

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 8-2024

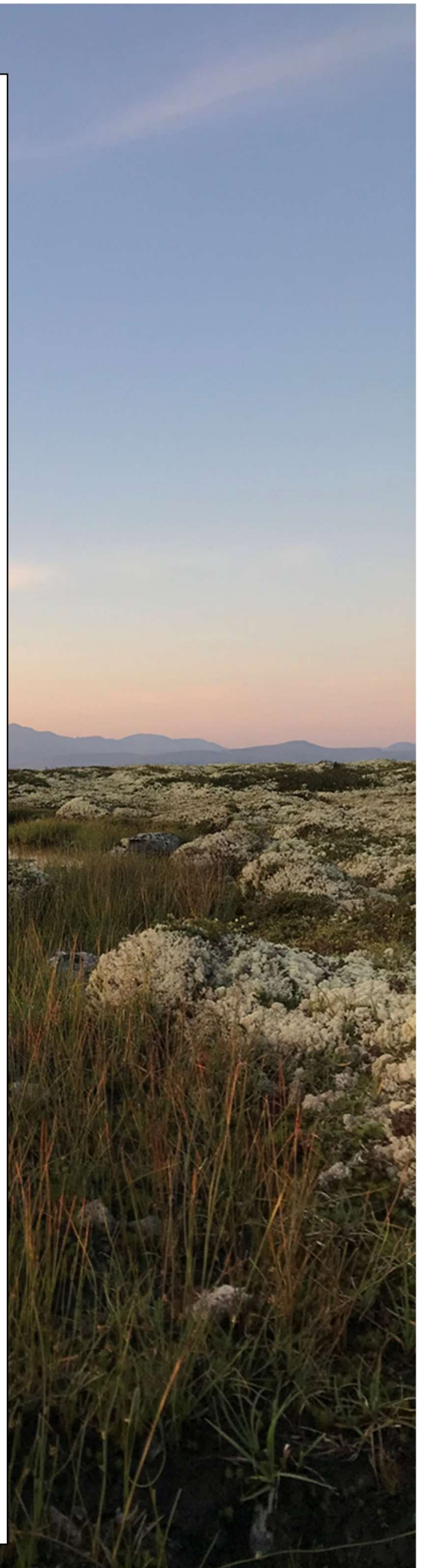
OPPLÆRING I BARNEVERN- OG HELSEINSTITUSJONER

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
INNLANDET FYLKESKOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

22. mars 2024
2024 -297/JGB/GSL



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Institusjonsopplæring* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (kommuneloven § 23-3).

Målet med en forvaltningsrevisjon er å bidra til forbedring i kommune og fylkeskommune. Vi kartlegger rutiner og praksis og vurderer dette opp mot revisjonskriterier. Revisjonskriteriene kan både være hentet fra lover og forskrifter, men også fra fylkestingsvedtak, anerkjente veiledere eller andre autoritative kilder. Brudd på lovbestemmelser vil vanligvis være mer alvorlig enn at føringer i veiledere eller retningslinjer ikke følges fullt ut.

Prosjektarbeidet er utført i perioden september 2023 til mars 2024 av forvaltningsrevisor Jorun Gilje Buggeland. Guro Selfors Lund har vært oppdragsansvarlig revisor. Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten.

Vi har vurdert vår uavhengighet, og kjenner ikke til forhold som påvirker denne.

Utkast til rapport er sendt fylkeskommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra fylkeskommunedirektøren er vedlagt rapporten. Etter deres ønske om ikke å identifisere enkeltpersoner, har vi gjort noen endringer i endelig rapport. Uttalelser knyttes nå i stor grad til fylkeskommunen eller Elevtjenesten fremfor til enkeltpersoner.

Tusen takk til alle som har bidratt med informasjon i prosjektet! Vi vil særlig takke ansatte hos kompetanse- og tannhelsesjefen for raske svar på våre forespørsler og nyttige innspill.

Når rapporten er ferdig behandlet i kontrollutvalget og fylkestinget, vil den bli lagt ut på irev.no og i forvaltningsrevisjonsregisteret.

Lillehammer, 22. mars 2024

Guro Selfors Lund
Oppdragsansvarlig revisor

Jorun Gilje Buggeland
Prosjektansvarlig revisor

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Innholdsfortegnelse	3
Sammendrag	5
1 Innledning	9
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
2 Metode.....	11
2.1 Dokumentanalyse	11
2.2 Intervjuer	12
2.3 Spørreundersøkelser	12
2.4 Avgrensninger	14
2.5 Kvalitetssikring – relevans og pålitelighet	14
3 Kilder for revisjonskriterier	15
4 Gjennomføringen av opplæringen i barneverninstitusjon	16
4.1 Revisjonskriterier	16
4.2 Skoler og barneverninstitusjoner i Innlandet	22
4.3 Rutiner og avtaler	23
4.4 Igangsetting av opplæring	26
4.5 Opplæring ved nærskolen	32
4.6 Fritak fra grunnskoleopplæring	33
4.7 Spesialundervisning	33
4.8 Særskilt språkopplæring	35
4.9 Mottakere av dokumenter	35
4.10 Barnets beste og elevens/foresattes medvirkning	36
4.11 Videregående opplæring	37
4.12 Utflytting fra institusjonen	40
4.13 Revisjonens vurderinger	40
5 Samarbeidet om opplæring i barneverninstitusjon	44
5.1 Tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen	44
5.2 PPTs vurdering av samarbeidet	45
5.3 Oppsummering	45
6 Gjennomføringen av opplæringen i helseinstitusjoner	47

6.1	Revisjonskriterier	47
6.2	Skoleavdelinger og helseinstitusjoner	49
6.3	Opplæringstilbudet i helseinstitusjoner	50
6.4	Samarbeidsrutiner	51
6.5	Avtaler med vertskommuner.....	53
6.6	Samarbeidsmøter	54
6.7	Elevdokumentasjon	54
6.8	Grunnskoleopplæring	57
6.9	Videregående opplæring	57
6.10	Elever som ikke kan ha opplæring på fulltid.....	58
6.11	Spesialundervisning	59
6.12	Revisjonens vurderinger	60
7	Opplæringstilbud til elever som får dag-/poliklinisk behandling.....	62
7.1	Revisjonskriterier	62
7.2	Prosedyrer, avtaler og dokumentasjon	62
7.3	Svar i spørreundersøkelsen	63
7.4	Revisjonens vurderinger	64
8	Samarbeidet om opplæring i helseinstitusjoner.....	65
8.1	Tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen	65
8.2	Oppsummering	66
9	Konklusjoner og anbefalinger	67
9.1	Konklusjoner	67
9.2	Anbefalinger	69
10	Referanser	70
Vedlegg	Fylkeskommunedirektørens uttalelse	72

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune bestilte i juni 2022 en forvaltningsrevisjon om institusjonsopplæring. Formålet med revisjonen har vært å beskrive Innlandet fylkeskommunes ansvar for opplæring av barn og ungdom i barnevern- og helseinstitusjoner, og vurdere om opplæringstilbudet er i henhold til gjeldende lovverk. Følgende problemstillinger har vært undersøkt:

1. I hvilken grad gjennomføres opplæringen for elever bosatt i barneverninstitusjon i tråd med gjeldende lovverk?
2. I hvilken grad er det et godt samarbeid mellom barneverninstitusjon, vertskommune/-skole og Innlandet fylkeskommune.
3. I hvilken grad gjennomføres opplæringen for elever innlagt i helseinstitusjon i tråd med gjeldende lovverk?
4. I hvilken grad oppfyller Innlandet fylkeskommune barn og unges rett til et opplæringstilbud under dag-/poliklinisk behandling i helseinstitusjon?
5. I hvilken grad er det et godt samarbeid mellom helseinstitusjon, vertskommune/-skole og Innlandet fylkeskommune?

Revisjonsprosjektet er gjennomført med en kombinasjon av intervju, kartlegging, spørreundersøkelser og dokumentanalyse. Vi har hatt oppstartsmøte med fylkesadministrasjonen og intervjuet en rådgiver i Elevtjenesten. Fylkeskommunen har gitt oss skriftlige tilbakemeldinger på spørsmål. Vi har også fått svar på konkrete spørsmål fra skolene/skoleavdelingene tilknyttet helseinstitusjoner. Fylkeskommunen har et institusjonsteam som består av fem PP-rådgivere med et særlig ansvar for opplæring til elever i barneverninstitusjoner. De har alle svart på en kartlegging. Videre har vi gjennomført fire ulike spørreundersøkelser. Undersøkelsene sendte vi til barneverninstitusjoner, helseinstitusjoner og skoler/skoleavdelinger som gir opplæring til elever/pasienter i institusjon. Spørreundersøkelsene hadde både spørsmål med faste svaralternativer og åpne svarfelt. Ved å benytte spørreundersøkelser som metode, har vi mottatt svar fra alle barnevern- og helseinstitusjonene og skolene/skoleavdelingene tilknyttet disse. Vi har også gjennomgått dokumentasjon som den enkelte elev i barnevern- og helseinstitusjoner har i fylkeskommunens saks- og arkivsystem «*Elements*».

