansebehov over hele landet. Studieforbundene bidrar til nødvendig struktur og kvalitetssikring av det lokale arbeidet, noe som både hever kvaliteten på opplæringen som tilbys og reduserer kostnadene for deltakerne.

Rapporten *Økonomi i studieforbund* (Oxford Research og BDO, 2014) bygger blant annet på intervjuer med om lag 50 kursarrangører fra de fleste studieforbund. Her pekes det på at kursarrangører som har hyppig kontakt med studieforbundet i større grad enn andre, uavhengig av størrelsen på tilskuddet, vurderer tilskuddet som et viktig bidrag til kursets økonomi. Denne gruppen har også en bedre forståelse for tilskuddets formål. Disse observasjonene kan tolkes som et tegn på at studieforbundenes faglige kompetanse og kapasitet til å følge opp arrangørledd, skaper verdier som forsterker måloppnåelsen og effekten av tilskuddet.

Studieforbundenes forsterkende rolle undersøkes dypere i Fafo-rapporten *Studieforbundene som læringskatalysatorer* (Talberg, 2019). Rapporten viser at studieforbund er viktige støttespillere for kursarrangørene. For mange av lærerne er det avgjørende at de får hjelp til utvikling av studieplaner, og de fleste opplever at studieforbundene har en tydelig forventning til kvaliteten de skal levere. Lærerne beskriver tilgangen på faglig kompetanse som det viktigste bidraget fra studieforbundet. Dette styrker bildet av studieforbundene som en aktiv faglig støttespiller i utviklingen og gjennomføringen av kurs.

Vofo vil påpeke at denne delen av studieforbundenes virksomhet ikke kommer tydelig fram i høringsnotatet. Studieforbundene tilfører voksenopplæringsfeltet vesentlige verdier utover gjennomføring av tekniske og praktiske forvaltningsoppgaver. Utover forsvarlig saksbehandling, kvalitetssikring og internkontroll, er det viktig at studieforbundene har rammer som gjør det mulig å drive pedagogisk utviklingsarbeid og motivere organisasjoner til å tilby voksenopplæring.

## Studieforbundenes administrasjonsutgifter

Departementet foreslår å fjerne adgangen til å benytte deler av opplæringstilskuddet til administrasjonsutgifter. Dette innebærer en skjerping, men også en forenkling av regelverket. Vofo støtter forslaget om å tydeliggjøre og forenkle regelverket på dette området. Vi må likevel understreke at forenklingen innebærer at de fleste kostnader som i dag ligger på grensen mellom studieforbundets administrasjonsutgifter og kursutgifter skal regnes som administrasjonsutgifter.

En øvre grense for hvor stor andel av tilskuddet studieforbund kan bruke til å dekke administrative utgifter bør derfor settes forsiktig, og så evalueres og eventuelt justeres etter noen år. Dersom andelen begrenses for mye i utgangspunktet, vil det gå utover studieforbundenes tilbud til kursarrangørene, redusere mangfoldet og kvaliteten på kurstilbudet og øke kostnadene for å gjennomføre et kurs.

Rapportene *Økonomi i studieforbund* (Oxford Research og BDO, 2014) og *Studieforbundenes rolle i tilskuddsforvaltningen og bruk av tilskudd til administrative utgifter* (BDO, 2017) undersøker hvor mye statstilskudd som benyttes til administrasjon i studieforbundene. I 2014 ble de administrative utgiftene beregnet til 53 millioner kroner<sup>1</sup> (28 % av det totale tilskuddet), og i 2017 ble de beregnet til 41 millioner kroner (20 % av det totale tilskuddet<sup>2</sup>). Beregningene er basert på innrapporterte tall og årsregnskap fra studieforbundene.

Departementet definerer begrepet *drifts- og administrasjonskostnader* som: drift, pedagogisk utviklingsarbeid, kvalitetssikring, rapportering og støtte til kursarrangør. Vi forstår av departementets brev til Musikkens studieforbund 28.10.2019 at denne definisjonen også omfatter kostnader som intuitivt sett kan føres under opplærings- eller tilretteleggingstilskuddet. Det tydeligste eksempelet på dette er at studieforbundene kan ta en aktiv rolle med å veilede eller bistå arrangøren med å finne egnede lokaler, lærere, materiell osv. etter kursets og deltakernes behov. Et annet relevant eksempel er kollektive avtaler om kopiering av beskyttet materiale eller tilgang til læringsplattformer. Dette er eksempler på tjenester som kan avgrenses og føres som en konkret kostnad på et bestemt kurs. Dagens regelverk gir ikke føringer for dette.

## Grunntilskudd til studieforbundene

Departementet foreslår at grunntilskuddet skal være den eneste delen av tilskuddet som kan brukes til administrasjon av ordningen hos studieforbundene. Dette medfører at deler av opplæringstilskuddet ikke lenger kan brukes til å dekke administrasjonsutgifter, og departementet ser at det vil være rimelig å vurdere om grunntilskuddet skal utgjøre en større prosentandel av det totale statstilskuddet.

<sup>1</sup> Samiske og politiske studieforbund var ikke med i utvalget for undersøkelsen fra 2014. I 2013 utgjorde dette fire studieforbund, hvorav tre fikk 100 000 kr i grunntilskudd, og ett ikke fikk tilskudd. I 2017-undersøkelsen benytter de tre gjenværende samiske/politiske studieforbundene til sammen 1 million kr til administrasjon.

<sup>2</sup> BDO (2017) opererer med tallet 27 % i rapporten. Tallet er beregnet som et gjennomsnitt av prosentpoengene for hvert enkelt studieforbund. Dette medfører at andelen til det minste studieforbundet, som mottar en halv million i tilskudd (og hvor relativt små beløp kan gi store prosentvise utslag), vektet like mye som det største, som mottar over 40 millioner. (I tillegg er tilretteleggingstilskuddet på 31 millioner utelatt fra beregningsgrunnlaget. Vi forstår at denne utelattelsen er i tråd med oppdraget, men det utelater likevel en vesentlig del av tilskuddet.) De samlede administrative utgiftene i undersøkelsen utgjør 20 % av det samlede tilskuddet (41 av 208 millioner). Hvis vi trekker fra tilretteleggingstilskuddet, slik BDO gjør, blir andelen administrasjonsutgifter 23 % (41 av 177 millioner).

Vofo støtter denne vurderingen, og anbefaler at andelen settes til 20 % og 25 % av det totale tilskuddet i henholdsvis Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet, forutsatt at tilskuddet opprettholdes på dagens nivå.

Dette betyr ikke at vi mener at alle studieforbundene skal bruke hele dette beløpet til administrasjon av ordningen, men at styret og medlemmene i de enkelte studieforbund bør få anledning, gjennom demokratiske prosesser, til å prioritere omfanget av sitt eget studieforbunds samordnings- og fellestjenester.

Det bør være en tydelig adgang til å benytte deler av grunntilskuddet til både opplæringsvirksomhet og tilrettelegging. Denne adgangen kan med fordel nevnes eksplisitt i begge forskriftenes § 4 om grunntilskudd. En slik fleksibilitet i disponeringen av grunntilskuddet mener vi er rimelig, og kan bidra til økt måloppnåelse ved at studieforbundet aktivt, og ved behov, kan påvirke størrelsen på de to andre delene av tilskuddet.

Vi anbefaler en fordeling av grunntilskudd mellom studieforbundene som tar hensyn til at små studieforbund kan ha høyere administrasjonsutgifter pr. time enn store studieforbund. Mangfoldet blant dagens 14 godkjente studieforbund har en verdi, og vi ønsker å unngå endringer i tilskuddsordningen som gjør det umulig å opprettholde dette mangfoldet.

