



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 2

(2007–2008)

## Om lov om endringer i opplæringslova

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 12. oktober 2007,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag om endring i lov 17 juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova). Det foreslås å opprettholde dagens ordning med at fylkeskommunen der en barneverninstitusjon ligger har faglig, juridisk og økonomisk ansvar for opplæring av beboerne i institusjonen, men å lovfeste rett til refusjon for opplæringskostnader for beboere fra andre fylkeskommuner etter satser fastsatt av departementet.

### 2 Bakgrunn for lovforslaget

#### 2.1 Gjeldende rett

Opplæringsloven § 13–2 regulerer opplæringsansvaret for beboere i barneverninstitusjoner. Med virkning fra 1. januar 2007 er ansvaret lagt til fylkeskommunen der institusjonen ligger. Opplæringsansvaret innebærer at fylkeskommunen der institusjonen ligger er faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for å oppfylle opplæringsrettighetene etter opplæringsloven. Ansvaret til institusjonsfylket omfatter også barn og unge fra andre fylkeskommuner. Det er forutsatt at det ikke skal foretas individuelle gjesteelevsoppgjør mellom fylkeskommunene.

#### 2.2 Behov for endringer

Fra 1. januar 2007 ble opplæringsansvaret i helse-

institusjoner og barneverninstitusjoner samlet i institusjonsfylket, jf. Ot.prp. nr. 59 (2005–2006). Ansvaret til institusjonsfylket omfatter dermed også barn og unge fra andre fylkeskommuner. Hensikten med lovendringene var å rydde opp i et til dels uoversiktlig regelverk slik at beboere ved helse- og barneverninstitusjoner får den opplæringen de har krav på, og dermed bidra til at opplæringen kan komme raskt i gang etter innflytting i institusjonen.

I proposisjonen ble det vist til at lovforslagene ikke ville medføre endringer i de samlede utgiftene til opplæring i helse- og barneverninstitusjoner, men at man ville komme tilbake til de økonomiske konsekvensene og eventuell omfordeling av midler mellom fylkeskommunene i forbindelse med budsjettet for 2007. Dette er nærmere omtalt i rundskriv F–016–06 av 12. desember 2006.

Når det gjaldt barneverninstitusjonene la departementet til grunn at det var relativt god overensstemmelse mellom hvert fylkes andel av totalt antall plasser og fylkets andel av de samlede utgiftene til opplæring og kostnadsnøkkelen. Departementet konkluderte derfor med at fordelingen av plasser og variasjonen i kostnader var innenfor det som må påregnes innenfor systemet for rammefinansiering av kommunesektoren. Det ble derfor ikke foreslått noen omfordeling av midler mellom fylkeskommunene i St.prp. nr. 1 (2006–2007). I vurderingen ble det også lagt vekt på at kostnadene knyttet til opplæring i institusjoner dreier seg om en relativt liten del av fylkeskommunenes samlede utgifter til opplæring.

Flere fylkeskommuner reagerte på at det ikke ble foreslått omfordeling av midler mellom fylkeskommunene. Det ble blant annet vist til at omlegging av ansvaret for opplæring i institusjoner kan gi enkelte fylkeskommuner en urimelig merkostnad for elever fra andre fylker. En rekke barn og unge mottar opplæring i barneverninstitusjoner utenfor eget hjemfylke, mens midlene til opplæring fordeles gjennom inntektssystemet dit elevene er folkeregistrert. Enkelte fylker kan derfor ha fått en betydelig merkostnad som følge av ansvarsendringen. Stortinget ba derfor om en ny vurdering av de økonomiske kostnadene av lovendringen, jf. Budsjett-innst.S. nr. 5 (2006–2007).

I forbindelse med St.prp. nr. 67 (2006–2007), kommuneproposisjonen, ble det foretatt en omfordeling mellom fylkeskommunene av totalt 389 millioner kroner. Omfordelingen av midler ble begrenset til opplæring i barneverninstitusjoner, siden det er her de uheldige fordelingsvirkningene er størst. Det vises her til punkt 4 Departementets vurderinger og forslag, for nærmere omtale.

I Innst.S.nr. 231 (2006–2007) til kommuneproposisjonen heter det i en flertallsmerknad fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre at medlemmene:

«har merket seg at Regjeringen på raskeste måte har etterkommet kommunal- og forvaltningskomiteens anmodning i B.innst.S.nr. 5 (2006–2007) om å revidere fordelingen av tilskudd til fylkeskommuner for opplæring i barneverninstitusjoner. Flertallet mener at en permanent ordning må komme så raskt som mulig og iverksettes fra og med budsjettåret 2008. Flertallet mener videre at andre utdanningstilbud knyttet til ulike institusjoner, som rusinstitusjoner, bør omfattes av nyordningen.»