I forvaltningsrevisjon benytter vi revisjonskriterier. Hensikten med revisjonskriterier er at det skal settes opp noen autoritative standarder som fylkeskommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i rapporten er hovedsakelig hentet fra opplæringsloven med forskrift og rundskriv Udir-6-2014 «*Rett til opplæring i barnevern- og helseinstitusjon, og i hjemmet ved langvarig sykdom*»

To av problemstillingene i rapporten omtaler hvor godt samarbeidet er mellom ulike instanser. Dette har vi ikke vurdert opp mot revisjonskriterier. Funnene, som i hovedsak er svært positive, er oppsummert i kapittel 5.3 og 8.2. Konklusjonene nedenfor er utformet og delt inn etter de tre andre problemstillingene i prosjektet.

Problemstilling: I hvilken grad gjennomføres opplæringen for elever bosatt i barneverninstitusjon i tråd med gjeldende lovverk?

Vi konkluderer med at Innlandet fylkeskommunes opplæring til elever i barneverninstitusjon i hovedsak er i tråd med lovverket.

I Innlandet er det totalt syv barneverninstitusjoner. Barna/ungdommene får i hovedsak opplæring ved ordinære grunnskoler eller videregående skoler. Skoleåret 2022-23 sørget fylkeskommunen for opplæring til totalt 153 barn i barneverninstitusjon. Av disse fikk halvparten grunnskoleopplæring. Det praktiske opplæringsansvaret for grunnskoleopplæringen er gitt til kommunen der institusjonen ligger. Fylkeskommunen har inngått skriftlige avtaler med vertskommunene som regulerer partenes ansvar og økonomiske rammer. Fylkeskommunen har også etablert felles samarbeidsrutiner om elevenes skolegang. Disse synes å være relativt godt kjent blant partene, selv om de ikke er helt implementerte overalt. Vi ser at fylkeskommunen arbeider systematisk med å forbedre dette, blant annet gjennom samarbeidsmøter mellom den enkelte institusjon, vertsskole og PPT.

Grunnskoleelever i barneverninstitusjon har både rett og plikt til opplæring. Da er det viktig at fylkeskommunen sørger for at opplæringen settes raskt i gang etter innflytting på institusjon. Vi mener at fylkeskommunen har etablerte rutiner som skal sikre en rask igangsetting av grunnskoleopplæringen, og at de kontinuerlig jobber med å iverksette disse. Skolene får blant annet et grunnbeløp som skal sikre en viss bemanning. I noen tilfeller tar det likevel tid før opplæringen settes i gang. Vi savner en begrunnelse for dette i *Vedtak om igangsetting av opplæringen*. Etter vår fortolkning ligger det i kravet i forarbeidene til opplæringsloven om at fylkeskommunen skal sørge for at elevene får opplæring uten *ugrunnet* opphold.

Før grunnskoleelever starter på skolen etter innflytting på institusjonen, fattes et vedtak om igangsetting av opplæringen. Enkelte av vedtakene er samtidig et vedtak om spesialundervisning og har overskriften «*Vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring og vedtak om spesialundervisning*». Vi kan ikke se at disse er innenfor bestemmelsene i opplæringsloven. Vedtaket fattes på bakgrunn av en foreløpig tilråding fra PPT. Vedtak om spesialundervisning skal imidlertid, etter loven, fattes på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fra PPT. I tilfeller der en elev har et vedtak om spesialundervisning og Individuell opplæringsplan (IOP) fra sin hjemskole, kan fylkeskommunen ta stilling til om de kan fatte et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning på bakgrunn av disse. I gjennomgangen av elevdokumentasjon, har vi ikke sett noen tidsbegrensede vedtak om spesialundervisning.

Vår oppfatning er at fylkeskommunen ikke alltid sikrer at grunnskoleelever i barneverninstitusjon får oppfylt retten til å gå på nærskolen. Fylkeskommunen har samlet økonomiske ressurser og kompetanse ved utvalgte «nærskoler». Noen av disse ligger imidlertid ikke i skolekretsen til institusjonen. For at elever/foresatte skal kunne velge den faktiske nærskolen, fremfor den fylkeskommunen har valgt, er det viktig at de informeres om dette, og får klagerett, i vedtak.

Alle elever med spesialundervisning, skal ha en individuell opplæringsplan (IOP). Disse skrives av den skolen eleven går på. Vi mener at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer at vertsskolenes IOPer har god kvalitet. Enkelte IOPer gir lite informasjon. De kan vanskelig benyttes for å kontrollere at elevens opplæringstilbud er i samsvar med elevens rettigheter etter vedtaket.

Ved alle handlinger som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.¹ Vi mener at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad synliggjør vurderinger av barnets beste i vedtak. Barnets beste omtales der kun unntaksvis. Ungdommer over 15 år skal være mottaker av vedtak og ha klagerett på disse. Det varierer imidlertid om fylkeskommunen sender vedtak til elever over 15 år.

Gjennomgangen viser at barneverninstitusjonene ønsker mer bistand fra oppfølgingstjenesten (OT) til å finne gode tilrettelagte dagtilbud for ungdom som har fullført grunnskolen, men som ikke har skoleplass i videregående opplæring.

Problemstilling: I hvilken grad gjennomføres opplæringen for elever innlagt i helseinstitusjon i tråd med gjeldende lovverk?

Innlandet fylkeskommunes gjennomføring av opplæring for elever innlagt i helseinstitusjon er i hovedsak i tråd med gjeldende lovverk. Barn og unge får både grunnskoleopplæring og videregående opplæring under innleggelse i helseinstitusjon i Innlandet.

Innlandet fylkeskommune gir opplæring til barn og unge i seks helseinstitusjoner. De fleste elevene får opplæring på en skole/skoleavdeling som ligger på, eller i nærheten av, institusjonen. Fylkeskommunen har delegert det praktiske opplæringsansvaret for tre av fire skoleavdelinger til vertskommunen for institusjonen. Skoleavdelingen ved Kringsjåtunet er lagt under Lillehammer videregående skole. Fylkeskommunen har det siste året utarbeidet samarbeidsrutiner mellom skole/skoleavdelingen og behandlingsenheten. De har også inngått skriftlige avtaler med de tre vertskommunene for helseinstitusjon. Vår oppfatning er at de jobber målrettet med å implementere samarbeidsrutinene, blant annet gjennom faste samarbeidsmøter. Det er ikke utarbeidet felles retningslinjer for sykehusundervisningen. Gjennomgangen har vist at skoleavdelingene benytter ulike maler for elevdokumentasjon og at ikke alle er oppdaterte. Vi er informert om at fylkeskommunen er i ferd med å utbedre dette.

Vi mener at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer tilfeller der elever i helseinstitusjon helt eller delvis ikke kan motta opplæring under innleggelsen på grunn av sykdom. Vårt inntrykk er at fylkeskommunen ikke alltid får beskjed om pasienter i grunnskolealder som er for syke til å få opplæring under innleggelsen. Dokumentasjon fra lege/psykolog journalføres dessuten ikke hos fylkeskommunen. Etter vår vurdering ligger det i fylkeskommunens overordnede ansvar å vite at det er utarbeidet tilstrekkelig dokumentasjon for den enkelte elev.

Gjennomgangen viser at spesialundervisning i helseinstitusjon ofte gis på bakgrunn av et vedtak fattet av hjemskolen om opplæringen eleven har der. Det er ikke innenfor bestemmelsene i opplæringsloven. Dersom eleven har et vedtak om spesialundervisning og IOP fra sin hjemskole, må det tas stilling til om dette kan benyttes mens barnet/ungdommen er i institusjon. I så fall må det fattes et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning på grunnlag av enkeltvedtaket fra elevens hjemskole.

¹ Det er hjemlet i FNs barnekonvensjon artikkel 3 og i Grunnloven § 104.

I dag fattes vedtak om opplæring ved Beitostølen helsesportssenter av vertskommunen. Vedtak om spesialundervisning fattes av hjemskolen. Når det gjelder opplæring i barnevernsinstitusjoner, som fylkeskommunen har tilsvarende ansvar for, er det imidlertid fylkeskommunen som fatter alle vedtak. Vi reiser derfor spørsmål ved om dette er en bevisst ulikhet i praksis, og om denne i tilfelle er formelt avklart. Dersom fylkeskommunen skal delegere til en kommune ansvaret for å treffe vedtak på et område fylkeskommunen har ansvar etter loven, må det vurderes om det er adgang til en slik delegasjon.

