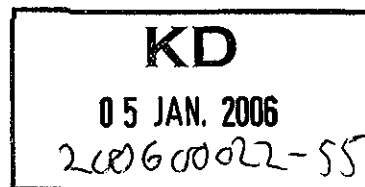


Utdannings- og forskningsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO



Vår ref.: (nyttast ved korrespondanse) Dykkar ref.:
200506987-3/520.TOO/KHKL

Bergen, 4.januar 2006

Høyring - Forslag til endring i opplæringslova - Opplæring i helseinstitusjonar og barneverninstitusjonar

Med dette oversendast høyringsuttale frå Hordaland Fylkeskommune. Vi tek forbehold om endringar ved politisk handsaming i Opplærings- og helseutvalet 10.januar 2005.


Inger Øvsthus Tønder


Kjell Helge Kleppe

vedlegg: høyringsuttale om Forslag til endring i opplæringsloven - Opplæring i helseinstitusjoner og barneverninstitusjoner frå Hordaland Fylkeskommune



Arkivsak 200506987-2
Arkivnr. 520.TOO
Saksh. Kleppestø, Kjell Helge

Saksgang	Møtedato
Opplærings- og helseutvalet	10.01.2006
Fylkesutvalet	26.01.2006

HØYRINGSUTTALE - FORSLAG TIL ENDRINGAR I OPPLÆRINGSANSVARET FOR PASIENTAR I HELSEINSTITUSJONAR OG BEBUARAR I BARNEVERNINSTITUSJONAR

SAMANDRAG

Hordaland Fylkeskommune har motteke høyringsdokument frå Utdannings- og forskningsdepartementet dagsett 09.11.05, med forslag til endringar i Opplæringslova om opplæringsansvaret for pasientar i helseinstitusjonar og bebuarar i barnevernsinstitusjonar. Forslaga gjeld plassering av ansvar på dei ulike forvaltningsnivå – stat, fylkeskommune og kommune. Høyringsfrist er sett til 4. januar 2005. Det politiske vedtaket vil verta ettersendt.

Departementet har utarbeidd 4 føresetnader som i størst mogleg grad må oppfyllest i ny modell for ansvars plassering.

I dag har fylkeskommunen ansvar for all opplæring, både grunnskole og vidaregåande opplæring dersom eleven bur i barnevernsinstitusjon eller oppheld seg i helseinstitusjon, men ikkje dersom dei er i fosterheim. Det er utarbeidd seks ulike forslag til løysingar, som spenn frå å reversera heile lovgjevinga på dette feltet, det vil seie å oppheve Opplæringslova §§ 13.2 og 13-3a, til å la helseføretak og barnevernsregion ha opplæringsansvaret og til å la fylkeskommunane der institusjonane ligg få alt ansvar for alle opplæringsnivå i alle typar institusjonar.

Departementet har utarbeidd økonomiske konsekvensar av dei framlagde forslaga. Her er det fokusert på økonomiske forskyvingar mellom dei tre forvaltningsnivåa.

Hordaland Fylkeskommune foreslår i høyringsuttalen at departementet sitt alternativ 6

”Kommunalt ansvar for grunnskoleopplæringa og fylkeskommunalt ansvar for vidaregåande opplæring i alle helseinstitusjonar og barnevernsinstitusjonar”

vert valt som ny modell. Det er viktig at elevane i helse- og barnevernsinstitusjonar vert handsama av dei same forvaltningsnivå som andre elevar i heimkommunen/heimfylket. Det er ein fordel at same forvaltningsnivået som har ansvaret for høvesvis grunnskole og vidaregåande opplæring også får ansvaret for det same nivå i opplæringa når elevane er i institusjonar. Fylkesrådmannen meiner at fylkeskommunane ikkje skal ha ansvar for grunnskoleopplæring. Dette handlar om å sjå først og fremst på kva opplæring eleven har rett til, og ikkje kva rammer eleven bur under. Eit fleirtal av fylkeskommunane går inn for dette alternativet. Det må presiserast i lovteksten at det med bustadkommune/-fylkeskommune er meint den kommunen/fylkeskommunen der eleven er busett når det vert gjort vedtak om plassering i institusjon.