På denne bakgrunn ble det sendt på høring lovfor-slag om endring i finansieringen av opplæring i barneverninstitusjoner. Det lovfor-slaget som fremmes i denne proposisjonen er derfor begrenset til å gjelde barneverninstitusjoner.

Når det gjelder kommunal- og forvaltningsko-miteens merknad om at også andre institusjoner bør omfattes av en nyordning, som rusinstitusjo-ner, vises det til departementets høringsnotat med forslag om å endre opplæringsloven § 13–3a, som ble sendt på høring primo oktober d.å.

### 3 Høringen

Høringsnotat med forslag til lovendring ble sendt på høring 6. juli 2007.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instan-ser:

- Departementene
- Fylkeskommunene
- Fylkesmennene
- KS
- De fem regionene i Bufetat
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Høringsfristen var 27. august 2007. Det er 39 instanser som har avgitt uttalelse, og av disse er det 13 som ikke har merknader (10 departement og 3 fylkesmenn).

Følgende 26 instanser har kommet med kon-krete kommentarer:

- Rogaland fylkeskommune
- Oppland fylkeskommune
- Telemark fylkeskommune
- Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Sogn- og fjordane fylkeskommune
- Østfold fylkeskommune
- Vestfold fylkeskommune
- Hedmark fylkeskommune
- Akershus fylkeskommune
- Troms fylkeskommune
- Buskerud fylkeskommune
- Aust-Agder fylkeskommune
- Vest-Agder fylkeskommune
- Møre og Romsdal fylkeskommune
- Hordaland fylkeskommune
- Oslo kommune
- Nordland fylkeskommune
- Bufetat – Region Sør
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Barne- og likestillingsdepartementet
- Fylkesmannen i Buskerud
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
- Fylkesmannen i Finnmark
- Stjørdal kommune
- KS

#### 3.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det vist til at institusjonsfyl-kets faglige og juridiske ansvar for opplæring i barneverninstitusjoner opprettholdes, også når det gjelder opplæringsansvaret for barn og unge fra andre fylkeskommuner. For å få en rimeligere fordeling av de økonomiske kostnadene, ble det

foreslått at fylkeskommunen der institusjonen ligger får rett til refusjon for utgifter til opplæring fra fylkeskommunen der barnet eller den unge er bosatt, etter satser fastsatt av departementet i forskrift. Det ble foreslått at departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om refusjon av utgifter til opplæring av barn og unge fra andre fylkeskommuner. Som eksempel ble det vist til at det kan fastsettes ulike satser for refusjon, basert på plasseringsgrunnlag og behov for tilrettelegging.

### 3.2 Synspunkt fra høringsinstansene

Høringsuttalelsene viser at det er ulike oppfatninger om forslaget. Av de 18 fylkeskommunene som uttaler seg, er det 10 fylkeskommuner som støtter forslaget, mens 8 fylkeskommuner går i mot. Flere av fylkeskommunene som går imot forslaget, uttrykker tilfredshet med dagens ordning som ble innført 1. januar 2007, og ønsker en videreføring av denne ordningen.

Følgende instanser støtter forslaget om at institusjonsfylket får rett til refusjon av utgifter til opplæring av barn og unge fra andre fylkeskommuner, etter satser fastsatt av departementet i forskrift: Rogaland fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Aust-Agder fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Bufetat – Region Sør, Stjørdal kommune, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Buskerud.

*Hordaland fylkeskommune* uttaler blant annet:

«På bakgrunn av dei vanskane departementet har hatt med å utforme ein modell for tildeling som vert vurdert som rimeleg og rettferdig når det gjeld dei meirkostnadene nokre fylke har, vil ein modell der fylkeskommunane får refundert kostnadene frå heimfylket, etter fylkesrådmannen sitt syn gje den mest rettferdige kostnadsfordelinga mellom fylkeskommunane.»

Noen av høringsinstansene har imidlertid påpekt at de primært mener at det forvaltningsnivået som har det generelle ansvaret for henholdsvis grunnskole og videregående opplæring, også bør beholde dette når det gjelder barn og unge som av ulike årsaker oppholder seg i institusjon. (Oppland fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune og Barne-, ungdoms- og familiedi-

rektoratet.) Det er også noen som mener at opplæringsansvaret bør ligge hos hjemfylkeskommunen, slik ordningen var før 1. januar 2007.

Flere instanser mener forslaget legger opp til en deling av det økonomiske og juridiske ansvaret mellom institusjonsfylke og hjemfylke, og mener dette er uheldig.

