



Våler kommune

KULTUR- OG UNDERVISNINGSETATEN

KD		
02 JAN. 2006		
Saksnr.	Doknr.	Arkivkode
2006.0002	6	151

Utdannings- og forskningsdepartementet

Pb 8119 Dep.
0032 OSLO

23.12.2005

Vår ref.: 04/00737/DA(bes oppgitt ved henv.)
Deres ref.: 200504549-/MAL

Arkivnr.: /A02/&13
Løpenr.: 007282/05

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN - OPPLÆRING I HELSEINSTITUSJONER OG BARNEVERNINSTITUSJONER

Vi viser til departementets høringsinvitasjon av 09.11.05.

Som bakteppe for vurderingen kan rådmannen innledningsvis orientere om at Våler kommune er vertskommune for m.a. en privat helseinstitusjon for rusmisbrukere og en privat barnevernsinstitusjon.

- Helseinstitusjonen ble i sin tid etablert med utgangspunkt i avtale mellom eieren og Oslo kommune om drift av behandlingsplasser for beboere fra Oslo. Med bakgrunn i endringen i grunnskoleloven i -91 som gav fylkeskommunen ansvar for opplæring på grunnskolens område for elever i sosiale og medisinske institusjoner som fylkeskommunen "---eig eller ved avtale har driftsansvaret for---", jf. gsl. § 37 nr. 2, og videreføringen i opl. § 13-2, inngikk Oslo kommune og Våler kommune i -92 avtale som innebar at Våler kommune ble driftsoperatør for opplæring på grunnskolens område for voksne klienter ved institusjonen. Slik opplæring i Våler kommunes regi videreføres fra 2004 etter ny avtale med Oslo kommune for de (relativt få) elever som nå kommer derfra; for øvrige elever initierer ikke Våler kommune vurdering av evt. rettskrav og/eller iverksetting av opplæring.
- Den aktuelle barnevernsinstitusjonen hadde tilsvarende fram til 01.01.04 driftsavtale med Akershus fylkeskommune. Etter avtale med- og refusjon fra fylkeskommunen for den enkelte elev har Våler kommune gjennom en årrekke gitt grunnskoleopplæring til en rekke av beboerne i institusjonen. Slik opplæring i Våler kommunes regi videreføres nå etter avtale med flere ulike fylkeskommuner – avhengig av hvor elevens hjemkommune befinner seg.

Nåværende situasjon framstår som svært lite ønskelig. Særlig gjelder dette for voksenopplæringen i helseinstitusjonen for rusmisbrukere.

Etablering av voksenopplæring for klientene basert på avtaler med hjemkommunene vil etter rådmannens beste skjønn føre til at vi er tilbake til rettstilstanden før endringen i grunnskoleloven i -91. Dette vil innebære et omfattende administrativt arbeid for en (i vårt tilfelle) liten vertskommune i forhold til flere titalls ulike hjemkommuner, det vil i praksis gi sen oppstart av opplæring, og det vil gi ustabil driftsgrunnlag for klienter som skrives inn og ut av institusjonen kontinuerlig – uavhengig av skoleåret.

I praksis frykter rådmannen at slik ordning også vil kunne føre til at klienter ikke blir vurdert m.h.t. evt. rettskrav på opplæring på grunnskolens område. Det fremstår som uheldig - ikke bare fordi det kan foreligge en selvstendig rett som ikke blir ivaretatt, men ikke minst fordi slik opplæring erfaringsmessig har vært et godt supplement til institusjonens arbeid med behandling og rehabilitering.

Adresse: 1592 Våler i Østfold
E-post: postmottak@valer-of.kommune.no

Telefon: 69289100

Telefax: Herredshuset 69289101
Helse/sosial 69289161

Bankgiro nr: 1083.07.00019
Hjemmeside: www.valer-of.kommune.no

Foretaksregister: NO 959272581MVA

Endelig kan vi ikke se at de endringer som er gjort i opplæringslovens § 13 i forlengelsen av ansvarsreformene for helse/sosialinstitusjoner, aktivt har tatt sikte på å føre ansvaret for opplæring i private institusjoner som drives etter avtale med de regionale helseforetakene i noen annen situasjon enn for de institusjonene helseforetakene selv eier.