FORSLAG TIL INNSTILLING

Fylkesutvalet rår til at alternativ 6 vert vedteke:

Kommunalt ansvar for grunnskoleopplæringa og fylkeskommunalt ansvar for vidaregåande opplæring i alle helseinstitusjonar og barnevernsinstitusjonar.

Det må presiserast i lovteksten at det med bustadkommune/-fylkeskommune er meint den kommunen/fylkeskommunen der eleven er busett når det vert gjort vedtak om plassering i institusjon.

Paul M. Nilsen

Svein Erik Fjeld

Vedlegg:

Høyringsbrev med høyringsnotat frå Utdannings- og forskingsdepartementet dagsett 09.11.05
Kapitel 13 i Opplæringslova

FYLKESRÅDMANNEN, 30.11.2005:

Hordaland fylkeskommune har motteke høyringsnotat dagsett 09.11.05 med forslag til endringar i Opplæringslova om opplæringsansvaret i helseinstitusjonar og barnevernsinstitusjonar. Forslaga gjeld plassering av ansvar på dei ulike forvaltningsnivå – stat, fylkeskommune og kommune.

Høyringsdokumentet består av høyringsbrev og eit høyringsnotat på 42 sider. Det er lagt opp til ei brei høyring, med uttalefrist 04.01.06. Opplæringsavdelinga oversender høyringsuttale innan fristen, med atterhald om endringar ved politisk sakshandsaming.

Dagens fordeling av opplæringsansvaret følgjer av opplæringslova kapittel 13. Det vert her spesielt vist til formuleringane i dagens §§ 13.1, 13.2 og 13.3A. Desse er gjengitt i vedlegget.

Innhald i høyringsdokumentet

I kapittel 1 vert det gjort greie for bakgrunnen for at endringsforslaga vert lagt fram no, primært er det den vanskelege situasjonen dei private rusinstitusjonane er komne i, jfr. debatten sist vår og sommar om opplæringstilbodet ved Tyrilistiftelsen. Departementet har så eit ønske om å vurdere opplæringsansvaret for alle institusjonstypene under eitt, og såleis også rydde opp i andre uklære felt. Departementet legg fram 6 modellar for kva forvaltningsnivå som bør ha det aktuelle opplæringsansvaret.

I kapittel 1 vert det nemnt at departementet også har under vurdering å flytte grunnskoleansvaret også for barn plassert i fosterheim og liknande, slik at også desse vert inkludert i Opplæringslova § 13.2. Departementet foreslår ingen lovendring for denne elevgruppa i dette høyringsnotatet, fordi det er venta ei utgreiing som skal avklare status til dei ulike typar fosterheim.

Kapittel 2 gjer greie for gjeldande rett når det gjeld opplæring i helse- og barnevernsinstitusjonar. Også vaksne sin rett til opplæring vert gjort greie for i dette kapitlet.

Departementet oppsummerer dagens opplæringsansvar slik:

”Statlige helseinstitusjoner: Fylkeskommunen der institusjonen ligger har finansierings- og opplæringsansvaret for all opplæring etter opplæringsloven i statlige helseinstitusjoner.
Private helseinstitusjoner: Pasientens bostedskommune har opplærings- og finansieringsansvaret for grunnskoleopplæringen, mens pasientens hjemfylkeskommune har opplæringsansvaret for videregående opplæring.
Barnevernsinstitusjoner (offentlige og private): Beboerens hjemfylkeskommune har opplærings og finansieringsansvaret for både grunnskoleopplæring og videregående opplæring.”

I kapittel 3 gjer departementet greie for kartlegging av ”den opplæringsvirksomheten som foregår i praksis i institusjonen”. Utgreiinga byggjer på spørjeskjema sendt av departementet til dei ulike institusjonane. Fylkeskommunar eller skolar har ikkje fått tilsendt spørjeskjema. Skjema er ikkje vedlagt høyringsnotatet.

Hordaland fylkeskommune er usamde i at fylkeskommunane ikkje vart trekt med i den kartlegginga.

I kapittel 4 oppsummerer departementet med at mange problem er knytt til finansiering av tilbod, til å få raske PP-utgreiingar og til inntak på vidaregåande skole for ungdom som flytter, for eksempel i sommarferien.

