

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Vår ref.: 2006/2421 - 27509/2007

Deres ref.: 200703342

Dato: 23.8.2007

Høringsuttalelse – Forslag om endring i finansieringsansvaret for opplæring i barneverninstitusjoner

Vi viser til brev datert 6.7.2007, høring om forslag til endring i finansieringsansvaret for opplæring i barneverninstitusjoner etter opplæringsloven § 13-2.

Høringsinstansen har forelagt saken for underordnet organ Østfold fylkeskommunale grunnskole. På grunn av tidspunktet for høringsfristen har det ikke vært mulig å behandle høringen i politiske organer.

Vedlagt følger høringsuttalelse fra Østfold fylkeskommune.

Med hilsen

Einar Wium
fylkesopplæringssjef

Torstein Wroldsen
rådgiver

Opplæringsavdelingen, Seksjon for pedagogikk og utviklingsarbeid

Postadresse: Postboks 220, 1702 Sarpsborg
Kontoradresse: Oscar Pedersensvei 39, Sarpsborg
Telefon: 69 11 70 00, Telefaks: 69 11 70 70

E-post: sentralpost@ostfold-f.kommune.no

Internett:
Org.nr.:

Høringsuttalelse fra Østfold fylkeskommune – forslag til endring i finansieringsansvaret for opplæring i barneverninstitusjoner – opplæringsloven § 13-2.

Pkt 2:

"Bakgrunn for forslag om ny lovendring (side 2, tre siste avsnitt):

I St. prp. nr. 67 (2007-2008) ble det også varslet at den reviderte fordelingen av midler mellom fylkeskommunene ikke kan betraktes som en varig løsning på finansieringen av institusjonsopplæring, og det varsles at Kunnskapsdepartementet vil arbeide videre med en varig løsning for det økonomiske oppgjøret mellom fylkeskommunene.

I innstillingen til kommuneproposisjonen heter det i en flertallsmerknad fra Arbeiderpartiet, SV, Senterpartiet, Høyre, KrF og Venstre at *"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 fremmes lovforslag om endring av finansieringsansvaret for opplæring i barneverninstitusjoner."

Kommentar:

I flertallsmerknaden menes det at andre utdanningstilbud knyttet til, for eksempel rusinstitusjoner, også bør omfattes av nyordningen. Andre utdanningstilbud er imidlertid også knyttet til ungdomspsykiatriske institusjoner. I tillegg til rusinstitusjonene, er Capio Anoreksisenter i Fredrikstad med 17 døgnplasser for pasienter fra hele landet og Rørvik skole ved Larkollen ungdomspsykiatriske behandlingshjem lokalisert i Østfold.

Høringsnotatet tar kun for seg refusjonsordning for opplæringsansvar etter § 13-2, og ikke § 13-3a slik flertallmerknaden anbefaler.

De uheldige fordelingsvirkningene ble riktig nok størst for barneverninstitusjonene, men for fylker som har ungdomspsykiatriske institusjoner innenfor sitt ansvarsområde, og som rekrutterer klienter fra andre fylker, for eksempel Rørvik i Østfold, er dette en betydelig ekstra kostnad.

Et annet forhold er forenklete saksbehandlingsrutiner som ble påpekt i Ot. prp. 56 (2005-2006). Dersom refusjonsordningen bare skal gjelde for § 13-2 blir de administrative rutineene mer komplisert enn før lovendringen 1.1.2007.

En refusjonsordning bør omfatte opplæringsansvar både etter § 13-2 og § 13-3a slik flertallsmerknaden fra innstillingen til kommuneproposisjonen anbefaler.

Pkt 4:

"Forslag til lovendring i opplæringsloven § 13-2

Departementet foreslår at institusjonsfylkets ansvar for opplæring opprettholdes, også når det gjelder opplæringsansvaret for barn og unge fra andre fylkeskommuner. For å få en rimeligere fordeling av de økonomiske kostnadene, spesielt i forbindelse med de private barneverninstitusjonene, foreslås at fylkeskommunen der institusjonen ligger får rett til refusjon for utgifter til opplæring fra hjemfylkeskommunen.

Det foreslås at departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om refusjon av opplæringskostnadene mellom institusjonsfylke og hjemfylke, etter nærmere fastsatte satser. I forskriftene kan det for eksempel fastsettes refusjon etter ulike satser avhengig av plasseringsgrunnlag og behov for tilrettelegging. Forskriftsutkast sendes på høring høsten 2007."

