



# Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Statens Hus, 7468 Trondheim

Sentralbord: 73 19 90 00

Besøksadresse: Prinsens gate 1

Saksbehandler

Oda Reinfjord

Oppvekst- og utdanningsavdeling

Innvalgstelefon

73 19 93 53

Vår dato

21.12.2005

Deres dato

09.11.2005

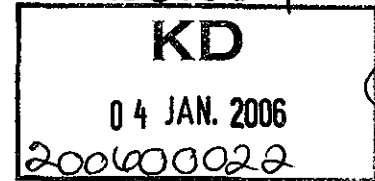
Vår ref. (bes oppgitt ved svar)

2005/8824-630

Deres ref.

200504549

Det kongelige utdannings- og forskningsdepartement  
Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO



## Høring - forslag til endring i opplæringsloven - opplæring i helseinstitusjoner og barneverninstitusjoner

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag viser til departementets høringsbrev av 9.11.05.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ser et klart behov for gjennomgang av regelverket på disse områdene. Vi har viet områdene oppmerksomhet gjennom flere år, - som Statens utdanningskontor fram til årsskiftet 02/03 og senere som Fylkesmannens oppvekst og utdanningsavdeling. I arbeidet med råd, veiledning og tilsyn etter opplæringslov og barnevernlov har vi sett hvor komplisert og sammensatt disse temaene er og hvor viktig det er med klare bestemmelser om de ulike aktørenes oppgaver og ansvar.

### Opplæringstilbudet for barn i barnevernsinstitusjoner:

Fylkesmannen har i særlig grad fulgt temaet opplæring for barn i barnevernsinstitusjoner. Mange av barna i barnevernsinstitusjonene har behov for opplæringstilbud med stor grad av fleksibilitet og tilrettelegging. Ofte er det behov for nært samarbeid mellom barnevern og opplæring med samkjøring av planer for opplæringen og barnevernets tiltaksplan. Opplæringstilbudene er ofte ressurskrevende pga behov for særlig kompetanse og voksentetthet.

### Grunnskoleopplæring for barn i barnevernsinstitusjoner:

I Sør-Trøndelag er det etablert ulike modeller for grunnskoleopplæring. Ved en institusjon har fylkeskommunen egen skoleavdeling inne på institusjonsområdet der bare barna fra institusjonen mottar opplæring. Ved en annen institusjon har vertskommunen (kommunen der institusjonen ligger) etablert en skoleavdeling tilknyttet en av kommunens grunnskoler men geografisk plassert utenfor både grunnskolen og institusjonen. Her bli barnas opplæringsbehov kartlagt og her får barna i institusjonen opplæring i de perioder de har behov for særlig tett oppfølging og skjerming. Ved andre institusjoner mottar barna opplæring i den ordinære skolen i vertskommunen eventuelt med innleid hjelp fra ansatte i institusjonen.

	Embetsledelse og administrasjonsstab	Kommunal- og beredskapsavdeling	Oppvekst- og utdanningsavdeling	Sosial- og helseavdeling	Landbruk og bygdeutvikling	Miljøvern-avdeling
Telefon	73 19 90 06	73 19 90 06	73 19 93 50	73 19 93 00	73 19 90 05	73 19 90 05
Telefaks	73 19 91 01	73 19 91 01	73 19 93 51	73 19 93 01	73 19 90 66	73 19 92 30
E-post:	postmottak@fmst.no					

Internett: www.fylkesmannen.no/st

Fylkesmannens erfaring tilsier at det er viktig å stimulere til mest mulig inkludering også når det gjelder grunnskoleopplæring for barna i barnevernsinstitusjoner. Det vil alltid være krefter som trekker i retning av å lage egne og isolerte opplegg for denne gruppen. Fylkesmannen mener det er behov for å fastslå gjennom regelverket at også disse barna som hovedregel skal få opplæringstilbudet sitt i vertskommunens ordinære grunnskole. En slik føring vil være i samsvar med det kompetansehevingsarbeid som har foregått i skolesektoren i forhold til inkludering (f.eks. samtak). Fylkesmannen understreker imidlertid at vertskommunen bør kunne bestemme ved hvilken skole i kommunen barna ved barnevernsinstitusjonen bør gå.

Før omleggingen av barnevernet i 2004, med overføring av ansvaret for barnevernsinstitusjonene fra fylkeskommune til stat, hadde fylkeskommunen opplæringsansvar for barn plassert i sine egne fylkeskommunale barnevernsinstitusjoner og i private institusjoner dersom eget fylkesbarnevern hadde bidratt til å plassere barnet i institusjonen. I dag er ansvaret lagt til den fylkeskommunen der den kommunen som har ansvaret for barnevernsaken ligger.