Departementet sine føresetnader

I kapittel 5 har departementet fire føresetnader som i størst mogleg grad må oppfyllest i ny modell for ansvars plassering. Desse er

- Eit godt opplæringstilbod til brukarane under institusjonsopphaldet, og god oppfølging over til eventuell heimeskole og lokalmiljø.
- Likskap i kvaliteten på opplæringstilbodet. Kvaliteten i opplæringstilbodet til den einskilde bør i størst mogleg grad vere den same enten institusjonen er offentleg eller privat, og uavhengig av institusjonstype.
- Lett å praktisera. Det bør vere ein modell som er lite byråkratisk, der naudsynte avgjerdsprosessar i tilknytning til opplæringa går raskt, og der det er minst mogleg oppgjersordningar i etterkant av institusjonsopphaldet.
- Klår plassering av opplæringsansvaret fagleg, juridisk og økonomisk. Det vil seie at det forvaltningsnivå som har det finansielle og juridiske ansvaret, også har ansvaret for at skoledrift/opplæringa fyller krava i Opplæringslova, og har reell påverknad på opplæringstiltaka og omfanget av desse.

Vidare i kapittel 5 vert dei seks ulike forslaga til modellar for plassering av opplæringsansvaret for opplæring presentert. Desse vert handsama for seg sjølv i denne saka.

Kapittel 6 i høyringsnotatet omtaler økonomiske konsekvensar av dei ulike forslaga. Dei forslaga til endringar som høyringsnotatet tek opp skal dekkast innanfor dei økonomiske rammene som allereie eksisterer. Det er fokusert på økonomiske forskyvingar mellom dei tre forvaltningsnivåa.

Departementet sine seks alternative løysingsforslag og fylkesrådmannen sine kommentarar

Forslaga har eit spenn frå å reversera heile lovgjevinga på dette feltet, det vil seie å oppheve Opplæringslova §§ 13.2 og 13-3a, til å la helseforetak og barnevernsregion ha opplæringsansvaret og til å la fylkeskommunene der institusjonane ligg få alt ansvar for alle opplæringsnivå i alle typar institusjonar.

Alternativ 1

”Fylkeskommunalt ansvar for opplæring både i offentlege og private helseinstitusjoner. Forslaget innebærer at fylkeskommunen der institusjonen ligger blir faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for all opplæring av pasientene i de private helseinstitusjonene på lik linje med de statlige”

Fordelen med alternativ 1 er at det blir same regelverk og forvaltningsnivå for opplæring i offentlige og private helseinstitusjoner. Då kan vi halde fram slik som i dag, med eit noko utvida ansvarsområde. I Hordaland fungerer opplæring i helseinstitusjonane bra, men det er med dette alternativet likevel ikkje tatt omsyn til heile praktiseringa av §§ 13-2 og 13-3a i Opplæringslova. Det er berre tatt omsyn til den utfordringa som omhandlar dei private institusjonane.

I høyringsnotatet s. 31 vert det omtala kva fylkeskommunane sitt opplæringsansvar vil omfatte med dette forslaget:

”spesialpedagogisk hjelp til barn før opplæringspliktig alder (opplæringslova § 5-7), grunnskoleopplæring for barn i opplæringspliktig alder (kap. 2 i opplæringslova), vidaregåande opplæring (kap. 3 i opplæringslova), spesialundervisning (kap 5 i opplæringslova), opplæring spesielt organisert for voksne (kap 4A)”

Om vi skal følge denne tankegangen vidare bør det vurderast om kommunane i det heile skal ha ansvar for opplæring. Fylkeskommunen bør kanskje overta alt det ovannevnte også for "vanlege" elevar.

Alternativ 2

"Opplæringsansvaret i barneverninstitusjonene flyttest fra beboerene sin hjemfylkeskommune til fylkeskommunen der institusjonen ligger"

Fordelen med alternativ 2 er at vi får same regelverk og forvaltningsnivå for opplæring både i helseinstitusjoner og barneverninstitusjoner, men det fører ikkje til vesentlege endringar i forhold til dei økonomisk-administrative utfordringane som er nokre av grunnane til forslaget om endring. Det vert likevel tydelegare at fylkeskommunen har ansvar for alle elevar som oppheld seg på samtlige barnevernsinstitusjonar i fylket.