Rådmannen har på denne bakgrunn i brev av 30.06.04 og 09.05.05 til Fylkesmannen i Østfold tatt initiativ for å avklare ansvaret for slik voksenopplæring for klienter i private helseinstitusjoner for rusmisbrukere. Vi har her gitt uttrykk for at **opplæringsansvaret bør reguleres i samsvar med bestemmelsene i opl. § 13-3a** – altså ivaretas av den fylkeskommunen hvor institusjonen er lokalisert. Vi viser til vedlagte kopi for ytterligere begrunnelse.

Også hva angår barnevernsinstitusjonen registrerer vi økt omfang av administrative prosedyrer knyttet til grunnskoleopplæring for elevene ved at det nå er behov for å forholde seg til et større antall fylkeskommuner. Mindre omfang både av elever og "hjemfylker", og det forhold at opplæringen i all hovedsak foregår i ordinær grunnskoler, innebærer imidlertid at de praktiske utfordringer er vesentlig mindre enn for voksenopplæringen skissert ovenfor. Hensynet til en administrativt enkel og enhetlig struktur for ansvar for opplæring på grunnskolens og videregående skoles nivå – for elever i alle aldre – tilsier imidlertid etter vår vurdering at fylkeskommunen hvor institusjonen er lokalisert bør ha opplæringsansvaret også for elever i barnevernsinstitusjonene.

Videre er det vår klare vurdering at fylkeskommunene har god realkompetanse i forhold til å ivareta denne opplæringen (også på grunnskolens område), og vi antar at nødvendige implikasjoner m.h.t. finansielle ansvar uten vansker må kunne ivaretas ved korreksjoner i inntektssystemet.

På den skisserte bakgrunn **tilrår Våler kommune at "Alternativ 1" og "Alternativ 2" legges til grunn som ny modell for ivaretaking av opplæringsansvaret.**

Med hilsen



Dag Andersen e.f.
kultur- og undervisningssjef

vedlegg

kopi: Ordføreren



Våler kommune

KULTUR- OG UNDERVISNINGSETATEN

Fylkesmannen i Østfold
Postboks 325

1502 MOSS

09.05.2005

Vår ref.: 04/00737/DA(bes oppgitt ved henv.)
Deres ref.: 2005/8620631.1 5537/2005 TFP

Arkivnr.: /A02/&01
Løpenr.: 05/002542

ANSVAR FOR OPPLÆRING I INSTITUSJON SOM DET REGIONALE HELSEFORETAK GJENNOM AVTALE HAR DRIFTSANSVAR FOR

Vi viser til vår anmodning av 30.06.04 til fylkesmannen om å medvirke til å avklare plassering av ansvaret for (voksen)opplæring på grunnskolens område for klienter ved behandlingsinstitusjon for rusmisbrukere som det regionale helseforetaket gjennom driftsavtale har ansvaret for.

Utdanningsdirektoratets avklaring ble som kjent formidlet hit med følgebrev av 18.02.05 hvor fylkesmannen m.a. anførte at:

”---Direktoratet konkluderer slik: ”Utdanningsdirektoratet ser det slik at Tyrilistiftelsen etter en analog tolkning av opplæringslovens § 13-3a er å anse som (...) en institusjonsskole for elever/pasienter, der fylkeskommunen har en plikt til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring. Tyrilistiftelsen skal sørge for lokaler til opplæringen.”... Fylkesmannen antar at en tilsvarende konklusjon kan gjøres gjeldende for Origosenteret i Våler.”