Problemstilling: I hvilken grad oppfyller Innlandet fylkeskommune barn og unges rett til et opplæringstilbud under dag-/poliklinisk behandling i helseinstitusjon?

Fylkeskommunens plikt til å gi opplæring til elever i helseinstitusjoner, omfatter i hovedsak døgnpasienter. Kun unntaksvis ligger opplæringsansvaret for dag-/polikliniske pasienter hos fylkeskommunen. Vår konklusjon er at Innlandet fylkeskommune gjennom overordnede føringer har tydeliggjort barn og unges rett til et opplæringstilbud ved behandling i form av dagtilbud i helseinstitusjoner. Dette er imidlertid ikke fulgt opp i avtalene fylkeskommunen har inngått med vertskommuner. Avtalene omfatter ikke at skoleavdelingene i enkelte tilfeller skal kunne ta imot dag-/polikliniske elever.

Anbefalinger

På bakgrunn av revisjonens konklusjoner angående de tre problemstillingene, anbefaler vi følgende:

- Fylkeskommunen bør fortsette arbeidet med implementering av rutiner for opplæring i barnevern- og helseinstitusjoner.
- Fylkeskommunen bør forbedre enkelte forhold knyttet til elevdokumentasjon i barneverninstitusjoner:
 - Det bør sikres at vertskommunenenes individuelle opplæringsplaner (IOPer) er av god kvalitet.
 - Vurderinger av barnets beste bør være del av begrunnelsen i alle enkeltvedtak.
 - Grunnskoleelever som gis opplæring ved en annen skole enn institusjonens nærscole, bør få informasjon om, og klageadgang til, dette i vedtak.
 - Elever over 15 år bør selv være mottakere av vedtak som omhandler dem.
 - Gyldigheten av dokumentet *Vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring og vedtak om spesialundervisning* bør avklares.
- Fylkeskommunen bør vurdere hvorvidt Oppfølgingstjenesten (OT) i større grad kan bistå med å finne gode tilrettelagte dagtilbud for ungdom i barneverninstitusjon som har fullført grunnskolen, men ikke har skoleplass i videregående opplæring.
- Fylkeskommunen bør forbedre enkelte forhold knyttet til elevdokumentasjon i helseinstitusjoner:
 - Fylkeskommunen bør sikre tilstrekkelig dokumentasjon når elever i helseinstitusjonen helt eller delvis ikke kan motta opplæring på grunn av sykdom.
 - Fylkeskommunen bør hjemle spesialundervisning, som gis under innleggelse i helseinstitusjon, i et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning.
- Fylkeskommunen bør utarbeide felles retningslinjer for sykehusundervisningen.
- Fylkeskommunen bør ha avtaler med kommunene som sikrer barn og unges rett til et opplæringstilbud ved poliklinisk-/dagbehandling i helseinstitusjoner.
- Fylkeskommunen bør vurdere om dagens praksis knyttet til hvem som treffer vedtak når det gjelder opplæring under innleggelse i helseinstitusjoner, er i tråd med loven og vedtatte delegeringer.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget vedtok i juni 2022 (sak 24/2022) følgende:

1. *Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon om institusjonsopplæringen i Innlandet fylkeskommune, basert på framlagte foranalyse/prosjektplan.*
2. *Kontrollutvalget ber revisor forsøke å ferdigstille rapporten før sommeren 2023, slik at sittende fylkesting kan behandle rapporten før valg og nytt fylkesting er konstituert.*

I bestillingen skulle revisjonen ta utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- *Hvordan er samarbeidet mellom Innlandet fylkeskommune, vertskommunene og barnevern- og helseinstitusjonene?*
- *I hvilken grad sikrer Innlandet fylkeskommune at kravene om system og rutiner i Opplæringsloven og dens forskrifter blir fulgt når det gjelder elever i barnevern- og helseinstitusjon?*
- *I hvilken grad oppfyller Innlandet fylkeskommune barn og unges rett til et opplæringstilbud ved behandling i form av dagtilbud i helseinstitusjoner?*
- *I hvilken grad gjennomføres opplæringen for elever bosatt i barneverninstitusjon og elever som får behandling i helseinstitusjon i tråd med gjeldende lov og forskrift, herunder*
 - *at opplæringen blir igangsatt uten ugrunnet opphold?*
 - *at elever som ikke har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen får spesialundervisning?*
 - *at retten til opplæring ved nærsolen oppfylles?*

Kontrollutvalget behandlet i møte 9. februar 2023 (sak 2/23) «Statusoppdatering for pågående forvaltningsrevisjoner innen opplæring». Innlandet Revisjon IKS informerte kontrollutvalget om status i arbeidet med de tre bestillingene innen fagfeltet opplæring:

1. Organisering av spesialundervisning i Innlandet fylkeskommune
2. Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning i Innlandet fylkeskommune
3. Institusjonsopplæring i Innlandet fylkeskommune

Det ble avtalt at arbeidet med de to første rapportene først skulle sluttføres. Deretter ble det i statusoppdateringen fra revisjonen foreslått at denne rapporten skulle pågå høsten 2023 og ferdigstilles første halvdel av 2024.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med revisjonen er å beskrive Innlandet fylkeskommunes ansvar for opplæring av barn og ungdom i barnevern- og helseinstitusjoner, og vurdere om opplæringstilbudet er i henhold til gjeldende lovverk.

Vi informerte sekretariatet 22. september 2023 om at vi ville gjøre endringer i problemstillingene ovenfor. Vi bad dem vurdere hvordan de ville informere daværende og nåværende utvalg om dette. Endringene er først og fremst

av språklig og strukturell art og gir ingen vesentlig endring innholdsmessig. Den andre problemstillingen ovenfor utgår fordi opplæringsloven § 13-10 har blitt erstattet med internkontrollbestemmelsene i kommuneloven.² Vi vil fremdeles omtale enkelte forhold knyttet til fylkeskommunens arbeid med internkontroll, men ikke i et eget kapittel. De opprinnelige problemstillingene omfattet opplæring i barnevern- og helseinstitusjoner i samme kapitler. Vi har valgt å skille mellom opplæring i barneverninstitusjoner i noen kapitler og opplæring i helseinstitusjoner i andre, fordi det gjør teksten mer leservennlig.

Vi gjennomgår følgende problemstillinger:

- I hvilken grad gjennomføres opplæringen for elever bosatt i barneverninstitusjon i tråd med gjeldende lovverk?
- I hvilken grad er det et godt samarbeid mellom barneverninstitusjon, vertskommune/-skole og Innlandet fylkeskommune.
- I hvilken grad gjennomføres opplæringen for elever innlagt i helseinstitusjon i tråd med gjeldende lovverk?
- I hvilken grad oppfyller Innlandet fylkeskommune barn og unges rett til et opplæringstilbud under dag-/poliklinisk behandling i helseinstitusjon?
- I hvilken grad er det et godt samarbeid mellom helseinstitusjon, vertskommune/-skole og Innlandet fylkeskommune?

I undersøkelsen av problemstillingene ovenfor har vi kombinert et systemorientert og et resultatorientert perspektiv. Vi har både sett om Innlandet fylkeskommune har systemer for å sikre etterlevelse av gjeldende lovverk, samt om dette gir et forsvarlig opplæringstilbud for barn og unge som bor i barneverninstitusjoner eller er pasienter i helseinstitusjoner.

² Tidligere omfattet opplæringsloven § 13-10 fylkeskommunens plikt til å ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i loven og forskriftene blir oppfylt. I Rundskriv Udir-6-2014, *Rett til opplæring i barnevern- og helseinstitusjon, og i hjemmet ved langvarig sykdom*, var det da listet opp en rekke punkter som utdypet hva det innebar å ha et forsvarlig system for oppfyllelse av rettigheter etter opplæringsloven for beboere/pasienter i institusjon. Fylkeskommunen skulle blant annet ha rutiner som sikret oversikt over de elevene som til enhver tid er i barnevern- og helseinstitusjoner. Disse punktene ble tatt ut av rundskrivet i forbindelse med at bestemmelsene om internkontroll i opplæringsloven ble endret fra 1.1.2021.