Vår anbefaling innebærer ikke noen vesentlig innskjerping av tilskuddets bidrag til studieforbundenes administrasjonsutgifter, men på grunn av store variasjoner mellom studieforbundene vil det være behov for vesentlige innstramminger i noen studieforbund. For disse studieforbundene vil forslaget kreve omorganisering og nye måter å finansiere deler av virksomheten på. Departementet må ta hensyn til dette ved å sørge for at studieforbundene får rimelig tid til å innrette seg etter endringer i regelverk og rammebetingelser.

Departementet foreslår å videreføre dagens trappetrinnmodell for fordeling av grunntilskudd mellom studieforbundene. Det foreslås to nye trinn i modellen (100 000 timer og 150 000 timer), for å sørge for «at det i størst mulig grad er et sammenfall mellom aktivitet og tilskudd, likevel slik at studieforbundene er sikret et forutsigbart driftsgrunnlag» (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 35). I dag ligger to studieforbund på ca. 300 000 timer, tre studieforbund på ca. 150 000 timer, seks studieforbund på ca. 50 000 timer og tre studieforbund på ca. 10 000 timer. Vi ser noen utfordringer med den foreslåtte modellen, som i liten grad drøftes i høringsnotatet:

- 1) Med flere trappetrinn, vil vi oftere oppleve at studieforbund går kraftig opp eller ned i grunntilskudd. Studieforbund vil få vesentlige endringer i driftsgrunnlaget sitt på bakgrunn av en mulig liten variasjon i egen kursvirksomhet. To av de tre studieforbundene som ligger rundt 150 000 timer pr. år har i løpet av de siste fire årene krysset denne grensa. Dersom målet er å gi studieforbundene stabilitet og forutsigbarhet, bør trappetrinnene som et minimum innrettes slik at dagens godkjente studieforbund ligger «trygt» på et trappetrinn.
- 2) Modellen tar ikke høyde for utgifter knyttet til forvaltning av tilretteleggingstilskuddet. Tilretteleggingstilskuddet skal sikre at personer med særskilte behov kan delta i opplæringen på lik linje med andre. Bruk av dette tilskuddet medfører flere krav om dokumentasjon og rapportering, som påfører studieforbundet ekstra administrasjonsutgifter og krever spesiell kompetanse til å vurdere tiltakene og veilede kursholderen.
- 3) Trappetrinnmodellen har et øvre trinn på 200 000 timer. Et øverste nivå på grunntilskuddet innebærer at man i praksis også begrenser den øvre størrelsen på et studieforbund. Dette skiller seg fra dagens finansiering, hvor studieforbundene kan benytte en mindre del av opplæringstilskuddet, som fordeles lineært etter antall timer, til administrasjon.

- 4) Selv om myndighetene har opprettholdt et forutsigbart nivå på satsene for grunntilskudd så lenge dette har eksistert, er beløpene ikke justert for prisvekst i perioden. Det betyr at grunntilskuddene til studieforbund er redusert med om lag 17 prosent siden 2010.

BDO (2017) anbefaler en lineær fordeling av grunntilskuddet, og mener at dette vil være en ordning som er enkel å føre tilsyn med, som vil gi likebehandling og oppleves som rettferdig. Selv om beløpet vil endres fra år til år, vil behovet for forutsigbarhet ivaretas ved at støtten baseres på tidligere års aktivitet.

Vofo anbefaler at den foreslåtte trappetrinnmodellen erstattes av en lineær fordeling etter innrapporterte kurstimer, kombinert med en fast grunnkomponent. Dette vil gi en fordeling som kompenserer for smådriftsulempen, samtidig som det gis rom for at de største studieforbundene kan vokse ut over dagens nivå.

Selv om vi anbefaler samme modell for grunntilskudd under begge delene av tilskuddsordningen, mener vi det er nødvendig å ta hensyn til at det stilles ulike krav til kurs, og at delingen skal bidra til å tydeliggjøre studieforbundenes ulike profil, både knyttet til hvilke organisasjoner som vil være medlem i de ulike studieforbundene og hva slags kurs som tilbys.

#### ***Grunntilskudd til studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet***

Tilskuddsordningen stiller strengere krav til kursarrangørens organisasjon, bl.a. gjennom kravet om kursleder. Det er naturlig at kompetansetilbydere under disse studieforbundene har en sterkere egen organisasjon med lavere behov for administrative støttetjenester fra studieforbundet. Samtidig bidrar kravet om kursleder til at utgiftene knyttet til kurset blir noe høyere.

I forslaget legger departementet fire studieforbund under denne tilskuddsordningen. Tre av disse er forholdsvis små. For å ivareta alle fire bør grunntilskuddet ha en fast komponent som kan sikre et likeverdig tilbud i alle de godkjente studieforbundene.

Vofo mener at grunntilskuddet fra KD bør være 20 % av det totale tilskuddet. Tilskuddet bør fordeles med en fast grunnkomponent på 2 millioner kr til hvert studieforbund og resten etter innrapporterte kurstimer.

#### ***Grunntilskudd til studieforbund godkjent av Kulturdepartementet***

Denne delen av tilskuddsordningen til studieforbund støtter et større mangfold av frivillige lag og foreninger over hele landet. Her er behovet for administrative støttetjenester fra studieforbundet større, både for å strukturere og kvalitetssikre det lokale opplæringstilbudet, men også for å gi rom for å prioritere verdifull frivillig arbeidskraft til foreningens mål og virksomhet. Dette er i tråd med regjeringens mål i Frivillighetserklæringen om at frivillige skal bruke mindre tid på søknad og rapportering og mer tid på aktivitet.

De ti studieforbundene som er foreslått lagt under denne tilskuddsordningen varierer i størrelse og profil. For å ivareta dette mangfoldet bør en større del av tilskuddet inngå i grunntilskuddet, slik at de frivillige organisasjonene selv kan prioritere balansen mellom fellestjenester, opplæringstilskudd og tilretteleggingstilskudd.

Flere av studieforbundene i KUD har deltakere med særlige behov for tilrettelagt opplæring på en stor andel av sine kurs. Grunntilskuddet vi foreslår bør være tilstrekkelig til å dekke merutgiftene disse studieforbundene har til administrasjon av tilretteleggingstilskudd.

Vofo mener at grunntilskuddet fra KUD bør være 25 % av det totale tilskuddet. Tilskuddet bør fordeles med en fast grunnkomponent på 1,5 millioner kroner til hvert studieforbund og resten etter

innrapporterte kurstimer. Samiske og politiske partiers studieforbund med mindre enn 40 000 timer bør få ¼ av grunnkomponenten.

Små studieforbund, spesielt politiske og samiske studieforbund, er og vil fortsatt være avhengig av en viss grad av administrativ støtte fra sine medlemsorganisasjoner. Dette er akseptabelt fordi det begrenser kostnaden de minste studieforbundene i seg selv utgjør for ordningen. Dette gir rom for å godkjenne nye små studieforbund uten at tilskuddsordningen kollapser. Å legge til rette for innovasjon og utvikling er viktig for å bevare studieforbundene som levende og bærekraftige over tid.

Denne fordelingen vil gi studieforbundene en tilstrekkelig grad av forutsigbarhet og fleksible rammer ved endringer i kursaktiviteten. Den største usikkerheten for studieforbundene ligger i den totale størrelsen på tilskuddet over statsbudsjettet—som i større grad vil påvirke beregningen av grunntilskuddet ved en flytende enn ved en statisk modell med faste trappetrinn.

