



Fylkesmannen i
Hordaland

TILSYNSRAPPORT

Hordaland fylkeskommune

Ansvar for å oppfylle retten til opplæring for barn i
grunnskolealder som bur i barnevernsinstitusjon,
opplæringslova § 13-2

1. Innleiing

Fylkesmannen, Utdanningsavdelinga, har gjennomført tilsyn med Hordaland fylkeskommune. Tilsynet blei opna med varsel frå fylkesmannen 27.02.2014, med innsending av skriftleg dokumentasjon, og det blei gjennomført intervju med tilsette i Hordaland fylkeskommune, Opplæringsavdelinga 7.05.2014.

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16 (kommunepliktene). Reglane i kommunelova kapittel 10 A gjeld for denne tilsynsverksemda, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd.

2. Grunnlag for tilsynsrapporten

Førebels tilsynsrapport med førehandsvarsel om eventuelt enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 16, og kommunelova § 60 d, blei sendt til Hordaland fylkeskommune 20.06.2014. Hordaland fylkeskommune hadde ingen merknader til den førebelse tilsynsrapporten.

Hordaland fylkeskommune har frist til 20.11.2014 for å rette opp lovbrota som går fram av denne endelege tilsynsrapporten.

3. Tema for tilsynet

Tilsynet har undersøkt korleis Hordaland fylkeskommune overheld plikta til å sørgje for grunnskoleopplæring for elevar busette i institusjonar etter barnevernslova, jf. opplæringslova § 13-2.

3.1 Rettslege krav

Krava i opplæringslova § 13-2 er at fylkeskommunen der institusjonen ligg, har det faglege, juridiske og økonomiske ansvaret for å oppfylle opplæringsrettane for dei som bur i barnevernsinstitusjonar. Fylkeskommunen har dermed det fulle ansvaret for at skoledrifta og opplæringa til elevane fyller krava i opplæringslova, herunder rettane om tilpassa opplæring i opplæringslova § 1-3 og spesialundervisning saman med tilhøyrande reglar i opplæringslova kapittel 5. Utdanningsdirektoratet har tolka fylkeskommunen sine plikter på området i rundskriv Udir-10-2009.

Fylkeskommunen skal:

- ha etablert rutinar for til einkvar tid å ha oversikt over barn/unge som bur i barneverninstitusjonane i fylket og deira opplæringsbehov innanfor grunnopplæringa.
- ha orientert barneverninstitusjonane og kommunane i fylket om etablerte rutinar, meldingsprosedyrer og fylkeskommunens oppfølgingsrutinar for å gi opplæring til barn/unge i barneverninstitusjonar.
- inngå avtale med vertskommune/barneverninstitusjon om opplæringstiltak for barn/unge i grunnskolealder. Det må foreligge skriftlege avtalar mellom fylkeskommunen og kommunar/skolar som avklarar ansvar og rapporteringsrutinar.
- sikre at elevane får tilfredsstillande utbytte av opplæringa, herunder at dei som har rett til det får spesialundervisning, jf. oppl. § 5-1.

- ha rutinar for systematiske tilbakemeldingar frå kommunen/skolen til fylkeskommunen om skolesituasjonen for kvar enkelt elev, samt oppfølging av desse tilbakemeldingane ved å iverksette tiltak ut frå vurderingene, jf. § 13-10 andre ledd, jf. også Utdanningsdirektoratets tolking i rundskriv Udir-10-2009 pkt. 7.

3.2 Fylkesmannens undersøkingar

Fylkesmannen fekk skriftleg dokumentasjon frå Hordaland fylkeskommune på bakgrunn av varsel sendt 27.02.2014, jf. vedlegg 1. Det er i tillegg gjennomført intervju med tilsette i Hordaland fylkeskommune, Seksjon skole (HFK) og Oppfølgingstenesta/ Pedagogisk psykologisk teneste (OT/PPT).

1. System/rutinar for oversikt over barn og unge i barnevernsinstitusjonane i fylket, og oversikt over behovet deira for grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring.

Hordaland fylkeskommune, Seksjon skole (HFK), har utarbeidd «Handbok for samarbeid mellom barnevern og skole» i 2008 og denne er nyleg er revidert (2013/2014). Denne handboka viser regelverk, rutinar og ansvar for å sikre barn og ungdom i barnevernsinstitusjonar opplæring. Handboka er det sentrale dokumentet HFK har lagt fram for tilsynet for å dokumentere arbeidet og pliktene etter opplæringslova § 13-2, jf. oppl. § 13-10.