*Vestfold fylkeskommune* uttaler blant annet:

«Vestfold fylkeskommune mener primært at det forvaltningsnivå som har det generelle ansvaret for hhv grunnskole (kommune) og videregående opplæring (fylkeskommune), best vil kunne ivareta den enkelte elevs opplæring. Dette vil sikre elevenes rettigheter etter opplæringsloven, samt ivareta behovet for helhetlig ansvar, planlegging og kontinuitet i opplæringen, samt likeverdig behandling. Alternativt bør staten ved barnevernmyndighetene ha dette ansvaret.

Dersom dagens ordning blir opprettholdt, med fylkeskommunen som ansvarlig for grunnskole og videregående opplæring for elever i barneverninstitusjoner, støtter Vestfold fylkeskommune forslaget om at det økonomiske ansvaret plasseres i hjemfylkeskommunen. Det pekes imidlertid på de uheldige konsekvensene av å plassere det faglige og juridiske ansvaret for opplæringen hos institusjonsfylkeskommunen. Noe som medfører at ingen fylkeskommune vil ha et helhetlig ansvar for opplæringen, da opplæringsansvaret vil ligge hos den fylkeskommunen hvor eleven til enhver tid oppholder seg.»

Mange har også uttalt seg om satsene, og her er det ulike oppfatninger:

- satsene må være basert på faktiske kostnader
- satsene må ikke være basert på faktiske kostnader
- det må være realistiske satser
- det bør fastsettes fire ulike satser for barn med behov for spesialundervisning
- i tillegg til en ordinær grunnsats bør det være en sats for lav, middels, høy og ekstra høye kostnader forbundet med opplæringen
- det må gis mulighet for individuelle avtaler mellom fylkeskommunene
- satsene bør fastsettes i rundskriv, ikke i forskrift.

Noen instanser mener at det i stedet for en refusjonsordning bør innføres en korreksjonsordning for barn og unge i barneverninstitusjoner på samme måte som for elever i private og statlige skoler.

*Akershus fylkeskommune* uttaler:

«Akershus fylkeskommune er enig i at institusjonsfylkene skal få kompensasjon for sine opplæringsutgifter, men denne kompensasjonen må ikke ordnes gjennom et eget gjesteelevsoppgjør mellom fylkene. Det krever altfor store administrative ressurser i fylkeskommunene for å gjennomføre dette. Akershus fylkeskommune mener at kompensasjonen for opplæringsutgiftene i barnevernsinstitusjoner må skje sammen med kompensasjonen for fylkeskommunenes øvrige opplæringsutgifter, dvs gjennom fylkeskommunenes inntektssystem. I dag har fylkeskommuner og kommuner en korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler som fungerer svært godt. Det vil være naturlig at elever i statlige og private barnevernsinstitusjoner inngår som en egen «korreksjonsordning» i inntektssystemet.»

*Sør-Trøndelag fylkeskommune* mener:

«Departementet bør kunne gjennomføre en omfordeling mellom fylkeskommunene basert på foregående års tall for barn i barnevernsinstitusjoner med en gjennomsnittspris for alle fylkeskommunene.»

KS presiserer at forslaget er begrenset til å gjelde hvordan vertsfylkeskommunen for barnevernsinstitusjoner økonomisk skal kompenseres for at man har fått et undervisningsansvar for personer som har sin folkeregisteradresse i andre fylker, og viser til forutsetningen om at kompensasjonen skal skje innenfor uendrede samlede økonomiske rammer. KS viser også til flertallsmerknaden i innstillingen til kommuneproposisjon for 2008 og uttaler:

«KS har på denne bakgrunn forståelse for at man vil fremme forslag til endringer, men har følgende merknader til det konkrete forslag til varig kompensasjonsordning:

- KS ser det som en svakhet ved forslaget at man ikke har utredet alternative løsninger, som for eksempel å innføre en trekkordning for elevene i rammetilskuddet, tilsvarende hva man har for elever i statlige og private skoler.
- KS viser til at det har vært usikkerhet knyttet til kostnadene ved institusjonsopplæring. Uavhengig av hvilken kompensasjonsløsning som velges vil en grundig kostnadskartlegging kunne være viktig for å få et bedre grunnlag for å fastsette kompensasjonssatser.
- KS merker seg at det ikke foreslås noen utvidelse til andre institusjoner, som rusin-

stitusjoner (jf. Kommunalkomiteéens merknad). Det mangler i høringsnotatet én forklaring fra KD på hvorfor dette ikke foreslås, eventuelt en redegjørelse for videre håndtering av dette spørsmålet.