### **Alderskrav**

Vofo støtter ikke departementets forslag om å heve alderskravet for kursaktivitet på Kunnskapsdepartementets område fra 14 til 16 år.

- Et høyere alderskrav for KD er problematisk fordi ungdom mellom 14 og 16 år får viktig kompetanse gjennom disse studieforbundene.
- Det kan stilles spørsmål ved om dette er i strid med Grunnloven.

Departementet begrunner denne endringen med at dagens skolesystem gir elevene rett og plikt til 10 års grunnskoleopplæring, og at alle som er under 16 år dermed allerede har et gratis offentlig opplæringstilbud. Vofo mener det er bra at departementet anerkjenner studieforbundenes tilbud som et supplement til den plikt- og rettighetsbaserte opplæringen i skolen, men vi vil understreke at studieforbundenes opplæringsvirksomhet har et langt bredere nedslagsfelt, også studieforbundene som blir igjen i Kunnskapsdepartementet. Disse kursaktivitetene er for deltakere fra 14 år og oppover, og representerer opplæring som ikke tilbys i grunnskoleopplæringen.

Flere kursarrangører tilknyttet KD har kurs for 14-16 åringer som gir ulike kvalifiseringer:

- Det arrangeres kurs som kvalifiserer til jegerprøven og båtførerprøven for ungdom fra 14 år.
- Kurs i regi av Røde Kors Førstehjelp og Friluftsliv (RØFF) er for unge mellom 14-17 år vil ikke lenger kunne få støtte. Dette er kurs som kvalifiserer til aspirantstatus i Hjelpekorpsset (aldersgrense 16 år) og fullverdig medlem (aldersgrensen 18 år). Som medlem av Hjelpekorpsset kan man blant annet få opplæring som ambulansepersonell.
- Norges Musikkorps Forbund har kurs for ungdom i alderen 14-16 år som kan være veien til profesjonell musikkutøvelse.

Vofo mener at alderskravet på 16 år vil få konsekvenser for de studieforbundene som blir værende i KD. For eksempel er det tilfeller der kursarrangører har kurs med sammenlignbar tematikk og der det foreslåtte alderskravet vil føre til forfordeling:

- Kurs som kvalifiserer til jegerprøven og båtførerprøven arrangeres både i studieforbund som skal få støtte fra KD og fra KUD. Kursarrangør vil få støtte til kurs for de som er mellom 14 og 16 år fra KUD, mens samme kurs ikke vil utløse tilskudd under KD.
- 4H og Den norske turistforening kan få støtte for kurs for 14-16 åringer på tema som førstehjelp eller friluftsliv, mens Røde Kors og Norsk Folkehjelp ikke får det.
- Norges Musikkorps Forbund vil ikke lenger få støtte til kursaktivitet for 14-16 åringer, men kursarrangører med sammenlignbar aktivitet i Musikkens studieforbund vil kunne få det.

Departementet sier samtidig i høringsnotatet at:

*Samtidig erkjennes det at mange av kursene som vil få tilskudd fra Kulturdepartementet er tilrettelagt for personer ned til 14 år. Mange av disse kursene er å ansees som kulturtilbud, demokratiopplæring og organisasjonsopplæring i frivilligheten som ikke overlapper med den plikt- og rettighetsbaserte opplæringen i skolen. (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 20)*

Nettopp denne kursaktiviteten som beskrives som grunnlag for at studieforbundene i KUD skal fortsette med det opprinnelige alderskravet, foregår også i utstrakt grad i studieforbundene på KD-området. Studieforbund og deres medlemmer på både KD- og KUD-områdene mottar i dag støtte til organisasjonskurs, tillitvalgtso pplæring, ledertrening m.m. 14-åringen som har fått et lederverv har behov for riktig opplæring der og da, ikke først når de er ferdig med grunnskolen.

Etter Vofos oppfatning vil kravet om 16 år kunne føre til at medlemsorganisasjoner vil melde seg ut av studieforbund knyttet til Kunnskapsdepartementet fordi de ikke lenger vil få støtte til opplæringsvirksomhet for ungdom mellom 14-16 år. Departementets nylige endring av studieforbund og nettskoler § 8 om beregning av statstilskudd til studieforbund, og praktiseringen av femte ledd, kan bidra til at det blir økonomisk vanskelig for medlemsorganisasjoner å skifte studieforbund.

Vofo stiller også spørsmål ved om forskjellige alderskrav i dette tilfellet kan være i strid med Grunnlovens § 16 siste punktum: «Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.» En stor del av kursaktiviteten til tros- og livssynssamfunn består av konfirmasjonsundervisning, en aktivitet som tradisjonelt gjennomføres i alderen 14-15 år. Forskjellige alderskrav for studieforbund i Kunnskapsdepartementet og i Kulturdepartementet, vil føre til at f.eks. Den norske kirke, Holistisk Forbund, Hekta – trosopplæring for ungdom og Det norske baptistsamfunn kan utløse støtte basert på sin konfirmasjonsundervisning, mens Human-Etisk Forbund ikke kan det.

### **Timeantall**

Vofo mener at kravet til timer pr. kurs bør reduseres til 4 timer. Kortere læringsløp vil gi flere deltakere mulighet til å fullføre kurs og få dokumentasjon på gjennomført opplæring. Vi mener dette er bedre tilpasset deltakernes behov og vil senke terskelen for deltakelse i godkjent kursvirksomhet.

Et redusert minstekrav fra 8 til 4 timer pr. kurs gjør det lettere for studieforbundene å tilrettelegge kortere og fleksible kompetansehevende tiltak tilpasset både i arbeidslivet og samfunns livet. Raske endringer i arbeidslivet øker behovet for korte kurs for eksempel ved innføring av ny teknologi eller nye krav på arbeidsplassen. Kortere kurs åpner for et større kurstilbud tilpasset voksnes arbeids- og livssituasjoner.

### **Videreutvikling av voksenopplæringsloven og kapittel 3**

Departementet foreslår å oppheve Kapittel 3. Nettskoler. Forslaget begrunnes med at tilskuddet til nettskoler ble avvirket i 2015. Vofo støtter ikke forslaget.

Vofo mener det bør vurderes om voksenopplæringsloven kan videreutvikles og utvides til å gjelde flere aktører som tilbyr ikke-formell opplæring. Voksenopplæringsloven kan være med å oppfylle de nasjonale ambisjonene for livslang læring, regjeringens kompetansereform og målene i kompetansopolitikken, kultur- og frivillighetspolitikken. Ved å omfatte flere tilbydere av ikke-formell opplæring, kan man legge til rette for at flere skal få ta del i livslang læring utenfor det formelle utdanningssystemet, på arbeidsplassen, i kultur- og organisasjonslivet.

Tron-utvalget anbefaler i Studieforbund – læring for livet (NOU 2007:11) en større omlegging av lovgivningen, slik at læring utenfor det formelle utdanningssystemet løftes fram og gir en egnet regulering. Utvalget mener de ulike opplæringstilbudene som eksisterer utenfor det formelle utdanningssystemet – helt eller delvis – bør ses i sammenheng og reguleres i en ny felles lov.