I påvente av denne avklaring hadde Våler kommune 04.02.05 inngått avtale med Oslo kommune om driftsoperatøransvar for voksenopplæring på grunnskolens område for elever/klienter fra Oslo kommune ”--- som et midlertidig tiltak fram til staten har avklart ansvaret for opplæringen.”.

Etter at avklaringen forelå ba Våler kommune i brev av 03.03.05 Østfold fylkeskommune overta voksenopplæringen på grunnskolens område for elever fra Oslo kommune som var etablert i tråd med denne avtalen, jf. tidligere oversendt kopi. I fylkeskommunens svar av 14.03.05 vises det m.a. til at fagstatsråden i Stortingets spørretime - i svar på grunnlagt spørsmål for representanten John I Alvheim - har fastslått at direktoratets forståelse av opl. § 13-3a ”---er etter departementets skjønn ikke riktig.”, jf. tidligere tilsendt kopi.

Så vidt rådmannen kan se, innebærer dette langt på vei at vi er tilbake til utgangspunktet ved vår henvendelse sommeren 2004.

Sammensetningen av klientgruppen ved Origosenteret er imidlertid vesentlig endret ved at disse nå ikke lenger i all hovedsak er fra Oslo, men fra en lang rekke kommuner. Det er således nå kun fem klienter/elever som får opplæring i medhold av avtalen med Oslo kommune. I saksframlegget knyttet til vedtaket om avtale med Oslo kommune uttalte rådmannen m.a.:

”Rådmannen legger imidlertid til grunn at det i denne omgang er tale om en midlertidig avtale inntil sentrale myndigheter har avklart ansvaret for grunnskoleopplæring ved den aktuelle type institusjoner. Det er vanskelig å se at resultatet av denne avklaring skulle innebære at ivaretaging av rettskrav på grunnskoleopplæring for klientene skulle være avhengig av frivillige avtaler mellom vertskommunen og den enkelte hjemkommune. (Det fremstår for øvrig også som uaktuelt fra rådmannens ståsted evt. å

skulle inngå slike frivillige avtaler med et (ventelige etter hvert) stort antall ulike hjemkommuner som i ulike perioder måtte ha enkeltklienter ved institusjonen.)---”

For klienter fra andre kommuner enn Oslo foretar Våler kommune således nå i utgangspunktet ingen vurdering av rettskrav eller tar initiativ til etablering av opplæring. Noe annet ville så vidt vi kan se innebære at vi ville være tilbake til rettstilstanden før 1992 - med omfattende administrative kostnader knyttet til avtaler med en rekke enkeltkommuner og tilsvarende ustabil driftsgrunnlag. Vi finner heller ingen holdepunkter i forarbeidene til opl. § 13-2 eller endringene fra -02 og -04 som skulle at en slik utvikling er tilsiktet.

Videre antar vi at de ulike hjemkommunene - herav eksempelvis kommuner i Finnmark og Troms - ikke har noen mulighet til selv operativt å ivareta et evt. ansvar for opplæring ved institusjonen lokalisert i Våler kommune.

Manglende ansvarsavklaring innebærer således at storparten av klientene ikke blir vurdert m.h.t. evt. rettskrav på opplæring på grunnskolens område. Det fremstår som uheldig - ikke bare fordi det kan foreligge en selvstendig rett som ikke blir ivaretatt, men ikke minst fordi slik opplæring erfaringsmessig har vært et godt supplement til institusjonens arbeid med behandling og rehabilitering.

Vi ber således igjen fylkesmannen medvirke til å avklare hvem som har ansvar for den aktuelle undervisningen - siden direktoratets forståelse etter departementets skjønn ikke er riktig. Særlig ønsker vi bekreftelse på at det ikke er vertskommunen som i utgangspunktet har ansvar for å initiere vurdering av rettskrav på- og evt. iverksette opplæring.

