

Utdannings- og forskningsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Vår saksbehandler
Valbjørg Grønvik
Telefon 22055405
E-post Valbjorg.Gronvik@akershus-f.kommune.no

Vår dato 16.11.2005
Deres dato
Vår referanse 05/11233/002 A24
Deres referanse

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

Vi viser til høringsbrev datert 09.11.05.

Innledning/generelt

Høringsuttalelsen er behandlet politisk i Akershus fylkeskommune, på møter 06. og 15.12.05. Vedtak i Akershus fylkesting følger som vedlegg 1.

Vi vil påpeke en ting i forbindelse med departementenes forarbeid i denne saken, vedrørende departementenes kartleggingsskjemaer. Til departementets orientering gir ikke institusjonene i Akershus undervisning i samarbeid med skoler, her gir fylkeskommunale skoler opplæring i samarbeid med institusjonene. Videre vil vi minne om at det i 2002 ble foretatt en stor høring om dette saksfeltet, og vi anmoder departementet om å ta innspill herfra med videre.

Innledningsvis vil vi få si om høringsnotatet at det er fyldig, godt strukturert og lett å forholde seg til.

Akershus fylkeskommune har bedt om høringsuttalelser fra de fylkeskommunale virksomhetene som har særskilt ansvar for opplæring for beboere ved helse- og barnevernsinstitusjoner. 5 skoler har svart. Ytterligere en skole har slikt skoletilbud, en videregående skole som har 1 lærerstilling knyttet til en voksenpsykiatrisk avdeling. Uttalelsene er referert til i det følgende.

Litt om de 5 skolene som har svart, og som siteres i det følgende:

Holmen, Vestby og Jessheim har alle en koordinerende funksjon i sin region for å ivareta opplæringstilbud for alle beboere ved de institusjoner som er med i denne ordningen, dvs alle barnevernsinstitusjonene i fylket og en helseinstitusjon. Dette kaller vi i Akershus en knutepunktfunksjon. Disse skolene har også egne grunnskoleavdelinger.

Bråten og Østbytnet skoler er skoler ved medisinske institusjoner, psykiatri og somatikk.

Vi vil i det videre først kommentere departementets fire kriterier for ny modell (side 30). Derneft vil vi kommentere høringsnotatets 6 alternative lovforslag. Vi vil legge fram faglige betraktninger, kommentarer til hva som er praktisk og gjennomførbart og økonomiske synspunkter. Vi vil ha generelle betraktninger og også nevne forhold som er spesielle for Akershus. Vi vil underveis påpeke formuleringer i forslagene der vi ser at det er behov for

presisering eller omformulering, for å hindre framtidig arbeid med ansvarsavklaring og grenseoppgang.

Kriterier for ny modell (Høringsnotat side 30)

Departementet har satt opp fire kriterier som en ny modell for opplæringsansvaret i størst mulig grad må oppfylle. Vi har noen kommentarer til to av kriteriene.

Kriterium nummer to lyder: "*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, og uavhengig av institusjonstype.*"

I dette kriteriet savnet vi en formulering om at **opplæringstilbudet også skal være mest mulig likt med, og i hvert fall likeverdig med, det som gis elever i vanlige skoler, utenom institusjonene**. Uten denne presiseringen kan det opprettes egne standarder for opplæring i institusjon. Vi vil også føye til at opplæringstilbudet som gis må være **uavhengig av geografisk beliggenhet**

Kriterium nummer tre lyder: "*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.*" Vi er enige i det som står her. Det må imidlertid minnes om at svært mange av de aktuelle elevene skal ha spesialundervisning, og lovverket har mange krav til rutiner rundt tilbudet som gis, krav som er fastsatt for å sikre elevenes rettigheter. **Spesialundervisning i seg selv er derfor ikke "lett å praktisere"**. Om dette kriteriet brukes ukritisk, kan man risikere at tilbudet ikke blir likeverdig med det som gis utenfor institusjonen. Særlig med tanke på at to av høringsalternativene er at opplæringsansvar legges til etater som pr i dag ikke har opplæringsansvar etter Opplæringsloven, finner vi å ville presisere dette.

Kriterium en og fire slutter vi oss til.

Høringskommentar fra Akershuskoler:

Holmen skole, grunnskole og videregående skole har i sin uttalelse slikt innspill, som vi synes det er aktuelt å presentere her:

"For å kunne gi et helhetlig, faglig forsvarlig tilbud til over nevnte gruppe, er det noen bærende prinsipper som må ivaretas.

- Opplæringstilbudet, lovgrunnlaget, omfanget, innholdet og organisering -tid, -sted må kunne dokumenteres og være tilgjengelig for skoleeier/opplæringsansvarlig. En slik dokumentasjon bør kunne standardiseres slik at kravene til virksomhetene blir klare. Dette vil føre til en bedre oversikt over de opplæringstiltak som finnes, samtidig som bestillerenheten får mulighet til å kvalitetssikre de tjenester den kjøper.