Kommentar:

Østfold fylkeskommune mener det er positivt at departementet fastsetter satser for refusjon. Satsene må imidlertid være realistiske i forhold til faktisk kostnadsnivå og de må justeres jevnlig etter lønnsutviklingen.

Retten til å kreve refusjon kan bestemmes i lov eller forskrift, men satser bør av praktiske hensyn reguleres i rundskriv eller på annen måte.

Å bestemme satser for målgruppen krever et utvalg av indikatorer. Generelt, for de fleste elever i institusjon, er at de har kostnadskrevende behov for oppfølging og tilrettelegging. Det er unntaksvis at kun ordinær grunnsats dekker elevenes tilretteleggingsbehov.

Når det gjelder videregående opplæring har elever med særskilte behov normalt én måned tidligere søknadsfrist enn ordinære elever fordi skolesystemet trenger mer tid, bl.a. til pedagogiske og organisatoriske forberedelser og til ressursberegning. Elever som bor i institusjon kommer til skolen utenom søknadsfristene og ofte etter at skolen har startet om høsten. Når barn og unge befinner seg i akutt krise er en konsekvens at vurderinger av og hensyn til skolesituasjonen ofte kommer i annen rekke.

Dette er forhold som i tillegg til den enkelte elevs tilretteleggingsbehov ofte fører til dyre løsninger, noe det bør tas hensyn til når det skal utarbeides satser.

Plasseringsgrunnlag, som nevnes i høringsnotatet, indikerer alvorlighetsgrad i forhold til omsorgsbehov. Vi er enig i at det også indikerer graden av oppfølgingsbehov i skolen slik departementet mener.

Vi vil peke på to alternativer som kan danne grunnlag for satser:

1. Grunnsats etter KS-norm, pluss spesialundervisningsressurs etter behov og sakkyndig vurdering.
2. Utvikle kostnadskategorier (3-4 kategorier) basert på plasseringsgrunnlag, gruppestørrelse og lærerressurs / assistentressurs.

Elevene plasseres i riktig kategori av institusjonsfylket, bl.a. basert på sakkyndig uttalelse fra PPT, behov for spesialundervisning og uttalelse fra skolen om muligheter for tilrettelegging/organisering.

Pkt 5:

"Forslag til lovtekst (Endringsforslagene er markerte med kursiv)

§ 13-2 Plikt for fylkeskommunen til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående 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 videregående 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, etter satsar fastsett av departementet.*

Ansvaret omfattar barn og unge i institusjonar i fylkeskommunen som den statlege regionale barnevernmyndigheita har ansvar 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."

Kommentar:

De fleste elevene har et stort antall omsorgsplasseringer bak seg, ofte spredt over flere fylker og ulike typer tiltak.

Østfold fylkeskommune mener derfor at det er nødvendig å identifisere økonomisk ansvarlig fylke med "det fylke der vedtaket om institusjonsplassering ble fattet" i tillegg til eller i stedet for "busett".

Ny tekst kan være: *"Fylkeskommunen der institusjonen ligg har rett til refusjon av utgifter til opplæringa frå fylkeskommunen der barnet eller den unge er busett og hvor vedtak om institusjonsplassering ble fattet, etter satsar fastsett av departementet."*

Ved å ta inn denne formuleringen gir loven en mer presis angivelse av hvilket fylke som er økonomisk ansvarlig.

Generell kommentar:

Østfold fylkeskommune støtter forslaget om rett til refusjon, samtidig ser vi dilemmaet i at ansvaret for elevens opplæring igjen deles mellom flere fylker.

Departementets forslag til lovendring, som gir institusjonsfylket rett til refusjon fra elevens hjemfylke, sikrer en riktig fordeling av de økonomiske kostnadene gitt at det utvikles funksjonelle satser.

Samtidig brytes intensjonen i Ot. prp. nr. 59 (2005-2006) om et helhetlig ansvar. Departementet foreslår at institusjonsfylkets ansvar for opplæring opprettholdes, også når det gjelder opplæringsansvaret for barn og unge fra andre fylker. Konsekvensen av forslaget blir delt ansvar, juridisk og faglig ansvar ligger til institusjonsfylket og økonomisk ansvar til hjemmefylket.