- Det bør tillegges vekt at den kompensasjonsordningen man velger ikke medfører unødvendig store administrative kostnader i fylkeskommunene. Det er etter KS' oppfatning en svakhet at slike administrative kostnader verken er omtalt eller anslått i høringsnotatet.

KS har på bakgrunn av kort høringsfrist ikke fått drøftet høringsforslaget med fylkeskommunene. Fylkeskommunenes vurderinger bør etter KS' oppfatning tillegges stor vekt når man fastsetter en varig løsning for hvordan fylkeskommunene skal kompenseres.»

Enkelte høringsinstanser peker også på at det bør gjelde samme ansvarsforhold og refusjonsordning for elever i barnevernsinstitusjoner og helseinstitusjoner, slik at lovendringen bør omfatte både opplæringsloven § 13–2 og § 13–3a. (Oppland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune).

Flere fylkeskommuner viser til at formuleringen i forslaget til lovtekst er upresis og kan skape uklarhet om hvilken fylkeskommune som skal betale refusjon. I høringsnotatet ble det foreslått følgende lovtekst:

«Fylkeskommunen der institusjonen ligg har rett til refusjon av utgifter til opplæringa frå fylkeskommunen der barnet eller den unge er busett, etter satsar fastsett av departementet.»

Høringsinstansene mener lovteksten bør presiseres til fylkeskommunen der barnet eller den unge er bosatt når barnevernsvedtaket fattes. (Oppland fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Aust-Agder fylkeskommune, Oslo kommune).

*Barne-, ungdoms og familiedirektoratet* uttrykker stor bekymring for om den foreslåtte endringen i opplæringsloven vil sikre undervisningsstilbudet til barn og unge i barnevernsinstitusjoner på best mulig måte. Direktoratet uttaler blant annet:

«Ved å gi vertsfylkeskommunene refusjonsmulighet vil man etter direktoratets vurdering lett kunne komme tilbake til den situasjon man var før siste lovendring der barn og unge på institusjon fikk utsatt skolestart på grunn av

manglende refusjon fra hjemfylket [...] Direktoratet er opptatt av at barn og unge i institusjon får det opplæringstilbud de har krav på fra den dag de kommer til institusjonen. Dersom fylkeskommunen hvor institusjonen er lokalisert eventuelt skulle få refusjonsmulighet for barn og unge fra andre fylker, må det likevel forventes at undervisningstilbudet er dimensjonert slik at man uten opphold kan etablere undervisningsopplegg for nye elever fra den dag de flytter inn i institusjonen. På den måten vil man kunne motvirke at det tar lang tid fra inntak på institusjon til et tilpasset opplæringstilbud er på plass. Refusjonsmuligheten må da eventuelt gjøres gjeldende fra dag barnet/ungdommen tas inn i institusjonen.»

*Barne- og likestillingsdepartementet* er også bekymret for om forslaget vil sikre undervisningstilbudet til barn og unge i barneverninstitusjoner på best mulig måte, og presiserer at dersom lovendringen gjennomføres, må det være en forutsetning at institusjonsfylket setter i gang opplæring så snart en elev flytter inn i en institusjon i fylket. Opplæringen må starte selv om ikke finansieringen fra bostedsfylket er avklart.

Det er åtte fylkeskommuner som går imot forslaget: Sør-Trøndelag fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Oslo kommune, Nordland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune og Akershus fylkeskommune. De fleste går imot forslaget fordi de ønsker å videreføre den ordningen som ble innført med virkning fra 1. januar 2007.

*Møre og Romsdal fylkeskommune* uttaler blant annet:

«I ot.prp.nr. 59. står det «Departementet legg likevel avgjerande vekt på at både kartlegginga av opplæringsverksemda ved spesielt dei private institusjonane og høringsfråsegnene viser at dagens ordning med gjesteelevoppgjer ikkje fungerer tilfredsstillande». Det er difor med undring vi les forslag om lovendringa. Her vil altså departementet gå tilbake til ein ordning som har vist seg ikkje å fungere.

Slik ordninga var før 01.01.07, så hadde heimfylkeskommunen både økonomisk, juridisk og fagleg ansvar for dei institusjonsplasserte. Det var likevel ei dårleg ordning, fordi ein vanskeleg kunne ha fagleg oversikt over ei opplæring som skulle foregå i eit anna fylke.

Det som er annleis ved den ordning vi hadde tidlegare, er at ein i det nye forslaget

legg opp til å dele det faglige og juridiske ansvaret, fra det økonomiske ansvaret. (...)