- Økonomien vedrørende opplæringstilbudet må være avklart slik at utførerenheten/virksomhetene kan forholde seg til en bestillerfunksjon.

- Skolene/virksomhetene/opplæringsenhetene må dokumentere det tilbudet som er gitt til den enkelte elev ved å utarbeide halv- og helårsrapporter hvor det fremgår art, grad og omfang av opplæringen, samt faglige- og sosiale utvikling og mål. Mottaker av rapportene er bestillerenheten.

Med disse kriteriene vil det være mulig for bestillerenheten å kvalitetssikre og evaluere de tjenester som kjøpes fra en rekke ulike aktører mht opplæring av pasienter i helseinstitusjoner og beboere i barneverninstitusjoner."

Lovforslag alternativ 1 :Fylkeskommunalt ansvar for opplæring i både offentlige og private helseinstitusjoner

Fordeler

En fordel med dette forslaget er at det blir likebehandling av helseinstitusjonene uavhengig av eierforhold. I Akershus har vi f.eks. 3 psykiatriske behandlingshjem for barn og unge. To er statlig eid, det tredje er privat, eid av sanitetsforeningen med driftsavtale med staten. Vi ser ingen grunn til at ulike eierforhold skal gi ulikt opplæringsansvar.

Også vertskommunen hadde vært et brukbart alternativ for opplæringsansvar ved helseinstitusjonene. Ved mange av helseinstitusjonene gis det imidlertid opplæring også på videregående nivå, her har primærkommunen ikke erfaring. Vertsprimærkommunen er ikke presentert som et alternativ.

Rusinstitusjonen har fra tidligere ofte hatt driftsavtaler med annen fylkeskommune enn der den har vært plassert, og avtale om opplæring har derfor vært med annen enn vertsfylkeskommunen. I og med at staten har overtatt alle driftsavtaler og enkeltplasseringer, følger at det må ryddes i hvor opplæringsansvaret ligger. I og med at driftsavtaler vil kunne inngås med ulike helseregioner, vil det bli mer stabilt for rusinstitusjonen med en avtale med vertsfylket.

Både fylkeskommunen og primærkommunene har bred kompetanse og erfaring i opplæring.

Opplæringsansvar bør derfor legges til et av disse forvaltningsnivåene. Ved de fleste rusinstitusjonene vil det være aktuelt å tilby skjermet opplæring på både grunnskole- og videregående nivå, og videregående opplæring i ordinære tilbud. For å få et enhetlig tilbud for institusjonen, vil vi anta at vertsfylkeskommune er det beste valget. Dette sikrer et gjennomgående opplæringstilbud.

Ulemper

En ulempe ved forslaget er at enkelte fylkeskommuner med dette forslaget vil bli pålagt nytt ansvarsfelt. Dette vil innebære en omfordeling av arbeid med oppfølging etc. Akershus fylkeskommune vil således få ansvar for opplæring ved flere nye skoler. Nye institusjoner vil også kunne komme til.

Høringsuttalelser fra Akershusskoler

Holmen skole har ansvar for opplæring for pasientene i en helseinstitusjon (Bjerketun ungdomspsykiatriske behandlingshjem) og for beboerne i alle barnevernsinstitusjoner i Asker/Bærum. Skolen har knutepunktfunksjon (se forklaring i sitatet nedenfor) og egen grunnskole. Skolen begrunner slik hvorfor alternativ 1 og 2 bør velges:

”Hvordan kan man på best mulig måte ivareta klienter/beboeres opplæringsrettigheter, samtidig som en gir de med overordnet opplæringsansvar muligheten til å materialisere dette ansvaret på en helhetlig, oversiktlig, faglig forsvarlig og kostnadseffektiv måte?”

Etter flere års erfaring vil vi foreslå en modell der fylkeskommunene får ansvaret både for opplæring av pasienter i helseinstitusjoner og barneverninstitusjoner. Vi skiller ikke mellom de private og de fylkeskommunale/statlige.

Akershus fylke har pr. d.d. en ordning der fylket administrerer kjøp av skoleplasser for klienter i helseinstitusjoner og beboere i barneverninstitusjoner.

Det er ansatt en ansvarlig koordinator som plasserer og følger opp over nevnte gruppe. Vurdering av behov knyttet til opplæring, mulige plasseringsalternativer, samarbeid med berørte instanser og økonomi er tillagt denne stilling.

