



Aust-Agder fylkeskommune

Saksfremlegg

Dato: 02.12.2005
Arkivref: 2004/264-17913/2005 / A00/&00

Saksbehandler: Karen Grundesen

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
153/2005	Fylkesutvalget	20.12.2005

Høring - Forslag til endringer i opplæringsloven - Opplæring i helseinstitusjoner og barnevernsinstitusjoner

1. Forslag til vedtak

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

Kommunen bør få ansvar for grunnskoleopplæring for alle elever bosatt i kommunen. På samme måte må fylkeskommunen beholde ansvaret for videregående opplæring for alle elever og lærlinger bosatt i fylket.

Fylkesutvalget anbefaler derfor alternativ 6 i høringsnotatet; dvs:

"Kommunalt ansvar for grunnskoleopplæringen og fylkeskommunalt ansvar for videregående opplæring i alle helseinstitusjoner og barnevernsinstitusjoner."

.....

Fylkesrådmannens tilrådning ble enstemmig vedtatt.

2. Bakgrunn for saken

Utdannings- og forskningsdepartementet har i brev av 9.11.05 sendt på høring forslag til endringer i opplæringsloven vedrørende opplæringsansvaret for pasienter i helseinstitusjoner og beboere i barnevernsinstitusjoner.

Høringsfristen er 4. januar 2006.

Bakgrunnen for at departementet legger frem dette høringsnotatet, er blant annet at det har vært en del usikkerhet knyttet til opplæringsansvaret for pasienter i enkelte private behandlingsinstitusjoner for rusmisbrukere og private helseinstitusjoner.

Det er også ulikheter i opplæringsansvaret for pasienter i offentlige helseinstitusjoner og beboere i barnevernsinstitusjoner. Enkelte blir dessuten plassert i helseinstitusjoner etter vedtak med hjemmel i lov om barnevernstjenester, eller med hjemmel i lov om straffegjennomføring. I de tilfellene der beboerne har ulikt plasseringsgrunnlag, blir også oppgjørsordningene mellom de ansvarlige offentlige instansene ytterligere komplisert og arbeidskrevende. Selv om bakgrunnen for høringsutkastet først og fremst gjelder opplæringsansvaret i private helseinstitusjoner, legger departementet vekt på at opplæringsansvaret i de ulike institusjonstypene bør ses i sammenheng.

Forøvrig varslet departementet allerede i 2002 at det vil bli foretatt en gjennomgang av opplæringsvirksomheten ved helseinstitusjonene.

2.1 Gjeldende lover

Statlige helseinstitusjoner

Opplæringsansvaret for pasienter i statlige helseinstitusjoner er regulert i opplæringslovens § 13 – 3 a. Bestemmelsen slår fast at fylkeskommunen der institusjonen ligger skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring for pasienter i helseinstitusjoner som det regionale helseforetaket eier. Fylkeskommunen er faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for opplæringen.

Private helseinstitusjoner

Fylkeskommunens opplæringsansvar etter opplæringslovens § 13 – 3 er avgrenset til pasienter i helseinstitusjoner som eies av det regionale helseforetaket. Det vil si at for pasienter i private helseinstitusjoner er det kommunen der pasienten er bosatt som har opplæringsansvaret når det gjelder grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp for opplæringspliktig alder, jfr opplæringslovens § 13 – 1 og forskrift til opplæringsloven § 18 – 1, a. Bostedskommunen betaler for opplæringen etter avtale. Dette gjelder også når pasienten har rett til grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne kapittel 4 A.

Bakgrunnen for ulikt lovgrunnlag er lovendringer fra 1991 da det ble fastsatt at det forvaltningsnivå som hadde ansvar for å drive sosiale og medisinske institusjoner, også skulle ha det økonomiske ansvaret for opplæringen.

Da staten overtok spesialisthelsetjenesten fra 1. januar 2002, ble det bestemt å videreføre fylkeskommunens opplæringsansvar også for grunnskoleopplæring.

Barnevernsinstitusjoner

Opplæringsansvaret for beboere i barnevernsinstitusjoner er regulert i opplæringslovens § 13 – 2. Bestemmelsen slår fast at det er fylkeskommunen der den kommunen ligger som er ansvarlig for plasseringen som har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring,

spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring. Opplæringsansvaret omfatter både statlige, private og kommunale institusjoner.