I det vi viser til vårt brev av 30.06.04, vil rådmannen avslutningsvis få benytte anledningen til å gi uttrykk for at vi stadig ikke kan se av forarbeidene at avgrensningen av ansvaret etter opl. § 13-3a til institusjoner som det regionale helseforetaket ”**eig**” eksplisitt er ment å være en innskrenking i forhold til den tidligere formulering i opl. § 13-2 om opplæringsansvar i institusjoner ”--som fylkeskommunen **har ansvar for å drive**”. Tvert om synes det materielle ansvaret i den opprinnelig § 13-2 å være en direkte videreføring av ansvaret etter gsl. § 37 nr. 1 annet ledd. Rett nok var formuleringen i selv lovteksten noe videre i gsl.: ”Når fylkeskommunen **eig eller ved avtale har det økonomiske ansvar for** drifta av ein---institusjon--”. Av merknadene til § 13-2 i lovprp. framgår det imidlertid eksplisitt at ”Regelen fører videre gsl. § 37 nr. 1 andre leddet--”, jf. Ot.prp. nr 46 (1997-98), s. 192. Det vises her også til at forslaget er i samsvar med forslaget fra lovutvalget. Utvalget anfører i denne sammenheng m.a. at ”Unntak fra disse utgangspunkter vil gjelde for klienter ved sosiale og medisinske institusjoner som eies av fylkeskommunen **eller drives for fylkeskommunens regning**. For slike elever skal fylkeskommunen fortsatt ha ansvar for både grunnskoleopplæring---”, jf. NOU 1995: 18, s. 260.

For rådmannen fremstod således Utdanningsdirektoratets forståelse som rimelig - og den ville ventelig sikret en funksjonell ordning for vurdering av rettskrav og sikring av opplæring for den aktuelle målgruppen.

Med hilsen



Dag Andersen e.f.

kultur- og undervisningssjef

kopi: Origosenteret



Våler kommune

KULTUR- OG UNDERVISNINGSETATEN

Fylkesmannen i Østfold
P.boks 325

1502 MOSS

30.06.04

Vår ref.: 04/00737/DA(bes oppgitt ved henv.)
Deres ref.:

Arkivnr: /A02/
Løpenr.: 04/003715

ANSVAR FOR OPPLÆRING I INSTITUTEJON SOM DET REGIONALE HELSEFORETAKET GJENNOM AVTALE HAR DRIFTSANSVARET FOR

Med henvisning til endringer i opl. "--§ 13-2 med virkning fra 1.1.04--" sier Oslo kommune i brev av 07.05.04 opp avtale om grunnskoleopplæring i regi Våler kommune for klienter ved Origosenteret. Origosenteret er eid av Stiftelsen Kirkens Bymisjon og har fram til 01.01.04 hatt avtale med Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om drift av et antall klientplasser (hhv. 20 og 8) for voksne rusmisbrukere. Opplæringen i regi av Våler kommune har således i praksis omfattet voksenopplæring på grunnskolens område.

(Utgangspunktet for avtalen mellom kommunene var lovendringen i -91 som gav fylkeskommunen ansvar for opplæring på grunnskolens område for elever i sosiale og medisinske institusjoner som fylkeskommunen "---eig eller ved avtale har driftsansvaret for--", jf. gsl. § 37 nr. 2. Dette ansvaret ble som kjent videreført i opl. § 13-2. Oslo kommune valgte gjennom avtale i -92 å nytte Våler kommune driftsoperatør for denne opplæringen.)

Rådmannen har for så vidt ingen merknader til oppsigelsen av avtalen. I oppsigelsesbrevet gir imidlertid Oslo kommune også anvisning når det gjelder videreføring av opplæringsansvaret:

"Når avtalen ikke lenger er gjeldende, må Våler kommune søke om gjesteelevsrefusjon for hver enkelt elev til elevens hjemkommune."

Rådmannen antar at denne vurderingen tar utgangspunkt i kommunenes ansvar etter opl. § 13-1 og forsk. § 18-1.