Vår erfaring, i vestregionen i Akershus, er meget gode mht hvordan denne organiseringen fungerer. Knutepunktkoordinator har i kraft av stillingen en helhetlig kunnskap om tilbud og behov i regionen og er til enhver tid i oppdatert om hvor det finnes ledig kapasitet. Koordinatoren ivaretar slik vi har erfart det Akershus fylkes ansvar på en faglig og kostnadseffektiv måte, samtidig som pasienter i helseinstitusjonene og beboere i

barneverninstitusjoner får et opplæringstilbud som raskt er på plass, som varierer ut fra den enkeltes behov og ivaretar kravet om dokumentasjon.

Holmen skole anbefaler ut fra en samlet vurdering at opplæringsansvaret for pasienter i helseinstitusjoner og beboere i barneverninstitusjoner må ligge hos fylkeskommunen i den fylkeskommunen hvor institusjonen er lokalisert og at det organiseres slik det gjøres pr. d i Akershus med knutepunktkoordinator.”

Bråten skole, som har ansvar for opplæring ved to psykiatriske helseinstitusjoner, Bråten og Lurud, skriver slik til støtte for alternativ 1:

”Bråten skole ønsker alternativ 1: Fylkeskommunalt ansvar for opplæring i både offentlige og private helseinstitusjoner. Begrunnelse: Fylkeskommunen har 20 års erfaring med å ha ansvar for opplæring ved de med/sos institusjonene. Fylket har etablert avtaler og rutiner for forsvarlig drift av denne type skolevirksomhet.

Fylkeskommunalt ansvar vil trolig gi større sammenheng mellom det opplæringstilbudet som blir gitt før og etter institusjonsoppholdet. Overgangsproblemattikk i forhold til skole er en aktuell problemstilling for mange institusjonsskoler, og fylkeskommunen som har ansvar for det videregående skoleløp, vil kunne legge forholdene til rette for hensiktsmessige samarbeidsløsninger.

Fagfeltet er lite, men mangfoldig mht organisering og kompetanse. Fylkeskommunen vil som forvaltningsnivå lettere kunne samordne feltet mht kompetansebygging, nettverk og mulige "stordriftsfordeler". Enhetene blir mindre sårbare for kompetansetapping. Fylkeskommunen vil lettere kunne fremme en helhet i tjenesteproduksjonen på det spesialpedagogiske feltet. Det blir like regler for opplæringsansvaret i helseinstitusjoner. En framtidig regionalisering i form av storregioner vil enklere kunne tilpasses alternativ 1”

Østbyttet skole, som har ansvar for opplæring ved Østbyttet barnepsykiatriske behandlingshjem, samt ved Ahus og Ungdomspsykiatrisk klinikk, skriver slik om alternativ 1:

- *”Fylkeskommunene har hatt ansvar for opplæringen siden 1991 og har bygget opp en kompetanse på grunnskoleområdet ved siden av den de har på videregående opplæring*
- *Skolene er etablert og kan ta i mot elever fra første dag ved institusjonen.*
- *Det er ingen krevende refusjonsordninger.*
Opplæringsansvaret bør ligge i elevenes hjemfylke.”

Også Vestby og Jessheim videregående skoler gir sin tilslutning til valg av alternativ 1.

Økonomi

Så vidt vi ser av forslaget (kap 6), vil det bli gitt økonomisk kompensasjon til fylkeskommuner som får ansvar for nye helseinstitusjoner, der ansvaret overføres fra stat eller kommuner. Det er en absolutt forutsetning for vellykket gjennomføring at økonomiske overføringer til fylkeskommunene gir grunnlag for å dekke faktiske utgifter til et fullverdig opplæringstilbud.

Ansvar for skolelokaler er uklart i nåværende lovtekst. I høringsnotatets tekst står entydig at helseforetaket kun bør ha ansvar for lokaler når undervisningen skjer i institusjonen. Fylkeskommunen hadde helst sett at denne konklusjonen ble annerledes. For flere av institusjonene er dette en grei formulering, pasienter som må ligge i en sykehusseng med beinet i strekk, bør få sin skoleopplæring i institusjonens lokaler. For de fleste elevene ved de psykiatriske

behandlingshjemmene er det derimot en fordel om skoletilbudet skjer et annet sted enn på institusjonens område. Det er for de fleste elever en fordel at hjem og skole ikke er på samme sted.