Barn og unge som bor i institusjon flytter ofte mellom ulike institusjoner og andre former for tiltak. Flyttingene foregår også på tvers av fylkesgrensene. Forslaget innebærer at juridisk og faglig ansvar vil skifte mens økonomisk ansvar ligger fast til hjemmefylket. En slik ansvarsdeling kan være uheldig for eleven. Det er viktig at ansvaret for opplæringen, både juridisk, faglig og økonomisk ligger til ett fylke. For sikring av størst mulig grad av stabilitet, oppfølging og helhetlig plan er det derfor naturlig at elevens hjemmefylke er ansvarlig for opplæringen.

Ot. prp. nr. 59 (2005-2006) kap. 6 Økonomiske og administrative konsekvenser, uttrykker i en kommentar at endringen i opplæringslova §§ 13-2 og 13-3a gjør ordningen lettere å administrere enn dagens ordning fordi det ikke vil være behov for økonomiske oppgjør mellom de forskjellige instansene.

Med den varslede endringen faller også denne fordelingen bort.

Mulige konsekvenser for virksomhetene Grepperød og Rørvik skole

Med lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2007 ble ansvaret for opplæring i private helseinstitusjoner overført til fylkeskommunen der institusjonen ligger. Som en konsekvens av at dette ansvaret ble lagt til institusjonsfylket, mente departementet at også opplæringsansvaret for barneverninstitusjonene burde overføres institusjonsfylket. All opplæring i disse institusjonene ble lagt til institusjonsfylket, uavhengig av om plasseringen skjer i samsvar med helselovgivningen og uavhengig av om institusjonen er offentlig eller privat.

For Østfold fylkeskommune medførte lovendringen, i tillegg til generelt opplæringsansvar for institusjonsplasserte barn og unge, ansvar for to etablerte skoleenheter med samlet budsjett på ca. 10 -11 millioner kroner. Grepperød skole eies og drives av Oslo kommune og Rørvik skole drives av Rygge kommune etter refusjon fra Oslo kommune. Fra 1.1.2007 har begge skolene vært finansiert av Østfold fylkeskommune med midlertidig avtale mellom de to kommunene og fylkeskommunen.

I denne perioden har Østfold fylkeskommune foretatt utredninger for å vurdere hvorvidt det ville være hensiktsmessig å foreta en virksomhetsoverdragelse av Grepperød og Rørvik skoler – som organisatorisk løsning på det nye forvaltningsansvaret. En slik intensjon om virksomhetsoverdragelse, vil ikke på dette tidspunkt kunne iverksettes, med bakgrunn i det nå økonomisk usikre grunnlaget. De midlertidige avtalene om kjøp av opplæringstjenester vil dermed prolongeres, i det minste frem til departementet fastsetter endelig lovtekst og refusjonsatser.

Oppsummering:

Østfold fylkeskommune er enig i at institusjonsfylket gis rett til refusjon fra hjemmefylket, og at departementet utarbeider forslag til satser for refusjon.

Denne saken gir imidlertid implikasjoner av et slikt omfang at det bør foretas en ny konsekvensutredning før lovendring endelig bestemmes.

- Østfold fylkeskommune mener at ansvaret etter §§ 13-2 og 13-3a bør ha samme økonomiske, faglige og juridiske ordning.
 - Ordningen blir enklere å administrere.
 - Det vil sikre fylker med større antall helseinstitusjoner mot økonomisk skjevfordeling.
 - Det vil sikre gråsoner mellom barnevern/omsorgsovertakelse og helse/behandling. (Noen institusjoner har klienter etter både barnevernlov og helselov.)
- § 13-2 må ha en mer presis angivelse av økonomisk ansvarlig fylke.
- Østfold fylkeskommune mener det er uheldig at juridisk, faglig og økonomisk ansvar deles. Konsekvensen blir at hjemmefylket bør ha helhetlig ansvar for "sine" elever for bedre å ivareta elevenes rettssikkerhet.
- Hjemmefylket kjøper opplæringstjenester av institusjonsfylket etter satser fastsatt av departementet. (Opplæring, pedagogisk psykologisk tjeneste, oppfølgingstjeneste og spesialundervisning.)
- Østfold fylkeskommune mener at satser for refusjonsoppgjør bør bestemmes i rundskriv eller lignende, ikke i forskrift.