HFK har ein eigen sakshandsamar med oversikt over dette aktuelle ansvarsområdet. Sakshandsamaren samhandlar med to sakshandsamarar i OT/PPT Sør, som har som ansvar å følgje opp elevar i pliktig grunnskolealder som bur i barnevernsinstitusjonar i fylket. Sakshandsamar i HFK samhandlar regelmessig med Bufetat og med aktuelle kommunar der barnevernsinstitusjonen ligg.

HFK har utarbeidd eit meldeskjema om opplæring for elevar i barnevernsinstitusjonar. Den kommunale barnevernstenesta skal nytte dette skjema for å melde til HFK om elev som er plassert i barnevernsinstitusjon. Kopi av meldeskjema skal sendast til skole/oppvekstavdeling i den kommunen der eleven er institusjonsplassert og til OT/PPT i HFK. I «Handbok for samarbeid mellom barnevern og skole» går det fram (s. 22) at barnevernstenesta er ansvarleg for at meldeskjema blir nytta. Det går fram av dokumentasjonen at OT/PPT på bakgrunn av meldeskjema, undersøker opplæringssituasjonen til eleven og gir tilbakemelding til Opplæringsavdelinga (HFK) om eleven sitt opplæringsbehov. HFK kan dokumentere at det p.t. er meldt om 38 elevar i grunnskolealder som bur i barnevernsinstitusjonar i fylket og som HFK har opplæringsansvar for.

Det gjekk fram av intervju at moglege svikt ved manglande tilmelding frå barnevernstenestene i kommunane er tatt hand om ved at også barnevernsinstitusjonane sender meldeskjema til HFK, som då kan sjekka ut om eleven alt er tilmeldt frå barnevernstenesta i kommunen.

Fylkesmannen vurderer at Hordaland fylkeskommune har oppfylt kravet om å ha etablert rutinar for til ein kvar tid å ha oversikt over barn/unge som bur i barnevernsinstitusjonane i fylket og deira opplæringsbehov innanfor grunnopplæringa.

2. System/rutinar for å informere barnevernsinstitusjonane og kommunane i fylket om fylkeskommunen sine rutinar på området, meldingsprosedyrar og oppfølgingsrutinar

Det går fram av dokumentasjonen at «Handbok for samarbeid mellom barnevern og skole» blei revidert i 2013. Arbeidsgruppa som var ansvarleg for revisjonen hadde med representantar frå HFK v/seksjon skole, OT/PPT, Bergen kommune og Bufetat. Handboka er sendt i både elektronisk og trykt utgåve til alle kommunane i fylket ved barnevernsleiar, til Bufetat, alle registrerte barnevernsinstitusjonar i Bufetat og til Fylkesmannen i Hordaland i løpet av januar og februar 2014. Handboka kan også finnast elektronisk på nettsidene til HFK. Her er også meldeskjema frå barnevernsteneste/-institusjon til HFK lagt ut.

«Handbok for samarbeid mellom barnevern og skole» er ein sentral dokumentasjon av rutinane til HFK og samarbeidspartane, med oversikt over rettar, plikter og ansvar som HFK og barnevernet har for barn og unge som bur i barnevernsinstitusjonar. Det er gjort greie for plasseringsheimlar i barnevernslova, oppgåver og kven som praktisk har ansvar for å sikre at elevane får opplæring, både før og etter flytting til institusjon.

Det gjekk fram av intervjuet at handboka blir nytta i praksis og at ho også er kjent for grunnskolane i vertskommunane. Det kom vidare fram at HFK Seksjon skole har faste møte med Bufetat éin gong i semesteret i samband med ei skoleundersøking som Bufetat gjer. HFK v/ saksbehandlar i Seksjon skole har ingen direkte kontakt med barnevernsinstitusjonane, men det gjekk fram av intervjuet at det er eit godt samarbeid særleg med Bergen kommune, der dei fleste elevane bur. Det blir halde to faste samarbeidsmøte i året med Bergen kommune, der rutinar vert gjennomgått, med sikte på kontinuerleg forbetring av praksis. Det gjekk også fram av intervjuet at saksbehandlar i OT/PPT har kontakt med barnevernet i kommunane om elevane sitt opplæringstilbod.