Ved skole og behandling på samme sted kan det være uklart om eleven/pasienten primært søkes til behandling eller skole. Ved institusjonsskolene ser vi i dag at elever permittteres fra institusjonen hele døgnet, men de kommer til skolen. Dette kan fort bli skole med behandlingstilbud, og ikke behandlingshjem med skoletilbud. Forskjellen er viktig, kanskje også for barne- og ungdomspsykiatrien. Med dagens ordning ser vi også at det blir et uklart skille mellom polikliniske og innlagte pasienter. For noen år tilbake ble en institusjonsskole i Akershus flyttet vekk fra institusjonen, og vi fikk tilbakemelding fra institusjonen om at søkergruppen hadde endret seg, og at man mente det var en sammenheng med flytting av skolen. Dersom staten påtar seg det økonomiske ansvaret for lokaler til all skjermet opplæring for denne elevgruppen, vil det stimulere til at nye skolelokaler vurderes lagt utenfor institusjonen. Dette mener vi er et pedagogisk bedre tilbud.

Ofte vil det være hensiktsmessig å lage skjermede opplæringstilbud for elever fra flere institusjoner. Det hadde da vært hensiktsmessig at det var helseforetaket og ikke den enkelte institusjon som hadde ansvar for skolelokaler. Dersom et skoletilbud lages for elever fra ulike slag institusjoner, helse og barnevern, måtte da staten ytterligere samordne sitt ansvar.

Endringsforslag mht økonomi

Vi hadde ønsket en formulering i lovteksten som sa at:

*”dersom opplæringen skjer i institusjonen, **eller i annet skjermet skolelokale** spesielt for denne aktuelle elevgruppen, atskilt fra vanlig skole, blir undervisningslokaler finansiert av helseforetaket. Det forutsettes at sakkyndig instans anbefaler at eleven ikke skal gå i vanlig skole. Vedtak om lokalisering av opplæringen skjer etter dialog med institusjonen”*

Logopedtjenester

På side 7-8 i høringsnotatet, der det gjøres rede for gjeldende rett for voksne etter kap 4A. står bl.a. slik: *”Voksne som på grunn av sykdom, skade eller ulykke har behov for fornyet grunnskoleopplæring, vil som oftest falle inn under retten til spesialundervisning. Bestemmelsen åpner også for relæring av grunnleggende kommunikasjonsferdigheter og grunnleggende lese- og skriveferdigheter”*. Videre presiseres at dette er enkeltvedtak som kan påklages. I høringsnotatet side 31 under merknader står at ”opplæring spesielt organisert for voksne (kap 4) vil omfattes av opplæringsansvaret.

Pr i dag er ansvaret for logopedtjenester ved sykehusene i praksis noe uavklart. Det vil i det enkelte tilfelle være et spørsmål om logopeden gir helsetjenester eller opplæringstilbud. Vi antar at svaret ligger i at et evt opplæringstilbud vil være spesialundervisning, dvs at dersom PPT anbefaler spesialundervisning, defineres det som opplæring, og ansvaret er fylkeskommunens. Et problem vil her være kapasitet i PPT.

Konklusjon alternativ 1:

Alternativ 1 vil gi ryddigere ansvarsforhold enn dagens §13.3A. For Akershus fylkeskommune er dette alternativet akseptabelt, forutsatt at full økonomisk kompensasjon vil bli gitt for tilført meransvar.

Det er ønskelig med annen formulering mht ansvar for skolelokaler.

Lovforslag alternativ 2: Opplæringsansvar for beboere i barnevernsinstitusjoner legges til vertsfylket

Fordeler

Akershus fylkeskommune ser mange praktiske fordeler ved alternativ 2.

Pr i dag har vi i Akershus utarbeidet et godt system for å ivareta egne elever i institusjoner i Akershus, slik at de får et godt tilbud, og et raskt tilbud. Det er pr i dag god kvalitet på dette fylkeskommunale tilbudet. Grunnskoleelevene går i kommunale eller fylkeskommunale skoler, alt etter de pedagogiske behov de har. Akershus fylkeskommune følger også i noen grad opp elever fra andre fylker som er plassert i Akershus, etter avtale med hjemfylkene. Dette gjelder i sær elever fra fylker som er med i samme barnevernsregion, i det det er svært mange kryssplasseringer av barn/unge innen barnevernregionen.

Etter at barnevernet ble statlig, går mer tid enn før med til gjesteelevsarbeid. Det dreier seg om arbeid med forhåndsgarantier, refusjonskrav, avklaring av PPT-arbeid, sending av dokumentasjon og møtevirksomhet for å lære hverandres systemer å kjenne og for å avklare opplæringstilbud. Møter rundt enkeltelever tar mye tid når eleven er plassert i annet fylke, og derfor blir det begrenset antall slike møter. Pr i dag har Akershus fylkeskommune ikke god nok oversikt over kvaliteten på tilbud til Akershus-elever plassert i andre fylker.

En fordel ved det foreslåtte alternativ 2 er at det praktiske, ikkepedagogiske merarbeidet vil bli forminsknet. Tid vil bli frigjort til pedagogisk arbeid for målgruppa. Alternativ 2 vil for målgruppa trolig gi et faglig bedre tilbud, pga kortere avstand til ansvarlig myndighet.