2 METODE

Oppstartsmøtet ble gjennomført 8. september 2023. Der deltok fra fylkeskommunens side Terje Storbakken og Mariann Håkensen. Fra Innlandet Revisjon møtte Guro Selfors Lund og Jorun Gilje Buggeland. Vi fikk oppgitt Ole Inge Gjerald og Mariann Håkensen som kontaktpersoner for prosjektet.³

Vi har i hovedsak innhentet informasjon til revisjonen fra dokumentanalyse og spørreundersøkelse/kartlegging. Opplæring til barn og unge i barnevern- og helseinstitusjoner er et stort og mangfoldig felt. Fylkeskommunen i Innlandet er ansvarlig for opplæring til elever under 18 år i totalt elleve institusjoner. Det er store forskjeller mellom disse.

Noen barneverninstitusjoner har akuttplasseringer der ungdommene plasseres på kort varsel og blir i dager eller uker. Andre har langtidsplasseringer der ungdommer bor i måneder eller år. Noen elever får grunnskoleopplæring ved nærskolen. Andre får videregående opplæring. Enkelte har et tilbud fra oppfølgingstjenesten.

Det er også store forskjeller mellom helseinstitusjonene. Beitostølen har planlagte tre ukers re-/habiliteringsopphold. Andre helseinstitusjoner tar imot pasienter med svært ulike helseutfordringer. Enkelte legges inn akutt. Noen er innlagt i kort tid, andre i flere måneder. Noen må innlegges flere ganger. Flere av institusjonene har et ambulant tilbud der behandlingen delvis skjer i hjemmet. Noen elever får grunnskoleopplæring, andre videregående opplæring.

De store forskjellene mellom institusjoner og skoletilbud påvirker våre metodevalg, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

2.1 DOKUMENTANALYSE

Vi har fått tilsendt og gjennomgått blant annet følgende dokumenter:

- *Tilstandsrapport for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune skoleåret 2022/2023*
- *Håndbok for samarbeid mellom barnevern, institusjon, skole og fylkeskommune*
- *Institusjonsopplæring Samarbeidsavtale mellom institusjon og Innlandet fylkeskommune*
- Avtaler inngått mellom kommuner og Innlandet fylkeskommune om grunnskoleopplæring for barn og unge i barneverninstitusjon.
- *Samarbeidsavtale helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune*
- *Samarbeidsavtale mellom Beitostølen Helseportsenter, Lidar skole og Innlandet fylkeskommune.*
- Årsrapporter fra den enkelte helseinstitusjon for skoleåret 2022-23.

I tillegg har vi gjennomgått elevmapper for barn og ungdom som bor i barneverninstitusjon eller er innlagt i helseinstitusjon. Revisor fikk tilgang til elevmappene i fylkeskommunens saks- og arkivsystem *Elements*. Vi vil omtale dokumentene i elevmappene i kapittel fire, seks og syv.

³ Det ble først gjennomført et oppstartsmøte 20. Juni 2022. Fra fylkeskommunen deltok Ole I. Gjerald, Erik Øygarden og Mariann Håkensen. Fra Innlandet Revisjon IKS deltok Guro Selfors Lund og Tone Huuse Svesengen. I og med at revisjonsarbeidet ble utsatt, og det ble endret prosjektansvarlig fra revisjonen jf. forrige kapittel, gjennomførte vi et nytt oppstartsmøte i september 2023.

2.2 INTERVJUER

Vi har gjennomført et intervju med Mariann Håkensen, rådgiver i Elevtjenesten hos Kompetanse- og tannhelsesjefen i Innlandet. Utover det har vi ikke gjennomført individuelle intervjuer. Årsaken er, som tidligere nevnt, at det er store forskjeller mellom institusjonene og det skoletilbudet den enkelte får. Vi kan derfor i liten grad generalisere informasjon innhentet i intervju fra en institusjon eller skole til å gjelde «feltet» *institusjonsopplæring*. Ved i stedet å benytte spørreundersøkelser som metode, har vi mottatt svar fra alle institusjonene og skolene/skoleavdelingene.

Vi har sendt spørsmål på epost til fylkeskommunen og skolene/skoleavdelingene tilknyttet helseinstitusjoner og mottatt skriftlige svar på disse. I november 2023 sendte vi en kartlegging til institusjonsteamet i PPT. Institusjonsteamet består av fem PP-rådgivere som har et særlig ansvar for opplæring til elever i barneverninstitusjoner. Vi mottok skriftlige svar fra samtlige av rådgiverne. Vi stilte spørsmål om samarbeidet med de andre instansene, rutiner og kjennskapet til disse, hva som er utfordringene når det gjelder institusjonsopplæring og hva som kan forbedres.

2.3 SPØRREUNDERSØKELSER

Vi gjennomførte i oktober/november 2023 fire ulike spørreundersøkelser ved bruk av SurveyXact. Undersøkelsene sendte vi til barneverninstitusjoner, helseinstitusjoner og skoler/skoleavdelinger som gir opplæring til elever/pasienter i institusjon. Vi sendte undersøkelsene til kontaktpersoner som vi hadde fått oppgitt av fylkeskommunen. Vi bad dem videresende undersøkelsen til andre tilsatte som var involvert i arbeidet ved deres institusjon eller skole.

I forkant av undersøkelsen, sendte vi en testversjon til tre kontaktpersoner ved to skoler og en institusjon. Vi mottok gode og nyttige innspill. Fylkeskommunen informerte høsten 2023 institusjoner og skoler/skoleavdelinger om den pågående forvaltningsrevisjonen og oppfordret alle til å svare på spørreundersøkelsen de ville motta kort tid etterpå. Etter første utsending av spørreundersøkelsene, sendte vi en påminnelse til de som da ennå ikke hadde besvart den.

De fire spørreundersøkelsene hadde flere spørsmål der respondentene ble bedt om å ta stilling til påstander og velge ett av fire eller fem svaralternativer. I tillegg ble de bedt om å utdype i kommentarfelt, noe flere gjorde. Vi avsluttet undersøkelsene med å spørre hva som kan forbedres i arbeidet med opplæring i barnevern- eller helseinstitusjoner.

Spørreundersøkelsene til barneverninstitusjoner:

Vi sendte undersøkelsen opprinnelig til 18 respondenter ved sju ulike institusjoner.⁴ Etter at den ble videresendt internt, mottok totalt 40 ansatte undersøkelsen. Antall mottakere ved den enkelte institusjon varierte mellom to og elleve personer. 32 respondenter svarte på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 80 %. 28

⁴ Det omfatter institusjonene BoHab, Fagertun, Hedmark ungdom og familiesenter (HUFs), Innlandet barnevernsenter, Kirkenær barne- og omsorgssenter, Rena ungdom og familiesenter (RUFs) og Solhaugen Omsorg og behandling.

respondenter (70 %) svarte på alle spørsmålene. I tillegg svarte en respondent på spørsmål som omhandlet samarbeid generelt. De tre resterende svarte kun på de innledende spørsmålene.

Vi fikk svar fra alle institusjonene. Svarene fordelte seg noe skjevt. Fra noen institusjoner kom det mange svar, mens det kom få svar fra andre. Vi ser likevel at svarene ved institusjoner med mange respondenter ikke skiller seg nevneverdig ut fra svarene vi har fått fra de andre institusjonene. De som har svart på undersøkelsen oppgir stillinger som institusjonsleder, avdelingsleder, skoleansvarlig, miljøarbeider og ledende miljøterapeuter.

Spørreundersøkelse til grunnskoler/kommuner som gir opplæring til ungdommer i barneverninstitusjoner:

Vi sendte ut undersøkelsen til elleve respondenter ved skoler og vertskommuner.⁵ Enkelte videresendte til flere hos seg og totalt 16 personer fikk tilsendt undersøkelsen. 14 av disse svarte på hele eller deler av undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 87,5. Ti respondenter (62,5 %) svarte på hele undersøkelsen. Rektorene ved seks av syv skoler svarte på hele undersøkelsen. Rektoren ved den siste skolen besvarte deler av den. I tillegg fikk vi svar fra to skolesjefer, tre assisterende rektorer, en avdelingsleder og en lærer.

Enkelte ungdommer i barneverninstitusjon har et opplæringstilbud ved en videregående skole i Innlandet. Det varierer hvilken skole de har fått inntak til. Hver enkelt videregående skole har således ikke mange elever fra barneverninstitusjon, noen ingen. Vi valgte derfor å ikke sende spørreundersøkelsen til de videregående skolene i Innlandet.