I Lærekräftig utvikling (NOU 2019:12) tar Markussen-utvalget til orde for at det er behov for godkjenningssystemer for ikke-formell opplæring med spesiell relevans for arbeidslivet. Her spiller både studieforbundene og nettskolene en rolle, og vi mener det blir viktig å styrke disse aktørene fremover for å kunne bidra i kompetansereformen. Utvalget foreslår et program for fleksibel læring. Dette programmet bør, slik utvalget anbefaler, favne bredere enn kun tilbydere av høyere utdanning og formal kompetanse. For å møte arbeidslivets behov, er det foreslått at aktører innen høyere utdanning, fagskoler, videregående opplæring og aktører innen ikke-formell opplæring skal kunne søke midler til å utvikle fleksible opplæringstilbud. Vi har tidligere i vårt høringsvar til Markussen-utvalgets rapport foreslått at både offentlig godkjente studieforbund og offentlig godkjente nettskoler bør være egne kategorier i dette programmet.

Vi mener en oppheving av kapittel 3 i voksenopplæringsloven vil innebære nedbygging av en godkjenningssystem for ikke-formell opplæring i regi av nettskoler. Dette er uheldig. Slik Markussen-utvalget tar til orde for, vil det være mer attraktivt for individer og virksomheter å investere i ikke-formell kompetanse når tilbudene er kvalitetssikret.

Både Fleksibel utdanning Norge (FuN) og Vofo representerer kompetansemiljøer som kan være med å kvalitetssikre ikke-formell opplæring. Dette taler også for at FuN slik som Vofo bør opprettholdes som fellesorgan for aktører som tilbyr ikke-formell opplæring, og dermed sikres tildeling av driftsmidler.

## Voksenopplæringsloven

### § 1. Formål

Vofo støtter forslag til endring i formålsparagrafen.

### § 4. Overordnede mål for studieforbundenes kursaktivitet

Vofo støtter forslaget om en språklig presisering i første ledd, som presiserer at studieforbundene skal drive sin kursaktivitet på grunnlag av minst ett eller flere av følgende overordnede målene. Vi er enige i departementets vurdering at endringen kan bidra til å gjøre bestemmelsen enklere å forstå.

Vofo støtter ikke forslaget om å stryke dagens første ledd bokstav b) *Å gjøre det mulig for mennesker å påvirke egen livssituasjon*. Punktet ivaretar viktige aspekter ved studieforbundenes virke som ikke må svekkes i ny lov. Deltakelse i læring gjennom studieforbund lokalt kan gi muligheter til å lære noe nytt, mestre egen livssituasjon og delta i samfunns- og arbeidsliv. Studieforbundene bør fortsatt ha som overordnet mål å gjøre det mulig for mennesker å påvirke sin egen livssituasjon.

Departementet skriver at målet er dekket av formålet i lovens § 1. Vofo vil påpeke at også bokstav d) er en direkte gjentakelse av lovens formål, men at den *ikke* er foreslått strøket. Vi mener det er vesensforskjell på lovens formål og mål for studieforbundenes kursaktivitet.

Vofo støtter forslaget om å legge til to nye overordnede mål:

- *Å senke terskelen for læring og deltakelse i frivillige organisasjoner.*
- *Å styrke kulturelt mangfold og bevare kulturarven gjennom læring.*



Opplæring og læring er viktig del av frivillighetens og kulturlivets virksomhet. Vofo mener utvidelsen av de overordnede målene vil bidra til å styrke studieforbundenes virksomhet i frivillighets- og kulturpolitikken.

Vofo støtter forslaget om språklig justering i første ledd bokstav c) som erstatter begrepet «utstøting» med «utenforskap». Dette er i tråd med dagens begrepsbruk.

Vofo anbefaler følgende ordlyd under § 4, med syv overordnede mål for studieforbundenes kursaktivitet:

*Studieforbundene skal drive sin kursaktivitet på grunnlag av minst ett eller flere av følgende overordnede mål:*

- a) *Å bidra til å vedlikeholde og styrke demokratiet og legge grunnlag for bærekraftig utvikling ved å engasjere og utvikle aktive medborgere.*
- b) *Å gjøre det mulig for mennesker å påvirke egen livssituasjon.*
- c) *Å senke terskelen for læring og deltakelse i frivillige organisasjoner.*
- d) *Å bekjempe utenforskap og bidra til inkludering.*
- e) *Å bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle og slik møte behov i et samfunn og arbeidsliv i stadig endring.*
- f) *Å styrke kulturelt mangfold og bevare kulturarven gjennom læring.*
- g) *Å være en selvstendig arena for læring og et supplement til offentlige utdanningstilbud for voksne.*

## **§5. Godkjenning av studieforbund**

Vofo mener det er behov for endringer i § 5 bokstav d). Vi ser det ikke hensiktsmessig at studieforbundene må ha organisasjonsmessig forankring over hele landet. Kravet er svakt fundert i gjeldene rett og medfører administrative kostnader for studieforbundene.

Vofo foreslår at andre ledd bokstav d) endres til:

*Det må ha virksomhet over hele landet, herunder en regional forankring.*

Studieforbundene ønsker å ha en regional forankring særlig med tanke på at fylkeskommunene får et økt ansvar for kompetanse, frivillighets- og kulturpolitikken. Når vi foreslår at «organisatorisk» fjernes, er det for å synliggjøre at regional forankring kan ivaretas uten en egen regional studieforbundsadministrasjon, med ansatte, styrer, eget organisasjonsnummer, årsmøter etc. Organisatorisk forankring fører til ekstra administrative kostnader for studieforbundene. Studieforbundene bør selv gjennom demokratiske prosesser organisere sin regionale forankring slik de mener det er mest hensiktsmessig. Det vil bidra til større fleksibilitet, og muligheten til å tilpasse det regionale arbeidet til organisasjonsmessige og lokale forhold. Studieforbundene vil med en slik endring kunne bruke sine ressurser mer hensiktsmessig til gode for opplæringsvirksomheten.

## **§ 6. Modell for statstilskudd til studieforbund**

Departementet foreslår at reguleringen av statstilskuddet fjernes fra loven og fastsettes i forskrift. Departementet begrunner forslaget med at selve tilskuddsreglene retter seg mot studieforbundene og at dette er en avgrenset brukergruppe.

Vofo støtter ikke forslaget og mener at statstilskudd til studieforbund fortsatt må reguleres i lov. Regulering av tilskuddet til studieforbundene i forskrift vil bidra til uforutsigbare rammevilkår for studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner. Målgruppen for tilskuddet til studieforbund er

stor og består av flere tusen lokale lag og foreninger. Loven har derfor et svært allment formål og tilskuddsmodellen bør forankres i voksenopplæringsloven.

Vofo foreslår at tilskuddskomponentene lovfestes og at tekniske detaljer reguleres i forskrift.

### **§ 7. Gratis bruk av undervisningslokaler**

Vofo støtter forslaget om videreføringen av bestemmelsene om gratis bruk av undervisningslokaler. Dette er et viktig rammevilkår som bidrar til at studieforbundene, medlemsorganisasjonene og lokale lag kan drive kursvirksomhet over hele landet.

Vi setter pris på at departementet i forskriftene spesifiserer at studieforbundet eller medlemsorganisasjonen ikke skal belastes for utgifter til lokaler, lys, varme, renhold, tilsyn og bruk av utstyr i offentlige undervisningslokaler.