Dersom vi held fokus på elevane det gjeld, så ser vi at vi med lovendringa som trådde i kraft frå 1.1.07, ser ut til å ha fått eit mykje større høve til å sikre at dei elevane vi har ansvaret for får ei god pedagogisk opplæring. Sidan institusjonsplasstalet er relativt stabilt, så kan vi legge til rette opplæringstilbod og sikre samarbeidsavtalar med dei kommunane der institusjonane ligg. Dette gjev eit langt betre tilbod, enn den gangen vi skulle sikre eit fagleg og juridisk tilbod til ein elev som budde ved ein institusjon i eit anna fylke.

Møre og Romsdal fylke er også kritiske til at departementet legg opp til ei lovendring alleie eit halvt år etter att lovendringa trådde i kraft. Dette meiner vi er altfor kort tid for å vurdere korleis dette vil fungere og kva verknader det vil ha for dei ulike fylka. Dette gjev også svært dårlege vilkår for å planlegge det vidare arbeidet for den gjeldande elevgruppa.»

*Nordland fylkeskommune* uttaler blant annet:

«Plassering av opplæringsansvaret til institusjonsfylket er nylig vedtatt, og trådte i kraft 1. januar 2007. Denne ordningen gjør at opplæringen kan starte opp umiddelbart etter institusjonsplasseringen fordi vi ikke lenger har individuelle gjesteoppgjør mellom fylkeskommunene.»

Noen instanser peker på at departementet ved forrige lovendring hadde fastsatt en del kriterier som skulle ligge til grunn for ansvarsfordelingen. Blant disse var at ordningen skulle være lett å praktisere og at det skulle være færrest mulig oppgjørsordninger i etterkant av institusjonsoppholdet. Det skulle dessuten være en klar plassering av opplæringsansvaret der det forvaltningsnivået som hadde det finansielle og juridiske ansvaret også hadde ansvaret for at skoledriften fyller kravene i opplæringsloven. Blant andre *Telemark fylkeskommune* mener at det forslaget som nå foreligger, ikke tar hensyn til de kriterier som staten har lagt opp til tidligere, og uttaler:

«De senere årene har det vært sterk uro og stadige skiftninger i lov- og regelverk når det gjelder opplæringen ved barneverninstitusjoner. Vi må dessverre si at det forslag som nå foreligger – etter vårt syn – ikke vil skape ro og langsiktighet når det gjelder undervisning i barneverninstitusjonene.»

## 4 Departementets vurderinger og forslag

Hensikten med lovforslaget er å sikre et best mulig opplæringstilbud til barn og unge i barneverninstitusjoner, og samtidig bidra til en rimelig fordeling av de økonomiske kostnadene for de elevene som mottar opplæring i barneverninstitusjoner utenfor eget hjemfylke. Lovforslaget er en oppfølging av flertallsmerknaden i Innst.S. nr. 231 (2006-2007) til kommuneproposisjonen, der det blant annet uttales:

«Flertallet mener at en permanent ordning må komme så raskt som mulig og iverksettes fra og med budsjettåret 2008.»

Som varig løsning foreslår departementet å opprettholde dagens ordning med at fylkeskommunen der barneverninstitusjonen ligger har faglig, juridisk og økonomisk ansvar for opplæringen, men å lovfeste rett til refusjon av utgifter til opplæringen for elever fra andre fylker etter satser fastsatt av departementet. En refusjonsrett etter satser vil bidra til en rimeligere fordeling av kostnadene, noe som i sin tur bør bidra til at barn og unge i institusjonene får den opplæringen de har rett til etter opplæringsloven uten ugrunnet opphold.

Departementet har merket seg at noen høringsinstanser mener det er uheldig at juridisk og økonomisk ansvar deles. Departementet understreker at institusjonsfylkets helhetlige ansvar for opplæringen faglig, juridisk og økonomisk ikke endres med dette forslaget. Institusjonsfylket er ansvarlig for å vurdere elevenes rett til opplæring og eventuelle behov for tilrettelegging eller spesialundervisning. Institusjonsfylket skal også fastsette opplæringstiltakene, sørge for sakkyndige vurderinger og fatte vedtak om spesialundervisning. Opplæringen skal settes i gang så raskt som mulig og finansieres av institusjonsfylket. I etterkant vil institusjonsfylket kunne kreve refusjon fra bostedsfylkeskommunen etter de satser staten har fastsatt. Disse satsene vil ikke alltid tilsvare de reelle utgiftene til opplæring.