Spørreundersøkelse til ansatte i helseinstitusjoner

Vi sendte opprinnelig ut undersøkelsen til åtte respondenter ved institusjonene Kringsjåtunet, Lillehammer sykehus, BUP døgn Gjøvik, Sanderud/Elverum sykehus og Beitostølen helsesportsenter. Ved tre av institusjonene ble ikke undersøkelsen videresendt internt, og kun besvart av en person. Ved andre institusjoner ble undersøkelsen videresendt internt til mange ansatte og besvart av få av dem. Totalt 55 ansatte mottok spørreundersøkelsen, og vi fikk svar fra 15 av dem. Det gir en lav svarprosent (27%) og et skjevt utvalg. Vi har i denne rapporten løst dette ved å skille ut svar fra enhetsledere og avdelingsledere/-sykepleiere. Da har vi mottatt ett svar fra hver institusjon.⁶ Disse vil vi omtale som «ledere ved helseinstitusjoner». Vi har i teksten delvis sammenlignet disse svarene med svarene vi fikk fra alle respondentene.

Skoler/skoleavdelinger som gir opplæring til pasienter i helseinstitusjoner

Vi sendte opprinnelig ut undersøkelsen til elleve kontaktpersoner ved skoler/kommuner.⁷ Ved tre av de fire skoleavdelingene, fikk alle lærerne videresendt undersøkelsen, totalt 17 stykker. Antall mulige respondenter på spørreundersøkelsen er 28 og vi mottok 22 svar. Det gir en svarprosent på 79%. Av disse svarte 20 respondenter (71 %) på alle spørsmålene. Vi fikk svar fra skolekontorer, rektorer, avdelingsledere og lærere.

⁵ Det varierer litt hvor tett skolesjef/skolekontoret i kommunen er involvert i opplæringen i barneverninstitusjon. I noen kommuner hadde fylkeskommunen kontaktinformasjon kun til ansatte ved vertsskolene. Vi sendte undersøkelsen til fylkeskommunens kontakter på området. Det omfattet Ajer ungdomsskole og Hamar kommune, Bjørnsveen ungdomsskole og Gjøvik kommune, Grue barne- og ungdomsskole, Lunner ungdomsskole, Vestre Toten ungdomsskole, Åmot ungdomsskole, Stange ungdomsskole og Brumunddal ungdomsskole.

⁶ Det omfatter institusjonene Beitostølen helsesportsenter, BUP døgn barn og familie, Kringsjåtunet, Lillehammer sykehus og to ulike avdelinger ved Sanderud sykehus. Vi mottok ikke svar på spørreundersøkelsen fra Elverum sykehus.

⁷ Det omfatter skoleavdelingen ved Beitostølen helsesportsenter/Lidar skule, Innlandet Pedagogiske Kompetanse- og Veiledningstjeneste (InnPed), skoleavdelingen ved Kringsjåtunet og Lillekollen.

2.4 AVGRENSNINGER

Opplæring i barnevern- og helseinstitusjoner er, som før nevnt, et stort og komplekst tema. Det kan omfatte både grunnskole- og videregående opplæring, spesialpedagogisk hjelp til barn i førskolealder og voksenopplæring, oppfølgingstjenesten, spesialundervisning og fagopplæring. Det er dessuten mange instanser involvert rundt den enkelte elev. Vi må derfor gjøre noen avgrensninger:

- Revisjonen er, i tråd med kontrollutvalgets bestilling, avgrenset til institusjoner for barn og unge under 18 år der elevene har grunnskoleopplæring eller videregående opplæring. Enkelte ungdommer som er innlagt i institusjoner for voksne, kan være elever i videregående opplæring og ha rett til opplæring under innleggelsen. Vi ser likevel ikke nærmere på deres opplæringstilbud her.
- I rapporten omtaler vi kun institusjoner der fylkeskommunen oppgir at de har et opplæringsansvar. Vi har ikke undersøkt hvorvidt det er andre barnevern- eller helseinstitusjoner i Innlandet der fylkeskommunen kan ha ansvaret for å tilby grunnskole- eller videregående opplæring.
- Elever i barneverninstitusjon kan komme fra alle landets kommuner. Vi har ikke innhentet informasjon fra ansatte i barneverntjenestene, ved hjemskolene eller PP-tjenestene i hjemkommunen.
- For elever som får et tilbud om videregående opplæring, har vi ikke innhentet og gjennomgått elevdokumentasjon. Innlandet revisjon gjennomgikk og vurderte elevdokumentasjon i to revisjonsrapporter om spesialundervisning i Innlandet fylkeskommune høsten 2023.⁸
- I ny opplæringslov får fylkeskommunen i noen tilfeller ansvaret for opplæring til søsken og barn av innlagte i helseinstitusjon. Denne trer i kraft først fra høsten 2024. Vi vil derfor ikke omtale opplæring til søsken av innlagte pasienter her.
- Vi har valgt her å fokusere på forrige og inneværende skoleår. Vi vil ikke gjennomgå avtaler og andre dokumenter fra før skoleåret 2022-23.

2.5 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon* som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved faktasjekk av kapittel 4, 6 og 7 hos fylkeskommunen og ved innhenting av uttalelse fra fylkeskommunedirektøren på utkast til rapport.

⁸ <https://irev.no/document/oppfolging-av-elever-med-behov-for-spesialundervisning>
<https://irev.no/document/organisering-av-spesialundervisning>

3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de lover, forskrifter, retningslinjer, fylkeskommunale vedtak, faglige standarder m.m. som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriterier er at det skal settes opp noen autoritative standarder som kommunen praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurdering. Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger. I dette prosjektet benytter vi følgende kilder til revisjonskriterier:

- Opplæringsloven med forskrift
- Grunnloven
- Forvaltningsloven
- FNs barnekonvensjon
- Utdanningsdirektoratet: *Rundskriv Udir-6-2014. Rett til opplæring i barnevern- og helseinstitusjon, og i hjemmet ved langvarig sykdom.*
- Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning* (sist endret 2021)
- Utdanningsdirektoratet: *Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen* (2017)

Stortinget vedtok ny opplæringslov sommeren 2023 som skal erstatte dagens opplæringslov. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide nye forskrifter. Den nye opplæringsloven med forskrifter skal etter planen innføres fra august 2024.⁹ Inntil da gjelder fremdeles opplæringsloven av 1998 med forskrifter, og det er fra denne vi vil hente revisjonskriterier.

Revisjonskriteriene for de enkelte problemstillingene vil utledes nærmere i kapittel 4, 6 og 7.

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stortinget-har-vedtatt-ny-opplæringslov/id2989693/>

4 GJENNOMFØRINGEN AV OPPLÆRINGEN I BARNEVERNINSTITUSJON

I dette kapitlet skal vi omtale ulike sider ved opplæringen til elever i barneverninstitusjon i Innlandet. Vi tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

I hvilken grad gjennomføres opplæringen for elever bosatt i barneverninstitusjon i tråd med gjeldende lovverk?

4.1 REVISJONSKRITERIER

Fylkeskommunens ansvar

Når barn og unge plasseres i institusjon etter barnevernloven, er det fylkeskommunen der institusjonen ligger som har ansvaret for å oppfylle deres rettigheter til opplæring, jf. opplæringsloven § 13-2. Ansvaret omfatter

- barn og unge i institusjoner som den statlige regionale barnevernsmyndigheten (Bufetat) har ansvaret for etter barnevernloven § 5-1, og
- barn og unge i private og kommunale institusjoner som er godkjent etter barnevernloven § 5-8.¹⁰

Fylkeskommunen der en barneverninstitusjon ligger er faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for at barn og unge som er beboere får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven, jf. forarbeidene til opplæringsloven.^{11 12} Rundskriv Udir-6-2014 viser til at barn og unge som bor i barneverninstitusjoner beholder sine rettigheter og plikter etter opplæringsloven med forskrifter mens de er i institusjonen. Det innebærer rett og plikt til grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring. Det omfatter også rett til å gå på nærskolen, til å få spesialundervisning og særskilt språkopplæring, til å ha et godt fysisk og psykososialt skolemiljø og få skoleskyss. Opplæringen skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Vi vil her gå nærmere inn på enkelte av disse områdene.

Forsvarlig system

Rundskriv Udir 6-2014 henviser ved to anledninger til kravet om å ha et forsvarlig system for opplæring til elever i barneverninstitusjon:

¹⁰ Det er kommunen, ikke fylkeskommunen, som har ansvaret for grunnskoleopplæring til barn i fosterhjem og beredskapshjem, til enslige mindreårige asylsøkere, samt ungdommer plassert i barneverninstitusjon etter for eksempel lov om sosiale tjenester (jf. fylkeskommunen *Håndbok for samarbeid mellom barnevern, institusjon, skole og fylkeskommune* side 3).