Fylkesmannen vurderer at Hordaland fylkeskommune har oppfylt kravet om å ha orientert barnevernsinstitusjonane og kommunane i fylket om etablerte rutinar, meldingsprosedyrar og oppfølgingsrutinar for å gi opplæring til barn/unge i barnevernsinstitusjonar.

3. System/rutinar for å sikre retten til grunnskoleopplæring, herunder også retten til spesialundervisning.

HFK nyttar eleven sin nærskole til barnevernsinstitusjonen for å oppfylle elevane sin rett til grunnskoleopplæring. I nokre tilfelle der eleven/elevane, av ulike årsaker, ikkje kan gå på nærskolen, har barnevernet lokale for opplæring i Nordahl Grieg vidaregåande skole, avd. Klokkealia.

Det er dokumentert at HFK inngår avtale med vertskommunen om skoletilbod på nærskolen for elevane som bur i barnevernsinstitusjon. Det går fram av tildelingsbrev mellom aktuell kommune og HFK at:

- Skolen/kommunen har det administrative og faglege ansvaret for å gje opplæring og tilsette undervisnings- og anna personale. Skolen/kommunen har ansvar for å utarbeide plan for fag- og timefordeling som ligg innanfor dei økonomiske rammene som går fram av avtalen.

- Skolen/kommunen har ansvar for å utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) for eleven.
- Kommunen/skolen skal sende IOP, årsvurdering og tabell med oversikt over undervisningstimar og organisering til HFK.

Dei to sakshandsamarane i OT/PPT Sør, som har eit særleg ansvar for å følgje opp opplæringstilbodet til elevar i grunnskolealder, har også kontakt med grunnskolane i vertskommunen. Dette er i samsvar med oppgåvefordelinga slik det går fram av Handboka s. 24. Det gjekk fram av intervju at OT/PPT får formell melding om nye elevar via kopi av meldeskjema frå barnevernet i kommunen til HFK. OT/PPT har også uformell kontakt med barnevernsinstitusjonar, mellom anna ved direkte melding frå dei om elevar som er plassert i institusjonen. Det gjekk fram at OT/PPT heile tida løftar fram rutinar i Handboka, og har jamlege møter med Bufetat der rutinar og meldeskjema er på dagsorden.

Det gjekk vidare fram at OT/PPT tek kontakt med barnevernet i kommunane for å avtala samarbeidsmøte, undersøkje om det har vore tiltak frå før og for å få tilsendt tidlegare dokumentasjon. Sakshandsamarane er i kontakt med skolane i dei aktuelle kommunane mellom anna ved at dei reiser ut på skolane. Det gjekk fram av intervju at erfaringane er at skolane er positive og fleksible. OT/PPT blir mellom anna informert om tilhøve knytt til eleven, og har i slike tilfelle møter med skole, Bufetat og institusjon.

Slik ansvaret går fram av handboka, er den daglege oppfølginga av opplæringstilbodet barnevernsinstitusjonen sitt ansvar. Det er i samsvar med skole-heim samarbeid, slik det går fram av opplæringslova og forskrift, at eleven sin næraste føresette har den jamne kontakten med skolen.

Det er dokumentert at dei fleste elevane har behov for spesialundervisning og er sikra dette. HFK har dokumentert døme på sakkunnig vurdering, enkeltvedtak og individuell opplæringsplan og i tillegg er det lagt fram døme på refusjonsavtaler om HFK si finansiering av bruk av nærskolen i kommunen for elevane.

Samla sett går det fram av skriftleg dokumentasjon og intervju at rutinar og ansvar for at elevane gjennomfører skolegang og opplæring fungerer betre no enn for nokre år tilbake. HFK får gode tilbakemeldingar frå kommunane på dei tydelege rutinane i Handboka.

Fylkesmannen vurderer at kravet til system og rutinar for å sikre elevar grunnskoleopplæring er oppfylt.