Vi foreslår likevel at det i tillegg blir utarbeidet et rundskriv i tilknytning til § 7 til bruk i de tilfellene der det oppstår uklarhet om retten til vederlagsfri bruk av undervisningslokaler, og hva som ligger i begrepet undervisningslokaler der driftsutgiftene dekkes av det offentlige. Vi har eksempler der skoleeier definerer bygg som kommunen leier, men ikke eier, som å være unntatt, eller at lokalene driftes av skolen på dagtid, men av andre kommunale enheter på kveldstid (flerbrukshaller) Vi erfarer også at det kan være vanskelig å få lokaler fordi skoler praktiserer «åpen skole», dvs. at alle klasserom i prinsippet er opptatt også på kveldstid.

### **§ 8. Fellesorgan for studieforbund**

Vofo støtter videreføringen av bestemmelsen. Vofo utfører fellestjenester for studieforbundene og samordningsoppgaver mellom studieforbundene og det offentlige. Vi er i tillegg en pådriver for å gjøre frivillig og ideell sektor til en tydeligere bidragsyter i landets kompetansepolitikk, både nasjonalt og regionalt.

### **§ 11. Tilsyn, kontroll og avvikling**

Departementets foreslår i første ledd, andre punktum, at retten til dokumentasjon gjelder uten hinder av lovbestemt eller avtalt taushetsplikt. Vofo legger til grunn at tilsynshjemmelen ikke strekker seg lengre enn den til enhver tid gjeldende rett tilsier. Vi ber Kunnskapsdepartementet vurdere om lovforslaget ivaretar hensynet til personvern tilstrekkelig ved innhenting av en uttalelse fra Datatilsynet.

Vofo støtter forslag til andre ledd, ettersom dette regulerer gjeldende praksis.

## **Forslag til forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet**

Vofo er kjent med at de fire studieforbundene som blir værende i Kunnskapsdepartementet har utarbeidet ett felles hørings svar. Vi ber Kunnskapsdepartementet vektlegge deres hørings svar i arbeidet med ny forskrift om studieforbund godkjent av Kunnskapsdepartementet.

### **§ 3. Statstilskudd**

Departementet foreslår at grunntilskudd kan brukes til å dekke drift og administrative kostnader i studieforbundet. Vofo støtter forslaget forutsatt at grunntilskuddet økes og opprettholdes på et rimelig nivå.

*Nytt fjerde ledd:*

Kunnskapsdepartementet foreslår nytt regelverk i det tilfelle en medlemsorganisasjon melder seg inn i et annet studieforbund. I forslag til nytt fjerde ledd fremgår det at dersom en medlemsorganisasjon melder seg inn i et annet studieforbund fører dette til at nye og det tidligere studieforbundet deler medlemsorganisasjonens kurstimer for rapporteringsårene seg imellom.

Vofo støtter ikke forslaget, som vil føre til mindre forutsigbarhet for kursarrangører, fordi det blir mindre samsvar mellom studieforbundets kostnader (antall kurs) og mottatt tilskudd. Mottakende studieforbund har umiddelbart alle kostnader, alt oppfølgingsansvar, samt mye ekstraarbeid tilknyttet opptak av en ny medlemsorganisasjon. Studieforbundet som medlemsorganisasjonen melder seg ut av, vil beholde opplæringstilskuddet selv om de verken har kostnader eller arbeid knyttet til kursvirksomheten i en utmeldt medlemsorganisasjon. Vofo er bekymret for at en medlemsorganisasjon som bytter studieforbund vil få stor reduksjon i tilskuddet til sin kursvirksomhet. Dette vil gi mindre insentiver til å holde kurs og kan svekke kurstilbudet til voksne. Medlemsorganisasjonene har ulike behov, og ulike rammevilkår i de to departementene vil ha betydning for hvilket studieforbund organisasjonene ønsker å tilhøre.

Departementet begrunner forslaget med at det tidligere studieforbundet får en bedre økonomisk stabilitet. Vofo vil bemerke at det er grunntilskuddet som sørger for å gi studieforbundet økonomisk stabilitet.

*Nytt femte ledd:*

Det fremgår av forskriftsforslaget at «Det gis ikke tilskudd etter denne forskrift hvis opplæringen dekkes gjennom andre tilskuddsordninger».

Vofo mener det behov for en presisering av begrepet «dekkes» i forarbeidene/rundskriv. Vi mener forskriften må forstås som at «kostnadene til opplæringen dekkes fullt ut av andre tilskuddsordninger».

**§ 4. Grunntilskudd**

Vofo støtter departementets forslag om at grunntilskuddet kan benyttes til drifts- og administrasjonskostnader.

Vi viser til argumentasjon i eget avsnitt om grunntilskudd, og foreslår følgende ordlyd som erstatning for forslagets andre ledd:

*Departementet fastsetter grunntilskuddet til det enkelte studieforbund etter studieforbundets aktivitetsnivå. Grunntilskuddet fastsettes i to deler:*

- a) En fast del som gis til hvert studieforbund.*
- b) En flytende del som fordeles mellom studieforbundene på grunnlag av gjennomsnittlig antall timer for de årene som er grunnlag for tilskudd.*

Vi foreslår at det legges til følgende tredje ledd:

*Deler av grunntilskuddet kan benyttes som opplæringstilskudd eller tilretteleggingstilskudd etter kravene fastsatt i §§ 5 og 6.*

**§ 5. Opplæringstilskudd**

Vofo støtter departementets forslag om å videreføre dagens bestemmelser for opplæringstilskuddet.

Opplæringstilskuddet skal gjøre det mulig for voksne å delta på kurs, blant annet ved å redusere kostnadene for deltakeren. Vi ser ikke behov for å spesifisere om kostnadsreduksjonen bør innebære

lavere deltakeravgifter, medlemskontingenter, kortere reisevei, eller høyere kvalitet på tilbudet. Studieforbundene læringsarenaer er mangfoldige og bildet av hvordan et kurs finansieres er sammensatt.

## **§ 6. Tilretteleggingstilskudd**

Kunnskapsdepartementet foreslår i § 6 at tilretteleggingstilskuddet skal kompensere for tilleggskostnader studieforbund har i forbindelse med tilrettelagt opplæring for deltakere med særskilte behov.

Vofo mener at formålet med tilretteleggingstilskuddet bør være å fjerne hindringer for deltakelse i opplæring og mulighet til å sette opp kurs for særlige målgrupper. Vi vil derfor foreslå at man følger opp ambisjonene om forenkling i Frivillighetsmeldingen og tilrettelegger for at studieforbundene kan nå flere. Vofo mener Kunnskapsdepartementet bør nedsette en arbeidsgruppe som ser på muligheten for videreutvikling av tilretteleggingstilskuddet og hvordan tilskuddet kan innrettes slik at flere får tilgang til læring.

Vofo vil bemerke at forvaltning av tilretteleggingstilskuddet medfører ekstra arbeid og større administrative kostnader for studieforbundene. Vofo foreslår at administrative ressurser for veiledning og fordeling av tilskuddet inngår i grunntilskuddet forutsatt at grunntilskuddet fastsettes til 20 % av tilskuddet. Ved lavere grunntilskudd bør det vurderes om dokumenterte merkostnader dekkes av tilretteleggingstilskuddet.

## **§ 7. Krav til minste aktivitetsnivå**

Vofo foreslår at § 7 endres til:

*Kursaktiviteten i et studieforbund må utgjøre minst 30 000 timer i gjennomsnitt for de årene som danner grunnlag for tilskudd, jf. § 3 tredje ledd. Departementet kan i særlige tilfeller gi midlertidig dispensasjon fra kravet til minste aktivitetsnivå.*

Vofo mener det blir vesentlige forskjeller på tilskuddsordningen i Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Strengere krav til kurs kan føre til større svingninger i kurstimer. Det vil derfor være hensiktsmessig med et lavere krav til minste aktivitetsnivå for studieforbundene tilhørende Kunnskapsdepartementet.