Rådmannen er i utgangspunktet spørrende til denne vurderingen og **ber om fylkesmammens medvirkning til å avklare om kommunen har slikt ansvar - eller om ansvaret for opplæringen alternativt reguleres av opl. § 13-3a.**

Etter rådmannens vurdering blir i denne sammenheng tolkingen av formuleringen "--helseinstitusjon som det regionale helseforetaket---eig" i § 13-3a første ledd sentral.

Origosenteret eies/drives stadig av Kirkens bymisjon. Av brev av 03.05.04 fra Helse Øst RHF til "Stiftelsen Kirkens Bymisjon ved Origo Senter" fremgår det imidlertid at det regionale helseforetaket

"Med virkning fra 1.1.2004---har overtatt de rettigheter og forpliktelser Oslo fylkeskommune og Akershus fylkeskommune hadde iht. avtaler med Origo Senter om behandling av klienter med rusproblemer."

Det fremgår videre at Helse Øst "viderefører" disse avtalene ut -04 (og at det vil bli ført forhandlinger om nye "avtaler om kjøp av behandlingsplasser" i løpet av høsten -04, jf. vedlegg).

Fram til endringene av opl. § 13-2 fremgikk det eksplisitt av selve lovteksten at fylkeskommunens ansvar for opplæring av elever i sosiale- og medisinske institusjoner også omfattet institusjoner som fylkeskommunen ikke eide dersom den gjennom avtale hadde (det økonomiske) ansvaret for å drive dem. En isolert bokstavfortolkning av opl. § 13-3a første ledd kan indikere at fylkeskommunenes ansvar for opplæring nå er begrenset til institusjoner som det regionale helseforetaket "eig".

For institusjoner som de regionale helseforetakene ikke eier -, men gjennom avtale har "ansvaret for å drive" synes en slik snever tolkning i tilfelle å innebære at en i all hovedsak vil være tilbake til ordningen før -92 hva angår ansvar, organisering og finansiering av grunn- og videregående opplæring. Lovproposisjonen selv angir denne tidligere ordningen som "uhensiktsmessig", jf. Ot.prp.nr. 30 (2001-2002), kap. 2.1. En slik virkning kan således knapt være tilsiktet.

Rådmannen finner heller ikke holdepunkter i teksten i lovprp. for en slik snever tolkning. Tvert om angis det i kap. 2.2 at

"Det er føresetnaden at også dei etablerte driftsavtalane med private rehabiliteringsinstitusjonar skal overtakast av staten."

Selv om Ot.prp.nr. 30 omhandlet de *medisinske* institusjonene som staten overtok ansvaret for allerede i -02, synes det naturlig at samme tilnærming bør gjelde de *sosiale* institusjonene for klienter med rusproblemer når staten tilsvarende overtok driftsavtaler for disse i -04.

Analogt viser vi også til at opl. § 13-2 annet ledd etter lovendringen fra 01.01.04 eksplisitt angir at fylkeskommunen også har ansvaret for opplæring i m.a. private institusjoner som er godkjente etter barnevernsloven. Selv om lovprp. (Ot.prp.nr. 7 (2003-2004)) her bare omhandler barnevernsinstitusjoner, antar rådmannen at tilsvarende tilnærming bør gjelde for institusjoner for rusmisbrukere når det vises til fylkeskommunens ansvar også for klienter i private institusjoner som drives med grunnlag i avtale med fylkeskommunen, og at lovendringene i hovedsak representerer en videreføring av gjeldende ordninger, jf. kap. 3.1 og kap. 3.3.

På den skisserte bakgrunn er det rådmannens oppfatning at opplæringsansvaret for klienter ved Origosenteret reguleres av opl. § 13-3a så lenge klientplassene blir drevet/finansiert i medhold av avtale med det regionale helseforetaket.

Med hilsen



Dag Andersen e.f.
kultur- og undervisningssjef

vedlegg

kopi: Origosenteret
Østfold fylkeskommune