4. System/rutinar for å vurdere om iverksett ordinær opplæring og spesialundervisning sikrar elevane sine rettar

Det gjekk fram av intervju at individuelle opplæringsplanar for elevar som har vedtak om spesialundervisning, blir sendt frå skolane til aktuell kommune og til HFK. Sakshandsamar i Seksjon skole, HFK, vurderer om det er samsvar mellom enkeltvedtaket om spesialundervisning som HFK har gjort, og individuell opplæringsplanen for kvar elev. Dersom det er behov for det, etterspør saksbehandlar meir dokumentasjon.

Det gjekk fram av intervju og skriftleg dokumentasjon, jf. Handboka, at sakshandsamar i OT/PPT følgjer opp opplæringstilbodet til eleven ved å ta del i faste ansvarsgruppermøte/samarbeidsmøter på skolane, dette er ei prioritert oppgåve.

På bakgrunn av dokumentasjon og praksis slik det kom fram i intervju, har HFK rutinar for å inngå avtale med kommunar om bruk av nærskole, og system for å fange opp elevar som har behov for spesialundervisning. HFK har kontroll med at spesialundervisning blir sett i gang og gjennomført ved at skolen/kommunen sender IOP og årsvurdering for gitt spesialundervisning til HFK.

Det er ikkje dokumentert at Hordaland fylkeskommune har rutinar for innhenting av anna dokumentasjon om opplæringa som samla sett er i verksett, for å vurdere om opplæringa sikrar eleven sin rett til opplæring i samsvar med opplæringslov og forskrift, herunder opplæring i samsvar med læreplanverket og vurdering av eleven si måloppnåing. Det kom fram i intervju at HFK mellom anna ikkje systematisk innhentar oversikt over fråveret til elevane, da det er sakshandsamar i OT/PPT som eventuelt følgjer opp stort fråver. Samstundes er det ikkje lagt fram rutinar for korleis sakshandsamarane i OT/PPT rapporterer til HFK Seksjon skole.

Fylkesmannen vurderer at

- Hordland fylkeskommune har rutinar for å vurdere om vedtak om spesialundervisning gjennomførast i samsvar med dei rettane elevane har.
- kravet til rutinar for å vurdere at iverksett ordinær opplæring sikrar elevane sine rettar er ikkje oppfylt.

5. Rutinar for vurdering og resultatoppfølging

HFK inngår avtale om kjøp av grunnskoleopplæring av kommunar der barnevernsinstitusjonen ligg. Det inneber ei delegering av det praktiske opplæringsansvaret frå fylkeskommunen til kommunen. Men fylkeskommunen har det overordna ansvaret for at rettane til opplæring for barn og unge som bur i barnevernsinstitusjon blir oppfylt.

Det er ikkje dokumentert korleis HFK følgjer opp at opplæringa til eleven blir gjennomført i samsvar med avtalen.

HFK har ikkje faste rapporteringsrutinar frå kommunane/skolane om tilhøva på området, heller ikkje internt frå OT/PPT til Seksjon skole, eller frå saksbehandlar i seksjon skole til fylkesopplæringsdirektør og/eller fylkesstyret.

HFK har dokumentert eit skriftleg system for verksemdsbasert vurdering og oppfølging av dei vidaregåande skolane, men det er ikkje dokumentert rutinar for vurdering og resultatoppfølging av det ordinære grunnskoletilbodet til elevane som bur i barnevernsinstitusjon.

Fylkesmannen vurderer at kravet til rutinar for vurdering og resultatoppfølging ikkje er oppfylt.

3.3 Fylkesmannens konklusjon

Hordaland fylkeskommune har ikkje oppfylt krav i opplæringslova § 13-2, jf. § 13-10.

Hordaland fylkeskommune må:

- etablere rutinar for systematiske tilbakemeldingar frå kommunen/skolen til fylkeskommunen om skolesituasjonen for kvar enkelt elev, samt oppfølging av desse tilbakemeldingane ved å setje i verk tiltak ut frå vurderingane.
- etablere rutinar for vurdering og resultatoppfølging på tilsynsområdet internt i eigen organisasjon.

4. Frist for retting

For fylkesmannens tilsyn etter opplæringslova § 14-1, gjeld reglane i kommunelova kapittel 10 A. Kommunelova § 60d seier:

Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører tilsyn med etter § 60 b.

Før pålegg benyttes, skal kommunen eller fylkeskommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet.