Vofo mener at det vil være hensiktsmessig å gi midlertidig dispensasjon fra aktivitetskravet i særlige tilfeller. Vi støtter departementets vurdering om at dispensasjon kun bør gis etter en helhetlig vurdering, og at det må stilles krav til å øke aktivitetsnivået innen rimelig tid.

## **§ 9. Krav til kurs**

Vofo mener det bør gjøres endringer i bokstavene a, b, g og i andre ledd.

Vofo mener at det foreslåtte kravet om minst seks timer pr. kurs bør reduseres til 4 timer. Vi viser til argumentasjon innledningsvis.

Vofo mener at det foreslåtte kravet om minste antall deltakere det bør endres til 4 deltakere og at kursleder ikke skal inngå i beregningen. Dette vil bidra til mindre rom for misforståelser og gjøre forskriften tydeligere.

I tillegg mener vi det bør åpnes for unntak om krav til 4 deltakere dersom det er faglige og pedagogiske grunner for dette. Da må dette komme fram av studieplanen.

Vi støtter forslaget om at kurs i regi av studieforbund og deres medlemsorganisasjoner i Kunnskapsdepartementet bør ha kursleder.

Vofo støtter videreføringen av bestemmelsen om at studieplan for kurset skal være godkjent av studieforbundet før kursstart, under forutsetning av at dagens adgang til å delegere godkjenning av studieplaner til medlemsorganisasjoner videreføres.

Vofo støtter videreføringen av bestemmelsen om at studieforbundet eller en medlemsorganisasjon i studieforbundet, skal være arrangør av kurset.

Vofo støtter videreføringen av bestemmelsen om at kurset skal være offentlig kunngjort og åpent for alle; dette er ikke til hinder for at et kurs primært retter seg mot bestemte målgrupper.

Vofo støtter ikke forslag om at opplæringen skal finne sted i Norge. Kun unntaksvis avholdes kurs utenfor landets grenser, og da av økonomiske eller faglige årsaker. I enkelte tilfeller skjer det av praktiske grunner eller at materien som skal studeres kun kan studeres der den er å finne.

Vofo foreslår følgende ordlyd i § 9 første ledd:

*Følgende forutsetninger skal oppfylles for at et kurs kan telle med i tilskuddsgrunnlaget:*

- a) Kurset skal bestå av minst fire kurstimer.
- b) Kurset skal ha minst fire deltakere. Studieforbundet kan i særlige tilfeller gi dispensasjon fra kravet om minste antall deltakere.
- c) Kurset skal ha kursleder.
- d) Studieplan for kurset skal være godkjent av studieforbundet før kursstart.
- e) Studieforbundet eller en medlemsorganisasjon i studieforbundet skal være arrangør av kurset.
- f) Kurset skal være offentlig kunngjort og åpent for alle; dette er ikke til hinder for at et kurs primært retter seg mot bestemte målgrupper.

#### *Andre ledd*

Vofo støtter ikke forslaget om å videreføre bestemmelsen som begrenser elektronisk kommunikasjon.

Vi har tidligere påpekt behovet for å oppdatere regelverkets bestemmelser for bruk av elektronisk kommunikasjon i opplæring. Dagens regelverk er utdatert på dette området og begrenser effektiv bruk av moderne teknologiske hjelpemidler. Vi forventer at den teknologiske utviklingen vil gi enda rikere muligheter i framtiden og ønsker at regelverket tar høyde for dette. For kursdeltakere kan elektronisk kommunikasjon åpne læringstilbud på kurs de ellers ikke ville hatt mulighet til å delta på. Det reduserer opplæringskostnadene, både knyttet til reise, opphold, tidsbruk osv. Det gjør det også mulig å inkludere deltakere som ikke kan delta på fysiske samlinger, f.eks. deltakere som ikke kan delta på grunn av funksjonsnedsettelse eller andre helsemessige årsaker.

Vofo foreslår derfor at bestemmelser som begrenser mulighetene for bruk av elektronisk kommunikasjon på kurs fjernes.

### **§ 10. Krav til deltakere**

Vofo mener det bør gjøres endringer i forslaget til § 10 Krav til deltakere. Vi viser til argumentasjon innledningsvis og foreslår følgende:

- a) *Deltakeren skal være fylt 14 år innen utgangen av det året opplæringen foregår.*

### **§ 11. Rapportering av og kontroll med statstilskudd**

Vofo ønsker å stille spørsmål ved om det er en mangel i fjerde ledd. Ved rapportering stiller SSB krav om å oppgi kjønn på kursdeltakerne, men dette er ikke nevnt i krav til opplysninger om deltakere i fremmøtelisten.

Vofo vil også foreslå en forenkling av kravene til opplysninger om deltakere ved å erstatte bostedsadresse med bostedets postnummer. Dette vil oppleves som en mer relevant opplysning for deltakerne å oppgi, ettersom den kan ivareta både studieforbundets behov for statistikk over egne deltakere, og myndighetenes behov for å kunne identifisere deltakere ved kontroll. Opplysningen er enklere og oppleves som mindre privat enn bostedsadresse.

Vofo støtter departementets forslag om å redusere kravet til oppbevaring av dokumentasjon til fem år.

Vofo foreslår følgende formulering av fjerde ledd:

*Innrapporterte studietiltak skal dokumenteres med fremmøtelister som viser møtedatoer, timetall og deltakernes navn, kjønn, fødselsår og bostedets postnummer. Fremmøtelisten skal være underskrevet av kursleder. Dokumentasjonen skal oppbevares i minst fem år.*

### **§ 13. Krav til regnskap og revisjon**

Vofo foreslår at § 13 tredje ledd endres til:

*Studieforbundets regnskap skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor. Revisor skal i tillegg til regnskapsrevisjonen gi særskilt attestasjon om beregningsgrunnlaget for tilskudd, herunder kontrollere om kurs og deltakere er dokumentert i henhold til bestemmelsene i denne forskriften. Revisor skal i attestasjonen bekrefte at han er kjent med vilkårene for tilskudd.*

Vofo mener det ikke er hensiktsmessig å pålegge medlemsorganisasjonene eller studieforbundets regionale ledd revisjon fra statsautorisert eller registrert revisor.

Studieforbundenes medlemsorganisasjoner og regionale ledd er hovedsakelig styrt av frivillige med små budsjetter. Pålagt krav om revisjon fra statsautorisert eller registrert revisor vil medføre store kostnader som i mange tilfeller vil overstige mottatt tilskudd. Vofo mener man må avbyråkratisere og redusere de administrative kostnadene til medlemsorganisasjoner og regionale ledd som ikke er regnskapspliktige.

### **§ 14. Gratis bruk av offentlige undervisningslokaler**

Vofo støtter videreføringen av bestemmelsen og viser til kommentar under lovens § 7.

## Forslag til forskrift om studieforbund godkjent av Kulturdepartementet

### § 3. Statstilskudd

Departementet foreslår at grunntilskudd kan brukes til å dekke drift og administrative kostnader i studieforbundet. Vofo støtter forslaget forutsatt at grunntilskuddet økes og opprettholdes på et rimelig nivå.

#### *Nytt fjerde ledd:*

Kunnskapsdepartementet foreslår nytt regelverk i det tilfelle en medlemsorganisasjon melder seg inn i et annet studieforbund. I forslag til nytt fjerde ledd fremgår det at dersom en medlemsorganisasjon melder seg inn i et annet studieforbund fører dette til at nye og det tidligere studieforbundet deler medlemsorganisasjonens kurstimer for rapporteringsårene seg imellom.