Alternativ 3

"Helseforetakene får ansvar for opplæringen i både helseforetakene og private helseinstitusjoner. Plikt for regionale helseforetak til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring i helseinstitusjoner. Regionale helseforetak skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring etter loven her for pasienter i helseinstitusjoner som et regionalt helseforetak eier, jf. helseforetakslova § 2 andre ledd, og for pasienter i private helseinstitusjoner som har avtale med regionale helseforetak"

Det kan vere fleire fordelar med å la staten ved helseforetaka få totalansvar for opplæring, medisinsk behandling, arbeidsgjevaransvar for alt personell, samt ansvaret for lokale og utstyr. Det kan vere lettare å utvikle eit heilskapeleg tilbod og oppfølging av pasientane, uavhengig av ansvarsforhold.

Dei fleste helseinstitusjonane har eigen institusjonsskole med god spesialpedagogisk kompetanse. Denne kompetansen vil nok med statleg overtaking bli overført til helseforetaka.

Det er likevel fleire ulemper i alternativ 3. For det første at det vert teke inn eit nytt forvaltningsnivå som i dag ikkje har opplæringsansvar etter Opplæringslova, og at staten må skaffe dei naudsynte hjelpetenestene som er regulert i Opplæringslova. Dette vert nok løyst gjennom kjøp av tenester frå kommunar og fylkeskommunar, men då er ein tilbake til same situasjon som ein er i i dag, i tillegg til at eit tredje forvaltningsnivå er innblanda. Vi trur det vil gå ut over eleven når mange instansar må foreta vurderingar og gjere økonomiske avtalar. Vi kan og få ulike tolkingar av lovverk når det er ulike forvaltningsnivå, med ulik kompetanse som skal vurdere kva krav Opplæringslova set. Vi vil kunne få ein liknande situasjon som i dag, men då vert det staten som kjøper grunnskoleopplæring av kommunane og videregående opplæring av fylkeskommunane. Då har vi prinsipielt same praksis som i dag, men har bytt forvaltningsnivå.

Alternativ 4

"Opplæringsansvaret i barneverninstitusjonene flyttes fra hjemfylkeskommune til staten. Plikt for statlig regional barnevernmyndighet til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring i institusjoner etter barnevernloven. Når det blir gjort vedtak om plassering i institusjon etter barnevernloven, er det statieg regional barnevernsmyndighet som har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring i institusjonen"

Barn og unge som må flytte i ein barnevernsinstitusjon held stort sett fram i den ordinære skolen. Dette gjeld spesielt for grunnskolen. Det vert då tungvint at staten skal kjøpe tenester frå det forvaltningsnivå som i utgangspunkt har ansvaret for denne opplæringa. Som ved alternativ 3 vil vi få ein liknande situasjon som i dag, men då vert det staten som kjøper grunnskoleopplæring av kommunane og videregående opplæring av fylkeskommunane. Då har vi prinsipielt same praksis som i dag, men har bytt forvaltningsnivå.

Alternativ 5

Ingen endring i dagens lovtekst. Forslaget inneber at dagens ordning vert vidareført når det gjeld opplæringsansvaret i private helseinstitusjoner.

Etter vår vurdering ser vi ingen fordeler med at dagens ordning for private helseinstitusjonar vert vidareført uten at også ansvaret for opplæring i offentlege helse- og barnevernsinstitusjonar vert endra. Dagens ordning lagar unødige ekstrarundar av økonomisk-administrativ art, og kjem som oftast ikkje eleven til gode. Ulempene er mange og vi viser til høyringsnotatet som skisserer fleire forhold som taler mot forslaget.