Høringsuttalelser fra Akershusskoler

Holmen skole støtter alternativ 2. NB sitatet nedenfor står også under alternativ 1, men gjentas her for systematikkens skyld:

”Hvordan kan man på best mulig måte ivareta klienter/beboeres opplæringsrettigheter, samtidig som en gir de med overordnet opplæringsansvar muligheten til å materialisere dette ansvaret på en helhetlig, oversiktlig, faglig forsvarlig og kostnadseffektiv måte?”

Etter flere års erfaring vil vi foreslå en modell der fylkeskommunene får ansvaret både for opplæring av pasienter i helseinstitusjoner og barneverninstitusjoner. Vi skiller ikke mellom de private og de fylkeskommunale/statlige.

Akershus fylke har pr. d.d. en ordning der fylket administrerer kjøp av skoleplasser for klienter i helseinstitusjoner og beboere i barneverninstitusjoner.

Det er ansatt en ansvarlig koordinator som plasserer og følger opp over nevnte gruppe. Vurdering av behov knyttet til opplæring, mulige plasseringsalternativer, samarbeid med berørte instanser og økonomi er tillagt denne stilling.

Vår erfaring, i vestregionen i Akershus, er meget gode mht hvordan denne organiseringen fungerer. Knutepunktkoordinator har i kraft av stillingen en helhetlig kunnskap om tilbud og behov i regionen og er til enhver tid i oppdatert om hvor det finnes ledig kapasitet. Koordinatoren ivaretar slik vi har erfart det Akershus fylkes ansvar på en faglig og kostnadseffektiv måte, samtidig som pasienter i helseinstitusjonene og beboere i barneverninstitusjoner får et opplæringstilbud som raskt er på plass, som varierer ut fra den enkeltes behov og ivaretar kravet om dokumentasjon.

Holmen skole anbefaler ut fra en samlet vurdering at opplæringsansvaret for pasienter i helseinstitusjoner og beboere i barneverninstitusjoner må ligge hos fylkeskommunen i den fylkeskommunen hvor institusjonen er lokalisert og at det organiseres slik det gjøres pr. d.d. i Akershus med knutepunktkoordinator.”

Jessheim og Vestby videregående skriver i en fellesuttalelse slik.

”Vi gir vår tilslutning til alt.1: Fylkeskommunalt ansvar for opplæring i både offentlige og private helse- institusjoner.

Videre derav mener vi at alt. 2: Opplæringsansvaret i barneverninstitusjoner flyttes fra beboerens hjemfylkeskommune til fylkeskommunen der institusjonen ligger, er det klart beste alternativet.

Begrunnelser:

Fylkeskommunene har i mer enn 10 år hatt denne oppgaven og opparbeidet seg nødvendig kompetanse for å løse den. Man får en klar plassering av opplæringsansvaret, og gjennom alt.2 blir ordningen lettere å praktisere enn dagens ordning. Kvaliteten på tilbudet vil også medføre langt større likhet for mottagerne enn ved f. eks. kommunalt ansvar.”

Ulemper

For fylkeskommuner som i dag har ca like mange elever ute som hjemme, vil lovforslaget medføre mindre praktisk arbeid. For fylkeskommuner som i dag primært har andre fylkeskommuners elever plassert i eget fylke, vil det bli en del merarbeid. En ulempe ved lovforslaget er at det har uklare formuleringer mht til hvilke elever som omfattes. Se eget punkt nedenfor. Også økonomien er uavklart for alternativ 2, se også her eget punkt nedenfor.

Hvilke elever omfattes av lovforslaget?

I alternativ 1 kommer det klart fram at opplæringsansvaret er ment å omfatte retten til opplæring for pasienter i institusjonene, dvs uavhengig av om opplæringen gis i eller utenfor institusjonen. Også i dagens §13.3.A er loven klar her.

I alternativ 2 er lovtekstforslaget uklart med hensyn til omfanget av opplæringsansvaret. Teksten kan lett tolkes som om ansvaret kun skal gjelde for opplæring som gis i institusjonen. Dette er samme uklarhet som i dagens §13.2. I merknadene til forslaget går det derimot klart fram hva som er intensjonen med lovalternativet. Vi anbefaler at lovformuleringen endres og gis samme type formulering som alternativ 1 har.

Endringsforslag til tekst i alternativ 2:

”(...) er det den fylkeskommunen der institusjonen ligg, som har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og vidaregående opplæring for beboere i barnevernsinstitusjonen etter lova her. (...)”