Vofo støtter ikke forslaget, som vil føre til mindre forutsigbarhet for kursarrangører, fordi det blir mindre samsvar mellom studieforbundets kostnader (antall kurs) og mottatt tilskudd. Mottakende studieforbund har umiddelbart alle kostnader, alt oppfølgingsansvar, samt mye ekstraarbeid tilknyttet opptak av en ny medlemsorganisasjon. Studieforbundet som medlemsorganisasjonen melder seg ut av, vil beholde opplæringstilskuddet selv om de verken har kostnader eller arbeid knyttet til kursvirksomheten i en utmeldt medlemsorganisasjon. Vofo er bekymret for at en medlemsorganisasjon som bytter studieforbund vil få stor reduksjon i tilskuddet til sin kursvirksomhet. Dette vil gi mindre incentiver til å holde kurs og kan svekke kurstilbudet til voksne.

Medlemsorganisasjonene har ulike behov, og ulike rammevilkår i de to departementene vil ha betydning for hvilket studieforbund organisasjonene ønsker å tilhøre.

Departementet begrunner forslaget med at det tidligere studieforbundet får en bedre økonomisk stabilitet. Vofo vil bemerke at det er grunntilskuddet som sørger for å gi studieforbundet økonomisk stabilitet.

#### *Nytt femte ledd:*

Det fremgår av forskriftsforslaget at «Det gis ikke tilskudd etter denne forskrift hvis opplæringen dekkes gjennom andre tilskuddsordninger».

Vofo mener det behov for en presisering av begrepet «dekkes» i forarbeidene/rundskriv. Vi mener forskriften må forstås som at «kostnadene til opplæringen dekkes fullt ut av andre tilskuddsordninger».

### § 4. Grunntilskudd

Vofo støtter departementets forslag om at grunntilskuddet kan benyttes til drifts- og administrasjonskostnader.

Vi viser til argumentasjon i eget avsnitt om grunntilskudd, og foreslår følgende ordlyd som erstatning for forslagens andre ledd:

*Departementet fastsetter grunntilskuddet til det enkelte studieforbund etter studieforbundets aktivitetsnivå. Grunntilskuddet fastsettes i to deler:*

- a) En fast del som gis til hvert studieforbund.*
- b) En flytende del som fordeles mellom studieforbundene på grunnlag av gjennomsnittlig antall timer for de årene som er grunnlag for tilskudd.*

Vofo foreslår at det legges til følgende tredje ledd:

*Samiske og politiske studieforbund som ikke oppfyller kravet til minste aktivitetsnivå i § 7 første ledd mottar ¼ av den faste delen av grunntilskuddet, jf. bokstav a i andre ledd.*

Vofo foreslår at det legges til følgende fjerde ledd:

*Deler av grunntilskuddet kan benyttes som opplæringstilskudd eller tilretteleggingstilskudd etter kravene fastsatt i §§ 5 og 6.*

### **§ 5. Opplæringstilskudd**

Vofo støtter departementets forslag om å videreføre dagens bestemmelser for opplæringstilskuddet.

Opplæringstilskuddet gjør det mulig for flest mulig i den voksne befolkningen å delta på kurs, blant annet ved å redusere kostnadene for deltakeren. Vi ser ikke behov for å spesifisere om kostnadsreduksjonen bør innebære lavere deltakeravgifter, medlemskontingenter, kortere reisevei, eller høyere kvalitet på tilbudet. Studieforbundenes læringsarenaer er mangfoldige og bildet av hvordan et kurs finansieres er sammensatt.

### **§ 6. Tilretteleggingstilskudd**

Kunnskapsdepartementet foreslår i § 6 at tilretteleggingstilskuddet skal kompensere for tilleggskostnader studieforbund har i forbindelse med tilrettelagt opplæring for deltakere med særskilte behov.

Vofo vil bemerke at forvaltning av tilretteleggingstilskuddet medfører ekstra arbeid og større administrative kostnader for studieforbundene. Vofo foreslår at administrative ressurser for veiledning og fordeling av tilskuddet inngår i grunntilskuddet forutsatt at grunntilskuddet fastsettes til 25 % av tilskuddet. Ved lavere grunntilskudd størrelse bør det vurderes om dokumenterte merkostnader dekkes av tilretteleggingstilskuddet.

Vofo mener at formålet med tilretteleggingstilskuddet bør være å fjerne hindringer for deltakelse i opplæring og mulighet til å sette opp kurs for særlige målgrupper. Vofo vil derfor foreslå at man følger opp ambisjonene om forenkling i Frivillighetsmeldingen og til rette legger for at studieforbundene kan nå flere. Vofo mener Kulturdepartementet bør nedsette en arbeidsgruppe som ser på muligheten for videreutvikling av tilretteleggingstilskuddet, og hvordan tilskuddet kan innrettes slik at flere får tilgang læring.

### **§ 7. Krav til minste aktivitetsnivå**

Vofo støtter forslaget om at kursaktiviteten i et studieforbund må utgjøre minst 40 000 timer.

Vofo mener det vil være hensiktsmessig å gi midlertidig dispensasjon fra aktivitetskravet i særlige tilfeller. Vi støtter departementets vurdering om at dispensasjon kun bør gis etter en helhetlig vurdering, og at det må stilles krav til å øke aktivitetsnivået innen rimelig tid.

### **§ 9. Samiske studieforbund**

Vofo støtter forslaget om at kursaktiviteten må utgjøre minst 2 000 timer i gjennomsnitt for de årene som er grunnlag.

Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet på side 14. at «Bakgrunnen for at det er en egen ordning for samiske studieforbund er at samene utgjør en minoritetsbefolkning.» Vofo vil påpeke at det er flere minoriteter i Norge, og at unntaket til samiske studieforbund er bundet av hensyn som ivaretar samenes interesser i forhold til Grunnlovens §. 108 og gjeldende internasjonale konvensjoner.



## § 10. Politiske partiers studieforbund

Vofo støtter forslaget om at kursaktiviteten må utgjøre minst 2 000 timer i gjennomsnitt for de årene som er grunnlag.

## § 11. Krav til kurs

Vofo mener det bør gjøres endringer i bokstavene a, b, g og i andre ledd.

Vofo mener at det foreslåtte kravet om minst seks timer pr. kurs bør reduseres til 4 timer. Vi viser til argumentasjon innledningsvis.

Vofos anbefaling er at minstekravet til antall deltakere bør være tre deltakere for studieforbundene som tilhører Kulturdepartementet. Vofo mener dette vil bidra til en forenkling for kursarrangørene i studieforbundene underlagt Kulturdepartementet, noe som også er i tråd med regjeringens forenklingsreform for frivilligheten.

God læring foregår som regel i grupper, i dialog og møte mellom mennesker, og vi mener tre deltakere er et rimelig minstekrav. Flere studieforbund har virksomhet i emner og deler av landet hvor det kan være utfordrende å bygge opp et tilbud med et høyt krav til minste antall deltakere. Et minstekrav på fem deltakere vil ramme bredden i kurstilbudet, og den geografiske utbredelsen av kursene. Denne utfordringen omtaler også BDO i sin evalueringsrapport til Kompetanse Norge. For små verneverdige fag kan det være utfordrende å rekruttere mange deltakere og kan medføre at viktig kulturarv ikke videreføres. En reduksjon til tre deltakere kan være et virkemiddel for oppfølging av UNESCO-konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven.