I dag ser vi at nærhetsprinsippet i langt større grad legges til grunn ved valg av institusjon. Det er færre "fjernplasseringer" enn tidligere. Likevel er det fortsatt slik at vertskommuner må samarbeide med forskjellige fylkeskommuner når grunnskoletilbudene skal gis. Fylkesmannen har erfart at vertskommuner og visse fylkeskommuner strever med å bli enige om opplæringstilbudene for barn plassert i institusjoner. Vanskelighetene består ofte i uenighet om hvem som skal betale og om omfanget og kostnadene ved spesialundervisning til det enkelte barn.

I Sør-Trøndelag var det tidligere etablert gode samarbeidsavtaler og -rutiner mellom fylkeskommunen, vertskommunene og barnevernsinstitusjonene. For få år tilbake hadde fylkeskommunen her en organisering, bemanning, økonomi og en nærhet til barnevernet som bidro til god ivaretagelse av grunnskoleopplæringen for de barna i institusjon som kom fra eget fylke. I dag er dette bildet noe endret.

Så langt er ikke Fylkesmannen i Sør-Trøndelag bekymret i forhold til kvaliteten på de faktiske opplæringstilbudene som blir gitt. Vi ser imidlertid at samarbeidsrutiner mellom fylkeskommune og vertskommuner er falt bort, at tillit mellom fylkeskommune og vertskommune synes svekket og at opplæringstilbudene til barna kommer senere i gang enn tidligere.

På bakgrunn av den faktiske utviklingen og ikke minst den nasjonale omleggingen av institusjonsansvaret i 2004, mener Fylkesmannen at det ikke lenger er naturlig at fylkeskommunen har ansvaret for grunnskoleopplæringen. Ansvaret bør ivaretas av den instans som har best kompetanse på grunnskole og som har de beste forutsetninger til å samarbeide med den ansvarlige barneverntjenesten.

Fylkesmannen ser at det kan være positivt med like ansvarsbestemmelser for grunnskoleopplæring i alle typer institusjoner, men etter vår mening er det viktigere at oppgave- og ansvarsfordelingen for "barnevernets barn" samkjøres. Fylkesmannen mener at grunnskoleopplæringen bør ivaretas av samme instans uansett om barnevernet plasserer

barnet i fosterhjem eller barneverninstitusjon. Vi stiller spørsmål om det ikke er hensiktsmessig å utsette dette lovendringsarbeidet slik at også bestemmelsene vedrørende opplæringstilbudet for barn i fosterhjem tas med i en samlet vurdering jf høringsbrevets punkt 1.2.1.

Høringsbrevet gir tre ulike løsningsalternativer for grunnskoleopplæringen for barn i barnevernsinstitusjoner:

Høringsbrevets alternativ 2: at ansvaret for grunnskoleopplæringen for barn i barnevernsinstitusjoner overføres til den fylkeskommunen der barneverninstitusjonen ligger:

Fylkesmannen støtter ikke denne løsningen. De vanskeligheter som Fylkesmannen ser i dag, repareres ikke gjennom dette forslaget.

Noen av de argumenter som anføres til støtte for løsningen er vanskelig å forstå, - andre er vi klart uenig i. Mange fylkeskommuner kjøper grunnskolelæreren av vertskommunene. Finansieringen av de faktiske tilbudene er dermed ikke automatisk på plass i "alternativ 2-modellen". Fylkeskommunen har ingen andre oppgaver i forhold til grunnskoleopplæring og fylkeskommunen har heller ikke lenger noen oppgave i forhold til barnevernet. Fylkeskommunen har, slik vi ser det, ikke lenger så gode forutsetninger til å kunne løse denne oppgaven.

Høringsbrevets alternativ 4: at ansvaret for grunnskoleopplæringen for barn i barneverninstitusjoner overføres til staten:

Fylkesmannen støtter heller ikke denne løsningen. Det som taler for denne løsningen er at statlig regional barnevernsmyndighet har mulighet til å samordne tiltak fra barnevern og opplæring. Den statlige regionale barnevernsmyndigheten er dels institusjonseier og dels rådgiver og støttespiller for de kommunale barnevernstjenestene.