Frem til 1. januar 2004 hadde fylkeskommunen opplæringsansvaret for beboere i barnevernsinstitusjoner som fylkeskommunen hadde ansvaret for å drive. Ansvaret omfattet også kommunale og private barnevernsinstitusjoner som var omfattet av fylkeskommunens ansvar.

Da staten overtok ansvaret for barnevernsinstitusjonene, ble det samtidig vedtatt å opprettholde fylkeskommunens opplæringsansvar for barn og unge også for grunnskoleopplæringen. Ansvaret ble lagt til beboernes hjemfylkeskommune.

Aust-Agder fylkeskommune gir grunnskoleopplæring gjennom Institusjonsundervisningen til pasienter/beboere ved helse- og sosialinstitusjonene i fylket som eies av det regionale helseforetaket og til beboere ved barnevernsinstitusjonene som eies av det statlige regionale barnevern. Institusjonsundervisningens kompetanse brukes også i videregående opplæring.

Opplæringen gis både av fylkeskommunens institusjonsundervisning og gjennom avtaler med kommunene. Fylkeskommunen har det økonomiske ansvaret.

3. Problemstillinger

I høringsnotatet drøftes seks ulike modeller for hvilket forvaltningsnivå som bør ha ansvaret for opplæring i helse- og barnevernsinstitusjoner. Forslagene er utarbeidet av en arbeidsgruppe med deltakere fra Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet.

Departementet har ikke tatt stilling til hvilken/hvilke av modellene som bør velges, og ønsker at høringsinstansene skal uttale seg om fordeler og ulemper ved alle modellene, og foreslå hvilken/hvilke som bør velges.

Det foreslås i dette høringsnotatet ingen endringer i opplæringsloven når det gjelder fosterhjem. Begrunnelsen er at det foregår et utredningsarbeid for å avklare ulike fosterhjems status.

Kriterier for ny modell

Departementet mener at ny modell for opplæringsansvaret i institusjoner i størst mulig grad bør oppfylle følgende kriterier:

- *Et godt opplæringstilbud* til beboerne under institusjonsopphold, og god oppfølging over til eventuelt hjemmeskole og lokalmiljø.
- *Likhet i kvaliteten på opplæringstilbudet.* Kvaliteten i opplæringstilbudet til den enkelte bør i størst mulig grad være den samme enten institusjonen er offentlig eller privat, uavhengig av institusjonstype.
- *Lett å praktisere.* Det bør være en modell som er lite byråkratisk, der nødvendige beslutningsprosesser i forbindelse med opplæringen går raskt, og der det er færrest mulig oppgjørsordninger i etterkant av institusjonsoppholdet.
- *Klar plassering av opplæringsansvaret,* faglig, juridisk og økonomisk. Det vil si at det forvaltningsnivået som har det finansielle og juridiske ansvaret, også har ansvaret for at skoledriften/opplæringen fyller kravene i opplæringsloven, og har reell innflytelse på opplæringstiltakene og omfanget av disse.

I høringsnotatet drøftes seks modeller for hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvaret for opplæring i helse- og barnevernsinstitusjoner. Det foreligger en grundig vurdering om hva som

taler for og hva som taler mot de ulike forslagene. Høringsnotatet er på 42 sider og følger derfor saken som uttrykt vedlegg. Vedlagt følger imidlertid til orientering de sidene som omtaler nevnte drøftinger og økonomiske og administrative konsekvenser, kapittel 5 og 6 (s. 30 – 42).

Modellene som vurderes er:

Alternativ 1

Fylkeskommunalt ansvar for opplæring i offentlige og private helseinstitusjoner.

Forslaget innebærer at fylkeskommunen der institusjonen ligger blir faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for all opplæring i de private helseinstitusjonene på lik linje med de statlige.

Fylkesrådmannen er enig i at det bør være like regler for opplæring i private og offentlige helseinstitusjoner.

Alternativ 2

Opplæringsansvaret i barnevernsinstitusjonene flyttes fra beboerens hjemfylkeskommune til fylkeskommunen der institusjonen ligger.

Forslaget innebærer at *fylkeskommunen der institusjonen ligger* blir faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for all opplæring, det vil si både grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring.