¹¹ Ot.prp nr. 59 (2005-2006)

¹² Fylkeskommunen kan kreve refusjon for utgifter til opplæring av barn og unge i institusjon etter barnevernloven, fra fylkeskommunen der barnet eller ungdommen var bosatt på tidspunktet det ble gjort vedtak om plassering, jf. Opplæringsloven § 13-2 3. ledd. Hensikten med refusjonsreglene er å utjevne de økonomiske konsekvensene ved at noen fylkeskommuner har flere barnevernsinstitusjoner enn andre. Refusjonssatsene er fastsatt i forskrift til opplæringsloven § 19-7.

- *Fylkeskommunen må utarbeide rutiner for samarbeid mellom barneverninstitusjonen og skolen til eleven om skolegangen. Det gjelder både den nåværende skolen og eventuelle tidligere skoler, om det er nødvendig.*
- *Fylkeskommunen må inngå skriftlige avtaler med de aktuelle kommunene om det konkrete opplæringstilbudet for eleven. Dette vil i så fall innebære en delegering av det praktiske opplæringsansvaret fra fylkeskommunen til kommunen.*

Grunnskoleopplæring

Barn og unge har både rett og plikt til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1. Retten og plikten varer til eleven har fullført det tiende skoleåret. I forarbeidene til opplæringslovens § 13-2, står det at opplæringen må settes i gang uten ugrunnet opphold når institusjonsoppholdet starter¹³.

Fylkeskommunen har mulighet til å frita elever fra hele eller deler av grunnskoleopplæringen når hensynet til elevene tilsier det, jf. opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd. Rundskriv Udir-6-2014 understreker at denne fritaksadgangen bare skal benyttes i helt spesielle unntakstilfeller og forutsetter et samtykke fra elevens foreldre. Fylkeskommunen må da fatte et enkeltvedtak på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fra PPT og skriftlig samtykke fra foreldrene. Elever som blir fritatt for grunnskoleopplæring har rett til å fullføre den opplæringen de ble fritatt for senere, dersom de ønsker det.

Opplæringsloven § 8-1 slår fast at grunnskoleelever har rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller ved den skolen i nærmiljøet som de sogner til. Denne rettigheten omfatter også grunnskoleelever som bor på en barneverninstitusjon. Rundskriv Udir-6-2014 viser til at elever på institusjon bør fortsette skolegangen på hjemskolen når det er mulig. Når dette ikke er mulig, må eleven få et tilbud på en skole i nærheten av institusjonen eller en skole tilknyttet selve institusjonen.

Spesialundervisning

Elever i både grunnskolen og videregående opplæring, som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Det er hjemlet i opplæringsloven § 5-1. Før fylkeskommunen fattet et vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra psykologisk pedagogisk tjeneste (PPT), jf. opplæringsloven § 5-3 og 5-6 andre ledd. Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utgreie og ta standpunkt til

- elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om eleven kan få hjelp innenfor ordinær opplæring
- Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

På bakgrunn av sakkyndig vurdering, skal skolen fatte et enkeltvedtak som fastslår om eleven skal få spesialundervisning eller ikke. Et vedtak om spesialundervisning må gjøre det klart hvilket opplæringstilbud eleven skal få. *Veileder spesialundervisning* presiserer at vedtaket klart og tydelig skal angi elevens behov og hva som er et forsvarlig opplæringstilbud. Det skal blant annet si noe om:

¹³ Ot.prp nr 2 (2007-2008) <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-2-200708>

- innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.)
- omfang (antall årstimer mv)
- organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning, alternativ opplæringsarena)
- kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.)

Opplæringsloven § 5-4 slår fast at skolen, før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering, skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte. I forarbeidene til loven står det at «*Plikten til å prøve ut gjelder ikke de tilfellene hvor det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring*».¹⁴

Det skal innhentes samtykke fra elev (når over 15 år) eller elevens foreldre før det utarbeides en sakkyndig vurdering og fattes vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Det presiseres i tredje ledd at «*Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn*».

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever med spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal gjennomføres. Enkeltvedtaket om spesialundervisning gir de absolutte rammene for IOP, jf. veileder spesialundervisning. IOP skal være et arbeidsverktøy for skolens ansatte for å sikre at opplæringstilbudet blir i samsvar med elevens rettigheter etter enkeltvedtaket.

Skolen skal utarbeide en årsrapport for alle elever med spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5 andre ledd. Årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling ut fra målene satt i elevens IOP.

Noen elever er kort tid i barneverninstitusjon, kun dager eller uker. I rundskriv Udir-6-2014 står det at fylkeskommunens plikt til å følge de gjeldende formkravene for spesialundervisning er begrenset av praktiske forhold for pasienter i helseinstitusjoner. Selv om ikke tilsvarende nevnes direkte under opplæring til elever i barneverninstitusjoner, tolker vi bestemmelsen dit hen at det også omfatter elever i barneverninstitusjoner som er i institusjon i kort tid. Rundskrivet viser til at dersom eleven har et vedtak om spesialundervisning og IOP fra sin hjemskole, må fylkeskommunen ta stilling til om dette kan benyttes mens barnet/ungdommen er i institusjon. I så fall må fylkeskommunen fatte et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning på grunnlag av enkeltvedtaket fra elevens hjemskole.

Særskilt språkopplæring

Elever som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett til særskilt språkopplæring dersom de ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Rettigheten omfatter både grunnskoleelever og elever i videregående opplæring. Den gjelder frem til eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å følge ordinær opplæring. Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Opplæringsloven fastslår videre at

¹⁴ Jf. Prop.129 L (2012–2013) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m).

kommune/fylkeskommune skal kartlegge elevenes ferdigheter i norsk før de eventuelt fattet vedtak om særskilt språkopplæring.

Beslutningsmyndighet og part i saken

Det kan variere fra sak til sak hvem som skal ta avgjørelser vedrørende opplæring til barn og unge i barneverninstitusjon. Forvaltningsloven § 2 bokstav e viser til at en *part* er en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder. Den som er part i saken har klagerett på vedtak, jf. forvaltningsloven § 28. Elever som har fylt 15 år er selv part og kan utøve sine rettigheter ovenfor skolen. For umyndige elever er det vanligvis foreldre med foreldreansvar som utøver elevens partsrettigheter. Etter barnevernloven § 12-2 skal barneverntjenesten alltid vurdere om foreldrene er part i saken. I enkelte tilfeller fratas foreldrene ansvaret for barnet sitt, etter barnevernloven § 5-8. Da får barneverntjenesten omsorgsansvaret for barnet og myndighet til å ta avgjørelser som angår barnet, jf. barnevernloven § 5-4.

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet gav i 2016 ut veilederen «Samarbeid mellom skole og barnevern»¹⁵. Der omtales blant annet hvem som kan samtykke til henvisning til PPT og innhenting av dokumentasjon. «*Fra barnet har fylt 15 år er det tilstrekkelig med elevens samtykke. Når barnet er under 15 år, samtykker foreldre med foreldreansvar på vegne av barnet. Dersom barnevernet har overtatt omsorgen for barnet kan de samtykke til henvisning til PPT (opplæringsloven §15-6)*» (side 10). Dersom barnet er frivillig plassert i barneverninstitusjon, kan foreldrene fremdeles ha omsorgen for barnet. I disse tilfellene kan ikke barneverntjenesten regulere foreldrenes bestemmelsesrett overfor barnet (side 15). Etter opplæringsloven § 15-6 har imidlertid barneverntjenesten rett til å ta en rekke avgjørelser på vegne av barnet, når barneverntjenesten har overtatt omsorgen. Det er etter opplæringsloven § 2-1 foreldrene som skal samtykke til at elever fritas fra opplæringsplikten. Det omfatter også elever over 15 år.

For barn som bor i barneverninstitusjon, er det institusjonen som utøver den daglige omsorgen for barnet på vegne av barneverntjenesten og innenfor de rammene som barneverntjenesten fastsetter, jf. barnevernsloven § 5-4. De som har det daglige ansvaret vil være de som f.eks. deltar på foreldremøter, foreldresamtaler mv og de som følger opp barnet i forhold til den daglige skolegangen.

På bakgrunn av informasjonen ovenfor, trekker vi følgende slutninger:

- Den som er part i saken, skal være mottaker av vedtak og ha klagerett på disse.
- Den som er part i saken, skal samtykke før PPT eventuelt utarbeider en sakkyndig vurdering, før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Når det gjelder fritak for opplæringsplikten, er det foreldrene som skal samtykke også når eleven er over 15 år.
- Den som er part i saken, skal involveres i skolens utforming av spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd.
- Elever over 15 år er selv part i saken sin.
- For elever under 15 år som bor i barneverninstitusjon, vil det variere om part i saken er barneverntjenesten eller biologiske foreldre.