Alternativ 6

”Kommunalt ansvar for grunnskoleopplæringa og fylkeskommunalt ansvar for vidaregåande skole i alle helseinstitusjoner og barnevernsinstitusjoner. Dette innebærer at Opplæringslova §§ 13.2 og 13.3a blir opphevet”

Fylkesrådmannen går inn for dette alternativet fordi det vurderast å vere eit spørsmål av prinsipiell karakter. Det er viktig at elevane i helse- og barnevernsinstitusjonar vert handsama av dei same forvaltningsnivå som andre elevar i heimkommunen/heimfylket. Det er ein fordel at same forvaltningsnivået som har ansvaret for høvesvis grunnskole og vidaregåande opplæring også får ansvaret for det same nivå i opplæringa når elevane er i institusjonar. Fylkesrådmannen meiner at fylkeskommunane ikkje skal ha ansvar for grunnskoleopplæring. Dette handlar om først og fremst å sjå på kva opplæring eleven har rett til, og ikkje kva rammer eleven bur under. Med dette vert det også ei klår ansvarsdeling som er likeverdig for alle elevar. Stigmatisering av ”institusjonsborn” vert unngått. Eit fleirtal av fylkeskommunane går inn for dette alternativet.

Det må presiserast i lovteksten at det med bustadskommune/-fylkeskommune er meint den kommune/fylkeskommune der eleven er busett når det vert gjort vedtak om plassering i institusjon. Den pedagogiske kompetansen er plassert der for andre elevar, og det er viktig å vidareføre dette. I lys av Kunnskapsløftet og krav om tilpassa opplæring er det viktig å markera at dei forvaltningsnivå som har ansvar for høvesvis grunnskole og vidaregåande opplæring vert tillagt ansvar også om eleven i periodar oppheld seg andre stader enn på heimeskolen. Dette er også viktig i ei heilskapleg tenking rundt eleven både før, under og etter institusjonsopphaldet. I dag er det stundom usemje mellom helseinstitusjonane og kommunen om kven som har opplæringsansvar når eleven i grunnskolen er heime, men i ein rekonvallisensperiode etter opphald i helseinstitusjon. Dette er eit eksempel på at det vert unødige uklare ansvarsforhold som til sist går ut over eleven. Alternativ 6 vil gje kommunar og fylkeskommunar eit klårt ansvar for å følgje opp sine eigne elevar sjølv om dei flyttar for ein periode.

Dei fleste elevar i grunnskolen som er busett i barnevernsinstitusjonar går på vanlege skoler, og det er ikkje då nokon faglege grunnar for at fylkeskommunen skal ha opplæringsansvar for grunnskoleopplæring. Det hender at skolen der eleven startar etter å ha blitt busett i barnevernsinstitusjon krev store ekstra ressursar for eleven, sjølv om eleven ikkje har hatt spesialundervisning på heimeskolen sin. I nokre tilfelle kan det vere kan det verke underleg med eit plutselig auka behov for spesialundervisning. Nokre gonger opplever vi at trongen for spesialundervisning vert auka når eleven får ein ny bustadsadresse, fordi det no er fylkeskommunen som skal betale.

Mykje av argumentasjonen kring dei ulike alternativa handlar om fordeler og ulemper av økonomisk-administrativ karakter. Vi meiner at det er viktig å få enkle og gode rutinar for dette. Om forvaltningane ikkje klarer å utarbeide gode nok rutinar, så skal ikkje det få leggja føringar for å flytta ansvar for opplæringa vekk frå dei som har kompetanse på opplæringa. Då må det setjast i gang eit eige logistikkprosjekt for dette slik at dei som driv opplæring får gode nok rammer å jobbe under, som igjen vil vere til beste for eleven.

Når det gjeld grunnskoleopplæring vil ein med dette forslaget sleppa eit tredje ledd i prosessen med å overføre ein elev frå ein skole til ein annan. Det er viktig at dei som sit med kompetansen, også har

opplæringsansvar for elevane sjølv om dei bur på sjukehus eller i barnevernsinstitusjon. Alternativ 6 vil føre til at skolane som er aktuelle i ein flytteprosess må arbeida tettare for å få betre flyt i informasjonen som bør følgje eleven, og dette arbeidet vert lettare når det heile tida er heimkommunen/ heimfylket som har ansvaret. Det er også spesielt at fylkeskommunen har opplæringsansvar for både grunnskole og vidaregåande opplæring for barn som bur i barnevernsinstitusjonvernsbarn, men ikkje for barn som bur i fosterheim. Dersom alternativ 6 vert vedteke vert det like og meir oversiktlege ansvarslinjer for eleven uansett kor eleven bur eller oppheld seg. Dei fire føresetnadene departementet har gjeve for den valde løysinga vert i størst grad teken høgde for ved alternativ 6.