Barn/ungdom i barnevernsinstitusjoner flyttes ofte mellom institusjoner i flere fylker i løpet av skoletiden. Fylkesrådmannen kan ikke se at opplæringsansvaret for barn og unge som bor i barnevernsinstitusjon bør flyttes mellom ulike fylkeskommuner.

Alternativ 3

Helseforetakene får ansvar for opplæringen i både helseforetakene og private helseinstitusjoner

Forslaget innebærer at den instansen som er ansvarlig for behandlingen også er ansvarlig for opplæringen. Ansvaret *overføres fra fylkeskommunen til staten*. Staten ved helseforetakene blir faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for å oppfylle opplæringsrettighetene etter opplæringsloven, både når det gjelder pasienter i helseforetakene og pasienter i private institusjoner. Ansvaret avgrenses imidlertid til å gjelde pasienter i institusjonsplasser som finansieres av regionale helseforetak.

Før statlig overtakelse av sykehusene hadde fylkeskommunen et helhetsansvar for behandling og opplæring i fylkeskommunale helseinstitusjoner, mens det nå er delt eieransvar for behandling og opplæring. For opplæring av pasienter i helseinstitusjoner kan det være vanskelig å skille mellom hva som er opplæring og hva som er behandling.

Fylkesrådmannen ser derfor at det kan være en fordel at de statlige helseforetakene får ansvaret for opplæring av pasienter i helseinstitusjonene. På den annen side er det problematisk å flytte ansvaret frem og tilbake mellom kommune og helseforetak.

Kommunesektoren har det generelle ansvaret for opplæring etter opplæringsloven, og dermed fagkompetansen på feltet. Fylkesrådmannen er usikker på om det er hensiktsmessig å bringe inn et nytt forvaltningsnivå som har opplæringsansvar etter opplæringsloven. Den faglige kompetansen bør imidlertid kunne ivaretas gjennom kjøp av tjenester fra kommuner og fylkeskommuner.

Alternativ 4

Opplæringsansvaret i barnevernsinstitusjonene flyttes fra hjemfylkeskommune til staten.

Forslaget innebærer at statlig regional barnevernsmyndighet blir faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for å oppfylle beboernes opplæringsrettigheter etter opplæringsloven, det vil si både grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring.

Fordelen ved forslaget er at staten ved regionalt barnevern får totalansvar for opplæring og behandling. Det kan utvikles helhetlige tilbud for oppfølging av beboerne, uavhengig av ansvarsforhold og plasseringsvedtak.

Alternativ 5

Videreføring av dagens ordning når det gjelder opplæringsansvaret i private helseinstitusjoner

Forslaget betyr blant annet en videreføring av fylkeskommunens opplæringsansvar i barnevernsinstitusjoner og offentlige helseinstitusjoner etter opplæringslovens § 13 – 3a.

Fylkesrådmannen kan ikke se noen grunn til at fylkeskommunen fortsatt skal ha opplæringsansvar for følgende grupper i barnevernsinstitusjoner eller offentlige helseinstitusjoner:

- spesialpedagogisk hjelp til barn før opplæringspliktig alder (opplæringsloven § 5 – 7)
- grunnskoleopplæring for barn i opplæringspliktig alder (kap. 2 i opplæringsloven)
- grunnskoleopplæring for voksne

Alternativ 6

Kommunalt ansvar for grunnskoleopplæringen og fylkeskommunalt ansvar for videregående opplæring i alle helseinstitusjoner og barnevernsinstitusjoner.

Forslaget innebærer at kommunen eller fylkeskommunen der eleven er bosatt blir ansvarlig for å finansiere og oppfylle retten til henholdsvis grunnskole og videregående opplæring, også i de tilfellene barn, unge og voksne får opplæring i barnevernsinstitusjoner og helseinstitusjoner.

Dette alternativet har den fordelen at det samme forvaltningsnivået som har ansvaret for henholdsvis grunnskole og videregående opplæring også får ansvaret for opplæringen i institusjonene. Kommuner og fylkeskommuner vil fortsatt ha ansvar for å følge opp elevene uavhengig av hvor opplæringen foregår. Forslaget vil kunne gi større grad av kontinuitet i opplæringsansvaret enten vedkommende bor hjemme eller i institusjon. Dette vil særlig ha betydning for barn og ungdom som veksler mellom å bo hjemme, i barnevernsinstitusjon eller i fosterhjem. Det samme vil gjelde for helseinstitusjoner, hvor korttidsopphold er vanlig.