¹⁵ https://www2.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00003539&_gl=1*ly7cc0*_ga*MTI00TA4MjY5OC4xNjc4Nzg2NDcy*_ga_E0HBE1SMJD*MTY3OTkxMzg1Ny4zOC4xLjE2Nzk5MTQxMTAuMC4wLjA.

Barnets beste

Ved alle handlinger som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det er hjemlet i FNs barnekonvensjon artikkel 3 og i Grunnloven § 104. Hensynet til barnets beste er en rettighet, et grunnleggende hensyn og en saksbehandlingsregel. Etter Utdanningsdirektoratets *Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen* (2017) krever prinsippet presisering og tolking fra sak til sak. Veilederen slår fast at "*Barnets beste-vurderingen er en prosess med flere trinn som vi må synliggjøre i begrunnelsen for enkeltvedtaket*" (side 5). For det første skal det gjennomføres en konkret og skjønnsmessig vurdering av hva som er barnets beste i den aktuelle saken. Barnets syn er en del av grunnlaget for vurderingen.¹⁶ Barnekonvensjonen artikkel 12 gir barn en rett til å uttale seg om alle forhold som berører dem. *Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen* viser til at «*I saksbehandlingen skal vi undersøke hva som er barnets syn, og vi skal tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med alder og modenhet*» (side 4). Barnet har ingen plikt til å uttale seg, men skal få muligheten. Barn skal få nødvendig informasjon for å ta stilling til saken. I tillegg til å høre barnet selv, kan det også være aktuelt å innhente synspunkter fra foreldre og andre nærstående, samt fagfolk. I tillegg kan vurderingen basere seg på f.eks. barnets personlighet og identitet, fysiske og psykiske helse og familiemiljø. Etter at det er tatt stilling til hva som er barnets beste, må det avgjøres hvilken vekt hensynet til barnets beste skal ha i den konkrete saken. Ulike momenter kan få betydning når man skal avgjøre vekten av barnets syn i barnets-beste vurderinger. Det kan bl.a. være barnets alder og modenhet, styrken av barnets ønske, hvilke type spørsmål det gjelder og styrken av de momentene som eventuelt taler mot å følge barnets syn, jf. veilederen.

For å kunne vurdere om artikkel 3 i FNs barnekonvensjon er oppfylt, skal barnets beste-vurderingen og vektingen av ulike hensyn synliggjøres i vedtak. Veilederens punkt 4.3 fastslår av følgende skal begrunnes skriftlig i vedtak:

- *Vurderingen: Forklare hvordan barnets beste er undersøkt, og hvilket innhold vurderingen av barnets beste har. Det vil si hvordan har vi kommet frem til hva som er barnets beste. Her må det også komme frem om og hvordan barnet er hørt.*
- *Vektingen: Forklare hvilken vekt barnets beste har fått i avveilingen mot andre hensyn, og hvorfor ev. andre hensyn går foran.*

Videregående opplæring

Opplæringsloven § 3-1 fastslår at «*Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heiltids videregående opplæring*». Ungdom som har fylt 15 år, søker selv inntak til videregående opplæring. Alle har rett til inntak på et av tre alternative utdanningsprogram som de har søkt på.

Opplæringsloven § 3-6 slår fast at fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, men som av ulike årsaker ikke er i opplæring eller arbeid. Tjenesten gjelder til og med det året ungdommen fyller 21 år. Oppfølgingstjenesten (OT) skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommune og statlige instanser som har ansvar for målgruppa, jf. opplæringsloven § 3-6 andre ledd. OT skal formidle, og eventuelt samordne, tilbud fra ulike instanser. Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at alle i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid og andre kompetansefremmende tiltak, ev. en kombinasjon av disse, jf. forskrift til opplæringsloven § 13-1. Forskriftens § 13-2 gir oversikt over målgruppen til oppfølgingstjenesten. Det omfatter blant annet ungdom som det aktuelle skoleåret ikke har søkt eller tatt imot elev- og lære plass. Forskriftens § 13-3 viser til at fylkeskommunen gjennom

¹⁶ Jf. *Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen* side 5

oppfølgingstjenesten blant annet skal ha oversikt over alle i målgruppen og gi den enkelte et kompetansefremmende tilbud.

På bakgrunn av dette har vi utarbeidet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal ha rutiner for samarbeid om elevens skolegang mellom barneverninstitusjonen og elevens nåværende og eventuelt tidligere skole.
- Fylkeskommunen skal ha skriftlige avtaler med kommuner om det konkrete opplæringstilbudet til barn og unge i barneverninstitusjon.
- Fylkeskommunen skal sørge for at grunnskoleelever mottar opplæring uten ugrunnet opphold når de plasseres i barneverninstitusjon i Innlandet.
- Grunnskoleelever i barneverninstitusjon skal få et opplæringstilbud ved nærskolen.
- Fylkeskommunen skal fatte vedtak om fritak fra grunnskoleopplæring når hensynet til eleven tilsier det.
- Elever i barneverninstitusjon som ikke får et tilfredsstillende utbytte av ordinær grunnskoleopplæring, skal få tilbud om spesialundervisning.
- Vedtak om spesialundervisning skal fattes på bakgrunn av sakkyndig vurdering fra PPT.
- I tilfeller der en elev har et vedtak om spesialundervisning fra sin hjemskole, må fylkeskommunen ta stilling til om dette kan benyttes mens barnet/ungdommen er i institusjon. I så fall må det fattes et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning.
- Elever med spesialundervisning skal ha en individuell opplæringsplan (IOP) som utarbeides av skolen. Denne skal være detaljert nok til å kunne benyttes som et arbeidsverktøy for skolens ansatte for å sikre at opplæringstilbudet blir i samsvar med elevens rettigheter etter enkeltvedtaket.
- Elever som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære grunnskoleopplæringen, skal få tilbud om særskilt språkopplæring.
- Før en elev fritas fra opplæringsplikten, eller får utarbeidet sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge et samtykke.
- Elever over 15 år skal selv motta vedtak som omhandler dem. For elever under 15 år, skal vedtak sendes den som er part i saken, enten det er biologiske foreldre eller barneverntjenesten.
- Barnets beste skal være en del av begrunnelsen i alle enkeltvedtak. Elever/foresatte skal involveres i utformingen av opplæringstilbudet så langt det er mulig.
- Elever i barneverninstitusjon, som har fullført grunnskolen, skal få inntak til videregående opplæring.
- Ungdommer i barneverninstitusjon skal få et tilbud fra oppfølgingstjenesten når de har fullført grunnskolen, men ikke får et opplæringstilbud i videregående skole/bedrift.

Vi gjennomgår informasjon innhentet fra blant annet dokumentanalyse, intervju og spørreundersøkelser i kapittel 4.2 til 4.12 nedenfor. Informasjonen skal besvare hvorvidt fylkeskommunen oppfyller revisjonskriteriene. Revisjonens vurderinger av denne informasjonen, kommer vi tilbake til i kapittel 4.13.

4.2 SKOLER OG BARNEVERNINSTITUSJONER I INNLANDET

Fagområdet institusjonsopplæring er i Innlandet fylkeskommune lagt til enheten Elevtjenesten som er en del av Seksjon for regional kompetanseutvikling hos kompetanse- og tannhelsesjefen. En fagrådgiver har som særskilt oppgave å følge opp opplæringstilbudet for barn og unge i barnevern- og helseinstitusjon i Innlandet. Når vi henviser til enheten videre, og personer som jobber der, vil vi enten bruke *Elevtjenesten* eller *fylkeskommunen*. Fylkeskommunen har et fagteam med fem PP-rådgivere tilknyttet opplæring til elever i barneverninstitusjoner.¹⁷ PP-rådgiverne har ansvaret for hver sin institusjon(r) og skole(r).

I Innlandet er det totalt syv barneverninstitusjoner. Mange av institusjonene er, som tabellen under viser, delt opp i flere avdelinger. Grunnskoleelever i barneverninstitusjon går i hovedsak på en skole i nærheten av institusjonen. Tabell 4.1 nedenfor gir en oversikt over barneverninstitusjonene, vertskommunen og hvilken skole elevene i hovedsak er tilknyttet.