Fylkesmannen er likevel skeptisk til denne løsningen. Vi er enig i alle de motargumentene som fremgår av høringsbrevet. Den statlige regionale barnevernsmyndighet har i dag få, - om noen, oppgaver i forhold til grunnskolen og mangler følgelig den nødvendige kompetanse på området. De fleste av barna i barneverninstitusjonene vil forhåpentligvis fortsatt gå enten i sin gamle skole eller i vertskommunens grunnskole. Slik Fylkesmannen ser det, vil de problemer som vi i dag ser i samarbeidet mellom vertskommuner og fylkeskommuner, lett kunne bli videreført i samarbeidet mellom vertskommuner og den statlige regionale barnevernsmyndighet.

Høringsbrevets alternativ 6: at ansvaret for grunnskoleopplæringen for barn i barneverninstitusjoner overføres til kommunen:

Forslaget innebærer at oppl § 13-2 oppheves, og slik Fylkesmannen forstår det, medfører dette at den kommunen som er ansvarlig for vedtaket om plassering etter barnevernloven er ansvarlig for opplæringstilbudet jf bvl §§ 9-1 jf 8-4.

Når det gjelder opplæring for barn i barneverninstitusjoner, støtter Fylkesmannen dette forslaget.

En slik ordning er arbeidsom og krevende for kommunene. Også her må det samarbeides mellom kommuner, - vertskommunen som oftest utarbeider og gir det faktiske opplæringstilbudet på den ene siden og den kommunen som har ansvaret for barnevernsaken og for opplæringstilbudet på den andre siden. Likevel, - med denne løsningen får vi like regler for fosterhjemsplasserte og institusjonsplasserte i barnevernet. Dette fremstår i seg selv som logisk og rimelig og som en forenkling av regelverket. Ordningen medfører samarbeid mellom instanser på samme forvaltningsnivå med like forutsetninger, og gode forutsetninger, til å kunne ivareta oppgaven. Kommunene har som kjent ansvar for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning til vanlig, og kommunene har følgelig det apparat og den kompetanse som trengs til å kunne ivareta denne oppgaven. Ordningen legger også godt til rette for at den ansvarlige kommunen skal kunne samkjøre opplæringstilbudet og tiltakene i barnevernet da det er en og samme instans som er ansvarlig for hele tilbudet.

Løsningen medfører at oppl § 13-2 oppheves og da må ordlyden i forskriften § 18-1 b og c justeres. Når § 13-2 tas bort, faller også bestemmelsen i andre ledd siste setning om at institusjonen skal sørge for nødvendige lokaler til opplæringen bort. Denne bestemmelsen har medført visse vanskeligheter i praksis. Dersom bestemmelsen skal videreføres, er det behov for presisering av hvor langt ansvaret for institusjonen strekker seg. Fylkesmannen støtter det forslag til presisering som er inntatt i høringsbrevet under alternativ 4.

Fylkesmannen ser behov for ytterligere presiseringer i lovverket i disse sakene. Det bør gå klart fram av lov eller forskrift hva det vil si at kommunen er ansvarlig for opplæringstilbudet. Fylkesmannen har erfart at det er behov for detaljerte regler som fastslår at ansvarlig kommune må sørge for grunnskoleopplæring i tråd med lovverket enten ved selv å gi opplæring eller ved å inngå avtale med vertskommunen. Videre bør det framgå klart at vertskommunen har plikt til å bistå ansvarlig kommune med å gi opplæring.

Etter det Fylkesmannen erfarer, fattes det ikke alltid enkeltvedtak der loven krever det, og dokumentasjonen i disse sakene er mer relatert til det økonomiske oppgjøret enn til elevens rettigheter etter opplæringsloven. Fylkesmannen har også fått tilbakemeldinger om at det kan være vanskelig å fremme klage på enkeltvedtak pga usikkerhet omkring hvem som har rettslig klageinteresse i disse sakene. Fylkesmannen foreslår at det tydeliggjøres i lovverket at det er ansvarlig kommune som skal fatte enkeltvedtak. Videre bør det framgå hvilken pedagogisk psykologisk tjeneste som skal benyttes ved vedtak om spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp samt hvem det er som har klagerett på enkeltvedtak etter opplæringsloven i disse sakene.

### **Videregående opplæring for barn i barnevernsinstitusjoner:**

Det å gi gode videregående opplæringstilbud for ungdommer i barnevernsinstitusjoner kan by på utfordringer. Utfordringene her er først og fremst knyttet til det å ha kompetanse og ressurser til å tilrettelegge opplæringen i en slik grad at de mest vanskeligstilte ungdommene oppnår utvikling og læring. Videre har Fylkesmannen erfart at det kan oppstå vanskeligheter i forhold til opplæringstilbudet når en ungdom pga barnevernsvedtak flytter inn eller ut av institusjon midt i skoleåret.