Fylkesrådmannen ser imidlertid at ordningen kan medføre en tungvint og arbeidskrevende administrasjon og prosedyrer knyttet til det økonomiske oppgjøret mellom institusjonsskolene og hjemkommune/hjemfylkeskommune.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De forslagene til endringer som er skissert i høringsnotatet skal dekkes innenfor de økonomiske rammene som allerede eksisterer. Forslagene innebærer behov for å overføre midler fra de instanser som har finansieringsansvaret i dag til de instanser som eventuelt skal overta finansieringsansvaret.

4. Fylkesrådmannens vurdering

Fylkesrådmannen er enig med departementet i at det er nødvendig med en gjennomgang av de ulike forvaltningsnivåenes opplæringsansvar for pasienter i helseinstitusjoner og beboere i barnevernsinstitusjoner. Høringsnotatet viser at dette er komplisert, og at det er ulikt opplæringsansvar for disse gruppene avhengig av om institusjonen er offentlig eller privat og hvilken hjemmel som ligger til grunn for plassering i enkelte institusjoner.

Fylkesrådmannen mener at det ikke er noen grunn til at fylkeskommunene nå har ansvar for grunnskoleopplæring for barn og unge i helse- og sosialinstitusjoner etter at staten overtok ansvaret for både spesialisthelsetjenesten og barnevern. Bakgrunnen for at fylkeskommunen i sin tid fikk dette ansvaret, var at samme instans skulle ha ansvar for behandling og opplæring.

Opplæringsansvaret etter opplæringsloven kan overføres til staten v/helseforetakene (alternativ 3) og statlig regional barnevernsmyndighet (alternativ 4). Slik kan man muligens oppnå bedre samhandling mellom opplæring og behandling.

Institusjonsundervisningen i fylkeskommunen har for øvrig gitt en uttalelse til fylkesrådmannen som konkluderer slik:

"Vi ønsker at undervisningen ved private og offentlige helse og barnevernsinstitusjoner blir lagt under samme forvaltningsnivå. Dersom ikke fylkeskommunen fortsetter sitt ansvar, ønsker vi at de statlige regionene for barnevern og helse, overtar dette ansvaret.

Vi ønsker å ivareta den kompetanse som er blitt bygd opp gjennom de siste 12 årene, og at det ikke pulveriseres til små enheter med enkeltlærere. Felles opplæring og utnyttelse av ulike ressurser betyr mye i forhold til den elevgruppen det her er snakk om.

Institusjonsundervisningen ønsker at fylkeskommunen fortsetter å ha ansvaret for denne undervisningen som et alternativ. Likevel ser vi at grunnlaget for at fylkeskommunen en gang fikk dette ansvaret er borte. Den gang var argumentasjonen at institusjonseier og skoleeier skulle være samme forvaltningsnivå. Når barnevern og helse nå er blitt statlige foretak med ulik geografisk oppdeling, er det blitt vanskelig å holde oversikt over hvem som har ansvar for hva, og det har resultert i en masse merarbeid i forhold til refusjonskrav etc.

Vi ser det derfor som det beste alternativet at man splitter opp undervisning helse og barnevern, og legger dette under de statlige foretakene.

En forutsetning må da være at skolefaglig ansvarlig ansettes i disse foretakene for å ivareta elevenes og lærernes rettigheter.

Kommunalt nivå vil kun være aktuelt, dersom vertskommune opprettes for denne form for undervisning."

Fylkesrådmannen mener imidlertid at det er viktigere å sikre at en og samme instans har ansvar for opplæring gjennom hele utdanningsløpet innen henholdsvis grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

5. Konklusjon

Kommunen bør få ansvar for grunnskoleopplæring for alle elever bosatt i kommunen. På samme måte må fylkeskommunen beholde ansvaret for videregående opplæring for alle elever og lærlinger bosatt i fylket. Fylkesrådmannen anbefaler derfor alternativ 6 i høringsnotatet; dvs:

"Kommunalt ansvar for grunnskoleopplæringen og fylkeskommunalt ansvar for videregående opplæring i alle helseinstitusjoner og barnevernsinstitusjoner."

Utrykt vedlegg: Høringsbrev og høringsnotat
Uttalelse fra Institusjonsundervisningen

Vedlegg

1 Utdrag av høringsnotat