Økonomi

Departementet antar at fordeling av institusjonsplasser mellom fylkene tilsvarer fordeling i innbyggertall i aldersgruppen 0 – 20 år. Vi har ellers den oppfatning at mange fylkeskommuner mener at de har mange institusjoner i forhold til folketallet. Vi har ikke kontrollregnet dette for Akershus sitt vedkommende. Vi vil evt komme tilbake med utfyllende økonomiske kommentarer.

Osloskole på institusjon i Akershus.

I Akershus har vi den spesielle situasjon at det på institusjonen Brusetskollen, som ligger i Asker i Akershus, har Oslo kommune etablert en skole. Denne betjener beboere ved Brusetskollen som trenger tilbudet, men er også alternativ skole for Oslo og driver oppsøkende arbeid i Oslo-skolen. Slike eksempler finnes sikkert også andre steder. Vi ber departementet være oppmerksom på dette.

Fortsatt gjesteelever.

Selv om alternativ 2, med foreslått noe endret tekst, blir gjennomført, vil det bli en del arbeid med gjesteelever, i det mange av grunnskoleelevene vil gå i kommunale grunnskoler. Vi vil spesielt nevne én gruppe, elever som fortsetter på sin gamle hjemmeskole, både med og uten spesialundervisning. Vi ber departementet vurdere om det er en mulighet å la ansvaret forbli i hjemmekommunen for elever som plasseres på institusjon, men som fortsetter på sin hjemmeskole.

Alternativt hadde det vært ønskelig at det ikke skulle sendes refusjonskrav for grunnressurs for disse elevene.

Ansvar for skolelokaler bør ligge hos Bufetat, ikke på den enkelte institusjon. Statens bør også ha økonomisk ansvar for lokaler der opplæringen skjer i skjermede lokaler utenfor institusjonen. For begge disse synspunktene viser vi til vår argumentasjon under alternativ 1.

Ansvar for fosterhjemsplasserte elever

I punkt 1.2.1 på side 3 i høringsnotatet minner departementet om gråsonene i opplæringsansvar for elever plassert i ulike typer fosterhjem og institusjon. Det gjøres også oppmerksom på man på departementsnivå har under vurdering å la §13.2 i opplæringsloven også omfatte disse barna.

For disse elevene er det i dag gjesteelevsoppgjør mellom kommunene evt mellom fylkeskommunene. Med alternativ 2 i herværende sak vil det da i stedet bli et oppgjør mellom vertsfylkeskommune og vertskommune for de elevene som går i vanlig grunnskole, og intet oppgjør for elever i videregående skole.

Dersom fylkeskommunenes ansvar blir utvidet med ansvar også for fosterhjemsplasserte elever, både på grunnskole- og videregående nivå, vil dette bety en kraftig utvidelse av fylkeskommunens ansvar. Vi har ikke sett noen tall for hvor mange elever det her er snakk om. Dersom en slik utvidelse blir realisert, vil vi påpeke at det må gis økonomisk kompensasjon, og at fylkeskommunene må trekkes med når beregningsmodell her skal fastslås.

Konklusjon alternativ 2:

Alternativ 2 vil gi ryddige ansvarsforhold. For Akershus fylkeskommune er dette alternativet akseptabelt, forutsatt at full økonomisk kompensasjon blir gitt for tilført meransvar.

Det er ønskelig med annen formulering mht ansvar for skolelokaler. Målgruppe for ansvaret må framgå klarere av lovteksten.

Dersom også ansvaret for de fosterhjemsplasserte elevene legges til vertsfylkeskommunen, må det gis full økonomisk kompensasjon, i sær for det utvidete grunnskoleansvaret som da overføres fra kommunalt til fylkeskommunalt nivå.

Lovforslag alternativ 3: Helseforetakene får opplæringsansvar i helseforetak og private helseinstitusjoner og Lovforslag alternativ 4: Opplæringsansvaret i barnevernsinstitusjonene flyttes fra hjemfylkeskommune til staten

Betenkeligheter / forutsetninger

For alternativ 3 og 4 er det vanskelig å sette opp fordeler og ulemper slik det bes om. De fordeler og ulemper som er ramset opp i høringsnotatet, har alle noe for seg. Vi velger heller å nevne noen faglige betenkeligheter eller forutsetninger i tilknytning til de framsatte forslag.

Det er, som det nevnes, ingen hindring for at staten har ansvar for opplæringstilbud. Dette kan gjøres på flere måter. Fylkeskommunen har nært kjennskap til opplæring i fengsler, som er et statlig ansvar. Her har staten valgt å la fylkesmannen i et fylke ha ansvaret, og den praktiske oppfølgingen er lagt til fylkesmannens opplæringsavdeling i dette fylket. Det er imidlertid lovfestet at det skal kjøpes tjenester av fylkeskommunene, og disse er faglig ansvarlige, og økonomisk ansvarlige innen en gitt ramme.