Fylkesmannen mener det er en selvfølge at fylkeskommunen skal beholde ansvaret for videregående opplæring for ungdommer i barnevernsinstitusjoner. Ansvaret bør ikke overføres til staten (som foreslått i alternativ 4). Det er en målsetting at også disse

ungdommene skal få sin videregående opplæring i det ordinære tilbudet. Fylkeskommunen har ansvaret for den videregående opplæringen generelt og det å overføre ansvaret til et forvaltningsorgan uten erfaring og kompetanse på området synes mindre hensiktsmessig.

Når det gjelder videregående opplæring har Fylkesmannen ingen klare synspunkt på hvorvidt prinsippet i oppl § 13-2 bør videreføres eller om opplæringsansvaret bør knyttes til den generelle bestemmelsen i § 13-3. Fylkesmannen legger til grunn at bestemmelsen i § 13-2 medfører at fylkeskommunen der den kommunen som er ansvarlig for barnevernsvedtaket ligger, er ansvarlig for den videregående opplæringen så lenge barnevernsvedtaket består. Ansvaret etter § 13-3 knytter seg, slik vi forstår det, til hvor ungdommen er registrert bosatt jf definisjonen i forskriften § 19-2. Uansett hvilken av disse to løsningene som velges, mener Fylkesmannen at det bør tydeliggjøres i lov eller forskrift hvilken fylkeskommune det er som har ansvar for den videregående opplæringen ved eventuelle endringer i ungdommens situasjon (som ved at ungdommen flytter til ny barnevernsinstitusjon i annen fylkeskommune eller flytter til ny fylkeskommune etter at barnevernsvedtaket er opphevet).

Fylkesmannen ser ikke behov for å endre bestemmelsen slik at ansvaret knyttes til den fylkeskommunen der institusjonen ligger som foreslått i alternativ 2.

### **Opplæringstilbudet for barn i helseinstitusjoner:**

Fylkesmannen har sett mange eksempler på hvor vanskelig det er å få til helhetlige tjenestetilbud når ansvaret er fordelt på ulike forvaltningsnivå. Dagens ordning med opplæringsansvar lagt til fylkeskommunen og ansvar for spesialisthelsetjenesten lagt til staten, er ikke uproblematisk i praksis. I dagens ordning må førskolebarn, grunnskolebarn og voksne forholde seg til tre forvaltningsnivå for opplæring, når vi tar i betraktning hjemkommunens ansvar. Etter at spesialisthelsetjenesten ble overført til staten, er det bare for den videregående opplæringen at tilknytningen til fylkeskommunen er naturlig begrunnet. Gjennom Fylkesmannens tilsyn med opplæringstilbudet for pasienter, jf oppl. § 13-3a har det framkommet usikkerhet i forhold til ivaretagelsen av opplæringsrettighetene til førskolebarn, videregående elever og voksne. Noe av usikkerheten har vært knyttet til uklare ansvarslinjer og samarbeidsrutiner mellom stat og fylkeskommune.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har mindre kunnskap om opplæringstilbudene i private helseinstitusjoner, men etter det Fylkesmannen forstår fungerer ikke dagens ordning tilfredsstillende. Fylkesmannen stiller seg da noe tvilende til at innføring av varslingsplikt til hjemkommune og hjemfylkeskommune som foreslått i alternativ 5 er tilstrekkelig til å bedre på situasjon.


Fylkesmannen ser at det er vektige argumenter som taler mot å overføre opplæringsansvaret til staten. Likevel, - hensynet til helhet og sammenheng mellom opplæringstiltak og habilitering/rehabilitering samt hensynet til helhetlig styring taler sterkt for å overføre opplæringsansvaret til staten ved foretakene. I motsetning til det som er tilfelle for barn i barnevernsinstitusjoner, vil mange av pasientene i helseinstitusjoner måtte få opplæringstilbudet ved selve institusjonen.

Dersom det ikke er gode grunner som taler mot det, er det hensiktsmessig med mest mulig like løsninger. Fylkesmannen ser det mest hensiktsmessig at ansvaret for opplæring i statlige og private helseinstitusjoner med avtale med staten løses likt.

Når det gjelder ansvar for opplæring i helseinstitusjoner, finner Fylkesmannen samlet sett å gi sin støtte til alternativ 3.

Med hilsen

  
Kåre Gjønnes  
fylkesmann

  
Solveig Strand  
utdanningsdirektør