Noen høringsinstanser mener at en klar ansvarsplassering hos en kommune eller fylkeskommune best vil kunne ivareta hensynet til kontinuitet og planlegging av opplæringen for den enkelte elev. Departementet kan ikke se at en rett til å kreve refusjon fra andre fylkeskommuner etter fastsatte satser vil bidra til dårligere kår for planlegging av opplæringstilbudet. Formålet med lovendringsforslaget er tvert i mot å bidra til

større økonomisk forutsigbarhet for institusjonsfylkene, og sikre at opplæringen kan komme i gang uten ugrunnet opphold. En av grunnene til at opplæringsansvaret ble flyttet fra hjemfylke til institusjonsfylke ved siste lovendring, var blant annet tilbakemelding fra enkelte barneverninstitusjoner om at opplæringen kom sent i gang på grunn av forsinket finansiering/overføring av ressurser mellom fylkeskommunene.

### 4.1 Presisering av lovteksten

Flere fylkeskommuner har påpekt at formuleringen i forslaget til lovtekst i høringsbrevet er upresis og kan skape uklarhet om hvilken fylkeskommune som skal betale refusjon. Det er foreslått å endre ordlyden slik at den fylkeskommunen som skal yte refusjon blir fylkeskommunen der barnet eller den unge er bosatt på det tidspunktet det blir fattet vedtak om plassering. Departementet er enig i at lovteksten bør presiseres, og foreslår at lovteksten endres i samsvar med denne presiseringen.

### 4.2 Nærmere om det økonomiske oppgjøret

Det er en utfordring å finne den mest hensiktsmessige økonomiske ordningen som fylkeskommunene samlet kan gå inn for, samtidig som det ikke går utover opplæringsretten til elevene som bor i institusjonene. Høringsuttalelsene viser også at det er ulike oppfatninger om dette, jf. punkt 3.2. Av 18 fylkeskommunene som har kommet med merknader, er det 10 fylkeskommuner som støtter forslaget, mens 8 fylkeskommuner går i mot. Flere av de som går imot forslaget, begrunner det med at de ønsker en videreføring av den ordningen som ble innført 1. januar 2007.

I forbindelse med lovendringen 1. januar 2007 foretok departementet en vurdering av de økonomiske konsekvensene. Departementets vurdering var da at fordelingen av antall plasser i barneverninstitusjoner stemmer relativt godt overens med hvordan midlene til fylkeskommunene fordeles gjennom kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Det ble også lagt til grunn at gjennomsnittskostnaden for opplæring per institusjonsplass er den samme for alle fylker. Det ble ikke foreslått noen omfordeling av midler mellom fylkeskommunene i St.prp. nr. 1 (2006-2007). Det ble samtidig forutsatt at det ikke skulle foretas individuelle gjesteelevsoppgjør mellom fylkeskommunene, jf. Ot.prp. nr. 59 (2006–2007).

Både Kunnskapsdepartementet og Kommu-

nal- og regionaldepartementet mottok imidlertid reaksjoner fra flere fylkeskommuner som pekte på at omleggingen av ansvaret for opplæring i institusjoner kan gi enkelte fylkeskommuner en urimelig økonomisk belastning – både fordi noen fylker har et relativt høyt antall plasser i forhold til folketallet, og fordi noen fylker har relativt høyere kostnader knyttet til opplæring i barneverninstitusjoner enn andre fylker. Som følge av dette ba kommunal- og forvaltningskomiteén i Budsjettinnst. S. nr. 5 (2006-2007) regjeringen om å foreta en ny vurdering av de økonomiske konsekvensene av lovendringen:

«Flertallet ber derfor Regjeringen om å foreta en ny vurdering av de økonomiske konsekvensene av omleggingen, slik at de økonomiske overføringene til den enkelte fylkeskommune gjenspeiler de faktiske kostnadene i denne fylkeskommunen. Flertallet forutsetter at en kommer tilbake til dette i Revidert budsjett for 2007.»

I samarbeid med KS og representanter fra fylkeskommunene foretok departementet en ny vurdering av de økonomiske konsekvensene vinteren/våren 2007. I et brev i mars 2007, med et utkast til økonomisk omfordeling mellom fylkeskommunene, ble fylkeskommunene bedt om å ta stilling til bl.a. korrekt antall institusjonsplasser og beregnede gjennomsnittskostnader.

Etter en gjennomgang av tilbakemeldingene fra fylkeskommunene foreslo departementet en omfordeling av midler mellom fylkeskommunene i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2008 og revidert budsjett i 2007. Hovedpunktene i dette forslaget til økonomisk oppgjør var at midlene skulle omfordeles ved et trekk i den samlede rammen i makro – tilsvarende de samlede kostnadene knyttet til opplæring i barneverninstitusjoner. Disse midlene skulle så omfordeles mellom fylkeskommunene etter antall plasser med henholdsvis «høy», «moderat» og «ordinær kostnad» (hhv. 485 000 kroner, 245 000 kroner og 82 000 kroner per elev per år). Det ble lagt til grunn at trekket og omfordelingen av midler var midlertidig, og at omfordelingen skulle legges inn i tabell C i inntektssystemet. Omfordelingen var et «nullsum-oppgjør» og innebar at noen fylker fikk et trekk i rammen, mens andre fylker fikk et tillegg. Det ble foretatt en omfordeling mellom fylkeskommunene av totalt 389 millioner kroner.