Om staten skal ha driftsansvar for opplæring ved helse- og barnevernsinstitusjoner, må det være en forutsetning at opplæringsansvaret legges til etat med kompetanse i opplæring. Kanskje kunne noe vært organisert direkte under utdanningsdirektoratet?

Å legge opplæringsansvar for grunnskoleopplæring, videregående opplæring og spesialundervisning til helseforetak og barnevernsetater, vil kreve at disse bygger opp kompetanse på disse feltene. Noe annet vil være å underkjenne disse elevenes rett til et profesjonelt, pedagogisk tilbud.

Det foreslås videre at ansatte i helseforetak og barnevern selv kan forestå opplæringen. Dette forutsetter selvsagt at disse ansatte har pedagogisk, oftest spesialpedagogisk utdanning, med den nødvendige øvrige fagkrets for å dekke opplæring på de ulike opplæringsnivå. Noe annet vil være å gi elevgruppen et mindreverdig tilbud. De ansatte må også ha en administrasjon med skolefaglig kompetanse, og et PPT å støtte seg til. Undervisning er ikke bare å sysselsette elevene med skolefag under sosialt gunstige samarbeidsforhold med institusjonen. Slik sysselsetting er også viktig, men dette er en oppgave de ansatte ved institusjonene har i egenskap av å være foresatte eller i foresattes sted. Elevene bør ikke bruke opp den rett til opplæring som opplæringsloven gir dem, dersom de ikke får et tilbud som er likeverdig med det som gis øvrige elever.

For å vurdere om ovennevnte synspunkter skal betraktes som ulemper ved alternativ 3 og 4, må man kjenne departementets tidsperspektiv mht ansvarsoverføringen. Dersom endringen skal settes i gang om noen tid, vil de aktuelle etater kanskje kunne bygge opp tilstrekkelig kompetanse og nettverk til at opplæringstilbudet de evt skal gi, ikke blir lovstridig. Dersom det forutsettes rask iverksettelse, vil vi nok mene at de ovennevnte betenkelighetene må ses som ulemper ved disse alternativene. I dette tilfelle ser vi ikke alternativene som aktuelle.

Ansvar for tilsatte

Dersom staten overtar opplæringsansvaret, vil de få ansvaret for de som i dag er tilsatt for å gjøre denne jobben, på samme måten som fylkeskommunen i 1991 overtok ansvaret for de kommunalt ansatte.

Økonomi

Det står i høringsnotatet, for alternativ 3 side 36 og for alternativ 4 side 38, at "Det er ikke ment at det skal foretas gjesteelevsoppgjør". På side 41 står det 2 ganger at "En slik organisering vil være lettere å administrere fordi det ikke vil være behov for et økonomisk oppgjør mellom de forskjellige instanser"

Dersom det her menes at det ikke skal foretas gjesteelevsoppgjør mellom helseforetakene/ barnevernsregionene, er det et reint statlig anliggende.

Dersom det imidlertid menes at det ikke skal betales for elever som går i vanlig kommunale og fylkeskommunale skoler, blir det svært urettferdig, i og med at staten forutsetter (side 41) statlig inndragning av de midler fylkeskommunene bruker til opplæring i helseinstitusjoner og barnevernsinstitusjoner. Fylkeskommuner med mange institusjoner vil bli hardest rammet av en evt slik manglende kompensasjon for bruk av plasser i videregående skole.

Om man med har tenkt at alle elevene skal ha sin opplæring i skole på institusjonene, ville det vært svært lite ønskelig ut fra et rettighetsperspektiv.

Høringsuttalelser fra Akershuskoler ang. alternativ 3 og 4

Vestby og Jessheim videregående skoler skriver slik:

"Alt.3 finner vi ikke aktuelt.

Å bringe inn et nytt forvaltningsnivå for å ta seg av opplæring synes i overkant krevende. Det vil ta svært lang tid å bygge opp et godt apparat for opplæring.

Alt.4 finner vi ikke aktuelt

Det virker uhyre krevende dersom staten skal opprette de nødvendige tjenester for å ivareta denne skolevirksomheten. Ikke minst behovet for nærhet til tilbudet som skal gis, vil kreve store investeringer. Fylkeskommunen har, dersom den har ønsket det, kunnet bygge opp sin virksomhet på området omkring de videregående skolene, som er spredt over hele landet. Staten kan selvfølgelig velge å gå ut å kjøpe tjenester, og gjennom økonomistyring sørge for likeverdige tilbud over hele landet.”

Østbyttet skole skriver slik, etter å ha skrevet at de anbefaler alternativ 1:

”Mot andre løsninger: Institusjonene har ingen erfaring med og kompetanse i skoledrift. Det vil også lett kunne bli en uheldig sammenblanding mellom skole og behandling.”