Fylkesmannen ber Hordaland fylkeskommune om å melde tilbake innan

20. november 2014 om dei omtalte tilhøva er retta, og korleis dette er gjort. Dersom forholda ikkje er retta, vil det kunne bli aktuelt med pålegg.

Hanne Melander
tilsynsleiar

Grethe Fjeld
seniorrådgjevar



Fylkesmannen i Hordaland Utdanningsavdelinga
Pb. 7310
5020 BERGEN

Dato: 12.11.2014
Vår ref.: 2014/14870-6
Saksbehandlar: akysam
Dykkar ref.:

Tilsyn om opplæring for barn i grunnskulealder i barnevernsinstitusjon - oppfølging

Vi viser til oversendingsbrev i samband med tilsyn datert 10.03.14, og til tilsynsrapport datert 03.07.14.

Vedlagt følgjer tilbakemelding frå Hordaland Fylkeskommune om korleis tilhøva Fylkesmannen peikar på i tilsynet er endra.

Vi takkar Fylkesmannen for den grundige gjennomgangen som er gjort i samband med tilsynet, og for nyttige tilbakemeldingar.

Svein Leidulf Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Akylina Samara
spesialrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

- 1 Avtale mellom HFK og kommunar
- 2 Interne prosedyrar seksjon skule OTPPT
- 3 Interne prosedyrar resultatoppfølging

Tilsyn om opplæring for barn i grunnskulealder i barnevernsinstitusjon - oppfølging

PUNKT 1:

«Hordaland fylkeskommune må etablere rutinar for systematiske tilbakemeldingar frå kommunen/skolen til fylkeskommunen om skolesituasjonen for kvar enkelt elev, samt oppfølging av desse tilbakemeldingane ved å setje i verk tiltak ut frå vurderingane.»

a) Seksjon skule og OT/PPT hadde eit samarbeidsmøte med dei kommunane som har barn som bur i barnevernsinstitusjon den 05.11.14 for å drøfte rutinar for tilbakemelding og oppfølging. Målet var å lage ei ny avtale mellom HFK og kommunane. Utgangspunktet var oppfølgingsrutinane som kommunane har for egne skular. Møtet resulterte i ei ny avtale som gjeld frå haust 2014 (vedlegg 1). Vi skal signere ei avtale for kvar enkelt elev.

b) Seksjon skule og OT/PPT har utvikla samarbeidsprosedyrar for systematisk oppfølging av elevane, både om korleis vurdere opplæringa/skulesituasjonen og korleis setje i verk tiltak. Dei nye prosedyrane «*Interne prosedyrar for oppfølging av barn og unge i grunnskulealder som bur i barnevernsinstitusjon*» er vedtatt av fylkesdirektør opplæring og gjeld frå november 2014 (vedlegg 2).

PUNKT 2:

«Hordaland fylkeskommune må etablere rutinar for vurdering og resultatoppfølging på tilsynsområdet internt i eigen organisasjon.»

Rapportering i tilsynsområdet vil skje gjennom tilstandsrapporten til HFK som er politisk handsama av fylkestinget. Prosedyrane «*Interne prosedyrar for vurdering og resultatoppfølging av opplæringa for barn og unge i grunnskulealder i barnevernsinstitusjon*» er vedtatt av fylkesdirektør opplæring og gjeld frå hausten 2014 (vedlegg 3).



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Hanne Melander, 5557 2265

Vår dato
26.11.2014
Dykkar dato
12.11.2014

Vår referanse
2014/2797 632.1
Dykkar referanse

Hordaland fylkeskommune
Opplæringsavdelinga
Postboks 7900
5020 Bergen

Avslutning av tilsyn - Plikt til å sørge for grunnskoleopplæring i institusjonar etter barnevernlova

Vi viser til Hordaland fylkeskommune si tilbakemelding til Fylkesmannen, datert 12.11.2014, om korleis Fylkeskommunen v/Opplæringsavdelinga har retta opp lovbrota som blei påpeikt i tilsynsrapporten.

Fylkesmannen finn etter tilbakemeldinga at Hordaland fylkeskommune har retta opp tilhøva slik at det er sannsynleggjort at krava i opplæringslova § 13-2 er ivaretatt.

Vi avsluttar med dette tilsynet, og takkar Hordaland fylkeskommune for eit godt samarbeid.

Med helsing

Anne Hjermann
utdanningsdirektør

Hanne Melander
seniorrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.