Formålet med omfordelingen var å ta hensyn til at kostnadene knyttet til opplæring for barn i barneverninstitusjoner i 2007 fordeler seg vesent-

lig forskjellig fra fordelingen av midler gjennom kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Tilbakemeldingen fra fylkeskommunene var likevel at dette ikke er en ordning som «treffer» godt nok. Fylker som fikk et trekk i rammen hevdet at trekket er for stort, mens fylker som fikk et tillegg i rammen hevdet at tillegget er for lite.

I Innst.S.nr. 231 (2006–2007) til kommuneproposisjonen heter det i en flertallsmerknad fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre at medlemmene:

«har merket seg at Regjeringen på raskeste måte har etterkommet Kommunal- og forvaltningskomiteens anmodning i B.innst.S.nr. 5 (2006–2007) om å revidere fordelingen av tilskudd til fylkeskommuner for opplæring i barneverninstitusjoner. Flertallet mener at en permanent ordning må komme så raskt som mulig og iverksettes fra og med budsjettåret 2008. Flertallet mener videre at andre utdanningstilbud knyttet til ulike institusjoner, som rusinstitusjoner, bør omfattes av nyordningen.»

I høringsbrevet av 6. juni 2007 foreslår Kunnskapsdepartementet en lovendring som innebærer at vertsfylkeskommunen får rett til refusjon for opplæringskostnader for barn og unge i barneverninstitusjoner som kommer fra andre fylker.

Blant andre KS og Akershus fylkeskommune har i sine høringsuttalelser foreslått at det i stedet for en refusjonsordning innføres en korreksjonsordning for barn og unge i barneverninstitusjoner på samme måte som for elever i private og statlige skoler.

Det er imidlertid noen forskjeller i de økonomiske omstendighetene knyttet til barn/unge i barneverninstitusjoner i forhold til barn/unge i private og statlige skoler. For barn/unge i barneverninstitusjoner vil noen fylker ha mindretgifter til opplæring mens andre fylker får merutgifter. Når det gjelder barn/unge i private og statlige skoler vil noen fylker ha mindretgifter som følge av den statlige finansieringen av opplæringen, men ingen fylker har merutgifter.

For de private og statlige skolene er det innført en korreksjonsordning som skal være utjevnenende i forholdt til at noen fylker har en innsparing. Ordningen innebærer at de fylkene som har mindretgifter som følge av elever i private og statlige skoler trekkes i rammen. Disse midlene legges i sin helhet tilbake i rammen og fordeles til alle fylkeskommunene etter kostnadsnøkkelen.

En eventuell «tilsvarende» korreksjonsord-

ning for barneverninstitusjoner må være «omvendt» – dvs. at den skal være utjevneende i forhold til at noen fylker har en merkostnad. En «tilsvarende men omvendt» korreksjonsordning for elever i barneverninstitusjoner innebærer et trekk i den samlede rammen i makro og omfordeling etter antall barnevernplasser/merkostnader. En slik ordning er lik den ordningen som ble valgt for inneværende år og som mange fylker har gitt uttrykk for at er for lite treffsikker.

En «korreksjonsordning» der det trekkes midler fra rammen til fylket der eleven er bosatt på det tidspunktet det blir gjort vedtak om plassering og omfordeles uavkortet til det fylket der eleven er i barneverninstitusjon – basert på en rapportering fra institusjonsfylket og en aksept fra hjemfylket – vil i praksis være en refusjonsordning administrert av staten. Departementet kan ikke se at en slik ordning har noen fordeler framfor en ordinær refusjonsordning mellom fylkeskommunene, og som administreres av fylkeskommunene selv. Departementet mener derfor at refusjoner knyttet til opplæring i barneverninstitusjoner bør administreres av fylkeskommunene på lik linje med andre refusjoner mellom fylkene.

På denne bakgrunn har ikke departementet funnet det hensiktsmessig å foreslå andre løsningsalternativer. Departementet er imidlertid enig med de høringsinstansene som påpeker at forslaget om å innføre en rett til refusjon for kostnader bryter med noen av de prinsippene departementet la til grunn ved forrige lovendring; som at ordningen skulle være lett å praktisere og at det skulle være færrest mulig oppgjørordninger i etterkant av institusjonsoppholdet. Når departementet likevel foreslår en refusjonsordning som i praksis betyr gjesteelevsoppgjør mellom fylkeskommunene, er det fordi en slik løsning etter departementets vurdering er den mest hensiktsmessige måten å kompensere for utgifter til opplæring uten at det går ut over opplæringstilbudet til elevene.

Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om hvilke satser/beløp som skal legges til grunn for refusjonskravene i forbindelse med forskriftsarbeidet. Departementet vil da også komme tilbake til hvorvidt det er mest hensiktsmessig at selve satsene/beløpene reguleres i rundskriv framfor i forskrift. Høringsforslag om forskrifter vil bli sendt ut høsten 2007.

### 4.3 Departementets forslag

Departementet foreslår etter dette å opprettholde dagens ordning med at fylkeskommunen der bar-

neverninstitusjonen ligger har faglig, juridisk og økonomisk ansvar for opplæringen, men å lovfeste rett til refusjon for utgifter til opplæring fra den fylkeskommunen der barnet eller den unge er bosatt på det tidspunktet det fattes vedtak om plassering, etter satser fastsatt av departementet. Det foreslås at departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om refusjon av utgifter til opplæring av barn og unge fra andre fylkeskommuner. Departementet foreslår å endre opplæringsloven § 13–2 i samsvar med dette.

## 5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er forutsatt at forslaget til lovendring skal skje innenfor uendrede økonomiske rammer. Forslaget om at fylkeskommuner med mange institusjonsplasser skal få dekket opplæringskostnader forbundet med barn og unge fra andre fylker medfører derfor ingen endringer i de samlede utgiftene til opplæring i barneverninstitusjoner.

Forslaget innebærer at den midlertidige omfordelingen som ble foretatt i forbindelse med St.prp. nr. 67 (2006–2007) ikke trenger å videreføres. Midlene som p.t. ligger i tabell C-fk i Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1 (2006–2007) (grønt hefte) kan dermed legges inn i rammetilskuddet til fylkeskommunene.

Det er totalt ca 1500 plasser i barneverninstitusjonene (offentlige og private). Den fylkeskommunen som etter lovforslaget får rett til refusjon fra andre fylkeskommuner, vil også få det administrative arbeidet med å kreve refusjonen. En rimeligere fordeling av kostnadene vil oppveie det administrative arbeidet med innkreving av refusjon. Dessuten vil innkreving av refusjonen i hovedsak bli en ekspedisjonssak, da det er tenkt at det skal være et enkelt system med fastsatte satser. Departementet mener derfor at forslaget ikke vil medføre administrative konsekvenser av betydning.

## 6 Merknader til lovforslaget

Endringen i opplæringsloven § 13–2 innebærer at fylkeskommunen der barneverninstitusjonen ligger får rett til refusjon av utgifter til opplæring av barn og unge fra fylkeskommunen der barnet eller den unge er bosatt på det tidspunktet det fattes vedtak om plassering, etter satser fastsatt av departementet.



Forslaget medfører ingen endringer i institusjonsfylkets helhetlige ansvar (faglig, juridisk og økonomisk) for å oppfylle beboernes rettigheter etter opplæringsloven. Det betyr blant annet at opplæringen må settes i gang uten ugrunnet opphold når institusjonsoppholdet starter.

Departementet gir forskrifter om refusjon av utgifter til opplæring.

*Merknad til romertall II om iverksetting*

Departementet tar sikte på at lovendringen trer i kraft 1. januar 2008.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i opplæringslova.

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i opplæringslova i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag til lov om endringer i opplæringslova

### I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa blir det gjort følgende endringer:

§ 13–2 skal lyde:

§ 13–2 Plikt for fylkeskommunen til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og vidaregåande opplæring i institusjonar etter barnevernlova

Når det blir gjort vedtak om plassering i institusjon etter barnevernlova, er det den fylkeskommunen der institusjonen ligg som har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og vidaregåande opplæring etter lova her. *Fylkeskommunen der institusjonen ligg har rett til refusjon av utgifter til opplæringa frå fylkeskommunen der barnet eller den unge er busett på*

*det tidspunktet det blir gjort vedtak om plassering, etter satsar fastsett av departementet.*

Ansvaret omfattar barn og unge i institusjonar i fylkeskommunen som den statlege regionale barnevernmyndigheita har ansvaret for etter barnevernlova § 5–1, og barn og unge i private og kommunale institusjonar som er godkjende etter barnevernlova § 5–8. Dersom opplæringa skjer i institusjonen, skal institusjonen sørge for nødvendige lokale til formålet.

*Departementet gir forskrifter om refusjon av utgifter til opplæring av barn og unge frå andre fylkeskommunar.*

### II

Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer.