Og videre slik:

”En del av institusjonene sier at skoletilbudet er en integrert del av behandlingsopplegget. Dreier det seg om lærere tilsatt på behandlingsenheten eller er det en skole som arbeider tett sammen med institusjonen. Kan helse drive lovlig skole hvor opplæringslov, læreplaner m.m. er de styrende dokumenter?”

Konklusjon alternativ 3 og 4:

Dersom staten skal ha opplæringsansvaret, må ansvaret legges under det departement som har ansvar for øvrig opplæring i Norge.

Det anses som lite sannsynlig at helseforetak og barnevernsregion innen rimelig tid kan bygge opp tilstrekkelig kompetanse til at det kan tilbys opplæring i tråd med opplæringslovens krav. Det ses også som lite økonomisk at flere departement skal være overordnet for virksomheter som har opplæringsansvar.

Lovforslag alternativ 5: Videreføring av dagens ordning når det gjelder opplæringsansvaret i private helseinstitusjoner

Ulempe ved alternativ 5

Vi viser her til det vi skrev under alternativ 1: For pasienter ved helseinstitusjoner er det uinteressant om institusjonen er privat eller offentlig eid. Vi ser ingen grunn til at opplæringsansvaret skal være ulikt avhengig av eierforhold, så lenge det er snakk om plasseringer gjort av helseforetaket.

De fylkeskommunale skolene i Akershus som har uttalt seg, går i mot alternativ 5.

Forutsetning

Dersom loven ikke endres på dette punktet, må man sørge for at noen blir pålagt å drive den skjermede opplæringen som må gis, og da under forutsetning av at refusjonsgarantier og refusjon gis av ansvarlig kommune/ fylke.

Høringsuttalelser fra Akershuskoler ang. alternativ 5

Vestby og Jessheim videregående skoler skriver at alternativ 5 er et brukbart alternativ til alternativ 1. Det må kommenteres at ingen av disse skolene i dag betjener noen helseinstitusjon.

Konklusjon alternativ 5:

Forslaget ses som uheldig.

Lovforslag alternativ 6: Kommunalt ansvar for grunnskoleopplæringen og fylkeskommunalt ansvar for videregående opplæring i alle helseinstitusjoner og barnevernsinstitusjoner

Forutsetning

Dersom loven endres etter alternativ 6, må man sørge for at noen blir pålagt å drive den skjermede opplæringen som må gis, og da under forutsetning av at refusjonsgarantier og refusjon gis av ansvarlig kommune/ fylke.

Kommentar

Dette alternativet innebærer at ansvarsforholdene for disse opplæringstilbudene reverseres til slik de var før 1991, og at §13 2 og 13.3a fjernes fra opplæringsloven.

Kommunene kan opplæring og vil kunne ivareta grunnskoleansvaret også for denne elevgruppa. Det vil medføre en del gjesteevsarbeid, og vertskommunene vil måtte få et særskilt ansvar for å organisere nødvendig skjermet opplæringstilbud. En del barnevernsplasserte elever flytter/ flyttes ofte, og hjemkommunene vil kunne ha vanskelig med å følge dem opp.

Høringsuttalelser fra Akershuskoler ang. alternativ 6

Jessheim og Vestby videregående skoler skriver slik i sin fellesuttalelse.

"Alt.6. finner vi ikke aktuelt

Når det gjelder kommunalt ansvar for opplæring, særlig i barnevernsinstitusjoner, vil det være uheldig hvis denne blir overført til kommunene. De vil, med dagens kommunestruktur, neppe kunne fokusere tilstrekkelig på denne forholdsvis lille gruppe barn. Dette har man vel erfaring fra tidligere også? Det kommunale selvstyret som i dag finnes, vil ikke kunne skape grunnlag for gode og likeverdige tilbud, som disse barna trenger. Jamfør svært ulik kommuneøkonomi."

Østbyttet skole skriver slik:

"Kommunal drift av skolene er en god mulighet. Kommunene kan skole og flere har erfaring med institusjonsundervisning. Ulempen er at det vil føre til refusjonsordninger og byråkrati."

Konklusjon alternativ 6:

Vertskommunene vil kunne gi et godt opplæringstilbud til grunnskoleelever i helseinstitusjon. Det vil bli en del gjesteevsarbeid mm. Fordi en del beboere i barnevernsinstitusjoner flytter / flyttes ofte, vil alternativet kunne føre til at noen barn ikke får den opplæring de har krav på. Alternativet innebærer mye gjesteevsarbeid.

Akershus fylkeskommune anbefaler ikke dette alternativet.

Med vennlig hilsen

Alf Skaset
fylkesdirektør

Ingunn Norvold
ass. fylkesdirektør

Vedlegg:
Vedtak i Akershus fylkesting