Vofo mener det bør åpnes for unntak om krav til tre personer dersom det er faglige og pedagogiske grunner for dette. Da må dette komme fram av studieplanen. Eksempel på slike kurs kan være:

- Kurs for særskilte grupper
- Kurs for personer med funksjonsnedsettelse
- Små håndverksfag

Vi støtter forslaget om at kurs i regi av studieforbund og deres medlemsorganisasjoner underlagt Kunnskapsdepartementet bør ha kursleder.

Vofo støtter videreføringen av bestemmelsen om at studieplan for kurset skal være godkjent av studieforbundet før kursstart, under forutsetning av at dagens adgang til å delegerer godkjenning av studieplaner til medlemsorganisasjoner videreføres.

Vofo støtter videreføringen av bestemmelsen om at studieforbundet eller en medlemsorganisasjon i studieforbundet, skal være arrangør av kurset.

Vofo støtter videreføringen av bestemmelsen om at kurset skal være offentlig kunngjort og åpent for alle; dette er ikke til hinder for at et kurs primært retter seg mot bestemte målgrupper.

Vofo støtter ikke forslaget om at opplæringen skal finne sted i Norge. Kun unntaksvis avholdes kurs utenfor landets grenser, og da av økonomiske eller faglige grunner. I enkelte tilfeller skjer det av praktiske grunner, for eksempel i forbindelse med kurs lang svenskegrensen, eller at materien som skal studeres kun kan studeres der den er å finne. Forslaget medfører at studieforbundenes kursvirksomhet pålegges ytterligere krav og er ikke i tråd med regjeringens ambisjoner om Forenklingsreform for frivilligheten, som er varslet i Granavolden-plattformen og i Frivillighetsmeldingen.

Vofo foreslår følgende ordlyd i § 9 første ledd:

*Følgende forutsetninger skal oppfylles for at et kurs kan telle med i tilskuddsgrunnlaget:*

- g) Kurset skal bestå av minst fire kurstimer.*
- h) Kurset skal ha minst tre deltakere. Studieforbundet kan i særlige tilfeller gi dispensasjon fra kravet om minste antall deltakere. Begrunnelsen for unntak skal fremkomme av studieplanen.*
- i) Studieplan for kurset skal være godkjent av studieforbundet før kursstart.*
- j) Studieforbundet eller en medlemsorganisasjon i studieforbundet skal være arrangør av kurset.*
- k) Kurset skal være offentlig kunngjort og åpent for alle; dette er ikke til hinder for at et kurs primært retter seg mot bestemte målgrupper.*

#### *Andre ledd*

Vofo støtter ikke forslaget om å videreføre bestemmelsen som begrenser elektronisk kommunikasjon. Vi har tidligere påpekt behovet for å oppdatere regelverkets bestemmelser for bruk av elektronisk kommunikasjon i opplæring. Dagens regelverk er utdatert på dette området og begrenser effektiv bruk av moderne teknologiske hjelpemidler. Vi forventer at den teknologiske utviklingen vil gi enda rikere muligheter i framtiden og ønsker at regelverket tar høyde for dette. For kursdeltakere kan elektronisk kommunikasjon åpne læringstilbud på kurs de ellers ikke ville hatt mulighet til å delta på. Det reduserer opplæringskostnadene, både knyttet til reise, opphold, tidsbruk osv. Det gjør det også mulig å inkludere deltakere som ikke kan delta på fysiske samlinger av f.eks. helsemessige årsaker.

Vofo foreslår derfor at bestemmelser som begrenser mulighetene for bruk av elektronisk kommunikasjon på kurs fjernes.

### **§ 12. Krav til deltakere**

Vofo støtter forslaget om videreføring av bestemmelsene om at deltakerne skal være fylt 14 år innen utgangen av det året opplæringen foregår, og at deltakeren skal ha deltatt i minst 3/4 av kurstimene.

### **§ 13 Rapportering av og kontroll med statstilskudd**

Vofo ønsker å stille spørsmål ved om det er en mangel i fjerde ledd. Ved rapportering stiller SSB krav om å oppgi kjønn på kursdeltakerne, men dette er ikke nevnt i krav til opplysninger om deltakere i fremmøtelisten.

Vofo vil også foreslå en forenkling av kravene til opplysninger om deltakere ved å erstatte bostedsadresse med bostedets postnummer. Dette vil oppleves som en mer relevant opplysning for deltakerne å oppgi, ettersom den kan ivareta både studieforbundets behov for statistikk over egne deltakere, og myndighetenes behov for å kunne identifisere deltakere ved kontroll. Opplysningen er enklere og oppleves som mindre privat enn bostedsadresse.

Vofo støtter departementets forslag om å redusere kravet til oppbevaring av dokumentasjon til fem år.

Vi foreslår følgende formulering av fjerde ledd:

*Innrapporterte studietiltak skal dokumenteres med fremmøtelister som viser møtedatoer, timetall og deltakernes navn, kjønn, fødselsår og bostedets postnummer. Fremmøtelisten skal være underskrevet av kursleder. Dokumentasjonen skal oppbevares i minst fem år.*

### **§ 15. Krav til regnskap og revisjon**

Vofo foreslår at § 15 tredje ledd endres til:

*Studieforbundets regnskap skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor. Revisor skal i tillegg til regnskapsrevisjonen gi særskilt attestasjon om beregningsgrunnlaget for tilskudd, herunder kontrollere om kurs og deltakere er dokumentert i henhold til bestemmelsene i denne forskriften. Revisor skal i attestasjonen bekrefte at han er kjent med vilkårene for tilskudd.*

Vofo mener det ikke er hensiktsmessig å pålegge medlemsorganisasjonene eller studieforbundets regionale ledd revisjon fra statsautorisert eller registrert revisor.

Studieforbundenes medlemsorganisasjoner og regionale ledd er hovedsakelig styrt av frivillige med små budsjetter. Pålagt krav om revisjon fra statsautorisert eller registrert revisor vil medføre store kostnader som i mange tilfeller vil overstige mottatt tilskudd. Vofo mener man må avbyråkratisere og redusere de administrative kostnadene til medlemsorganisasjoner og regionale ledd som ikke er regnskapspliktige.

### **§ 16. Gratis bruk av offentlige undervisningslokaler**

Vofo støtter videreføringen av bestemmelsen og viser til kommentar under lovens § 7.

Vi ser fram til videre dialog og et konstruktivt samarbeid, og ber om at Vofos innspill tas med i det videre arbeidet. Vi stiller gjerne på et møte for å utdype høringsnotatet.

**Med hilsen**

**Voksenopplæringsforbundet**

Hege Irene Fossum

Leder

Stian Juell Sandvik

Konstituert generalsekretær

## Referanser

BDO. (2017). *Studieforbundenes rolle i tilskuddsforvaltningen og bruk av tilskudd til administrative utgifter.*

BDO. (2018). *Rapport om evaluering av studieforbund for Kompetanse Norge.*

Kunnskapsdepartementet. (2019). *Høringsnotat. Forslag til endringer i voksenopplæringsloven og friskoleloven med forskrifter.*

NOU 2007:11. (2007). *Studieforbund - læring for livet.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019:12. (2019). *Lærekraftig utvikling - livslang læring for omstilling og konkurransevne.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Oxford Research og BDO. (2014). *Økonomi i studieforbund.*

Talberg, N. (2019). *Studieforbundene som læringskatalysator.* Oslo: Fafo.