Tabell 4.1: Barneverninstitusjoner i Innlandet, kommunetilhørighet og grunnskole

Institusjon	Kommune	Skole
Fagertun hybelhus		
- Avd. Rudsenga	Ringsaker	Brumunddal ungdomsskole
- Avd. Nerkvernvegen ¹⁸	Ringsaker	Brumunddal ungdomsskole
- Avd. Furnesvegen	Hamar	Ajer ungdomsskole
Hedmark ungdom og familiesenter		
- Avd. Vien 1	Hamar	Ajer ungdomsskole
- Avd. Vien 2		
- Avd. Disen		
- Avd. Stange	Stange	Stange ungdomsskole
Innlandet barnevernsenter (Gjøvik)	Gjøvik	Bjørnsveen ungdomsskole
Kirkenær barne- og omsorgssenter	Grue	Grue barne- og ungdomsskole
Olivia Solhaugen ¹⁹		
- Avd. Solbakken	Gran	Lunner ungdomsskole
- Avd. Vårheim ²⁰	Vestre Toten	Vestre Toten ungdomsskole
Rena ungdom og familiesenter	Åmot	Åmot barne- og ungdomsskole
Team Olivia Bohab. ²¹	Gran	Lunner ungdomsskole (Viken)

Kilde: Tilstandsrapporten 2022-23 og informasjon mottatt fra fylkeskommunen

Tabell 4.2 viser omfanget av elever i barneverninstitusjon i Innlandet skoleåret 2022-23.

¹⁷ I slutten av februar -24 ble vi informert av kompetanse- og tannhelsesjefen om at fagteamet nå består av seks rådgivere.

¹⁸ Dette er en ny avdeling fra januar 2024

¹⁹ Vi ble i november 2023 informert om at Olivia Solhaugen har endret navn til Solhaugen omsorg og behandling.

²⁰ Dette er en ny avdeling fra januar 2024

²¹ Vi er informert om at Team Olivia Bohab endret navn til BoHab i juni 2023.

Tabell 4.2: Elever i grunnskole og videregående opplæring fordelt på institusjoner

Institusjon /type skole	Fagertun hybelhus	Hedmark ungdoms- og familie-senter	Innlandet barnevern-senter	Kirkenær barne- og ungdoms-senter	Olivia Solhaug -en	Rena ungdom og familie-senter	Team Olivia bohab	Totalt
Grunnskole	2	47	13	9	1	4	1	77
Vgs	12	29	12	8	2	8	5	76
Totalt	14	76	25	17	3	12	6	153

Kilde: Innlandet fylkeskommunes tilstandsrapport 2022-23, side 61.²²

Innlandet fylkeskommune gav således opplæring til totalt 153 barn og unge i barneverninstitusjon skoleåret 2022/23. Av disse fikk halvparten grunnskoleopplæring. Ifølge fylkeskommunens tilstandsrapport for 2022-23, heretter forkortet til tilstandsrapporten, er trendbildet at målgruppen stadig blir yngre og flere²³ «Institusjoner med langtidsplasseringer opplever majoriteten av ungdom nå i 12-14 årssalder (tidligere 14-17 år), og oppholdets varighet har økt fra 1-2 år til 2-3 år. De akutte institusjonene opplever større omløp av ungdommer, lavere alder på de som blir akuttplasserte og flere inn og ut av ulike institusjoner i løpet av et skoleår. Det rapporteres om større utfordringer, tyngre diagnoser og et helhetsbilde som rommer hele spekteret» (s. 73).

4.3 RUTINER OG AVTALER

I tilstandsrapporten står det at «Det har pågått et omfattende harmoniseringsarbeid på institusjonsfeltet for barnevern og helseinstitusjon psykiatri fra skoleåret 21/22 til dags dato. Tidligere Oppland og tidligere Hedmark har operert med ulik praksis og behovet for en harmonisering har vært nødvendig» (side 60). Det vises til at det nå foreligger harmoniserte styringsdokumenter, samarbeidsavtaler og økonomiske avtaler med kommuner, og at implementeringsarbeidet er godt i gang. Skoleåret 2022/23 var det særlig fokus på rutiner for innrapportering og dokumentasjon fra de ulike skolene og institusjonene. «Dette for å sikre god dokumentasjon på det fylkeskommunen foretar seg i hvert enkelt elevtilfelle. Primært omhandler dette de som er i grunnskolepliktig alder» (side 60).

Vi vil her undersøke hvorvidt Innlandet fylkeskommune har et forsvarlig system. Vi skal i kapittel 4.3.1 gjennomgå samarbeidsrutiner for opplæring i barneverninstitusjon. I kapittel 4.3.2 og 4.3.3 omtaler vi skriftlige avtaler om opplæringstilbudet til elever i barneverninstitusjon. Som nevnt ovenfor, jobbes det med å implementere samarbeidsrutinene i alle skoler og institusjoner. Vi har ikke undersøkt implementeringen direkte, men vil i kapittel 4.3.4 vise hvordan det jobbes med dette gjennom samarbeidsmøter.

4.3.1 Samarbeidsrutiner

Det er mange instanser involvert rundt barn og unge i barneverninstitusjon. For å bidra til klargjøring av de ulike aktørenes rolle og oppgaver, har fylkeskommunen utarbeidet «Håndbok for samarbeid mellom barnevern, institusjon, skole og fylkeskommune», sist revidert 21. august 2023. Denne kalles heretter bare håndboken og er

²² <https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/949>

²³ <https://innlandetfylke.no/f/p1/iba002419-02d2-4ea0-a84a-573c4375251d/tilstandsrapport-2022-2023.pdf>. Denne ble behandlet og tatt til orientering av Fylkestinget 25.10.23 sak 89/2023:

<https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/949>

en del av kvalitetssystemet hos kompetanse- og tannhelsesjefen. Ifølge håndboken skal rutinene vurderes og korrigeres årlig i samarbeidsmøter mellom fylkeskommunen, skoler og institusjoner. Håndboken er vedtatt administrativt.

Håndboka gir informasjon om lov og forskrift når det blant annet gjelder igangsetting av grunnskoleopplæring, rett og plikt til grunnskoleopplæring, nærscoleprinsippet, rettigheter og innsøking til videregående opplæring og spesialundervisning. Deretter gir den en oversikt over det ansvaret ulike instanser har i tilknytning til grunnskoleopplæring og videregående opplæring til barn og unge i barneverninstitusjon i Innlandet. De ulike instansene omfatter barneverntjenesten i hjemkommunen, barneverninstitusjonen, vertsskolen og Innlandet fylkeskommune inkludert PPT. Vi skal senere gå nærmere inn på noen av punktene og rutinene håndboka omtaler.

I spørreundersøkelsen spurte vi ansatte i barneverninstitusjoner og skoler om i hvilken grad de er kjent med rutinene beskrevet i håndboka. 26 av 28 (93%) respondenter svarte at de kjenner rutinene i høy grad eller til en viss grad, mens to oppgav å ikke være kjent med rutinene. Ved skolene svarte alle de ti respondentene at de er kjent med rutinene.

Vi spurte så de ansatte i barneverninstitusjoner om i hvilken grad de bruker rutinene mye i sitt daglige arbeid. 18 av 28 respondenter (64 %) svarte at de bruker rutinene i høy grad eller til en viss grad. Ti oppgav at de brukte rutinene lite. Av respondentene ved skolene svarte åtte av ti at de bruker rutinene, mens resten svarte at de bruker dem lite.

Alle respondentene ved både barneverninstitusjoner og skoler svarte positivt på at de «... opplever at rutinene tydeliggjør hva som er institusjonens oppgaver opp mot andre instansers oppgaver».

Da vi i kartleggingen spurte PP-rådgiverne hva de mener kan/bør forbedres i arbeidet med opplæring til barn og unge i barneverninstitusjon i Innlandet, fikk vi blant annet kommentarer knyttet til rutiner og samarbeid:

- *Jeg opplever at det har skjedd masse positivt i arbeidet med opplæring til barn og unge i barnevernsinstitusjon. Håndbok og rutinene, samt tett oppfølging fra sentraladministrasjonen er betydningsfull. Tett samarbeid og dialog (grunnet felles rutiner) er kjempepositivt. Utfordringen er å gjøre en slik praksis likeverdig ift. alle institusjonene; slik at det ikke er personavhengig, men bør være systemavhengig.*
- *Det er ikke like etablerte rutiner på «gamle hedmark» siden enn det det er på «gamle-Oppland» Dette av naturlige årsaker. ... synes som om det begynner å gå seg til på Hedmarksiden også.*

4.3.2 Samarbeidsavtale med barneverninstitusjonene

Fylkeskommunen har utarbeidet dokumentet “Institusjonsopplæring Samarbeidsavtale mellom institusjon og Innlandet fylkeskommune”, datert 25. april 2022. Det står innledningsvis at:

“For å planlegge og gjennomføre gode opplæringstilbud, må representanter for ulike instanser inngå i et forpliktende og tett samarbeid omkring det enkelte barn. Kompetanse og tannhelsesjefen i Innlandet ønsker med denne samarbeidsavtalen å bidra til klargjøring av de ulike aktørenes rolle og oppgaver i et slikt samarbeid”.

Avtalen bygger på fylkeskommunens “Håndbok for samarbeid mellom barnevern, institusjon, skole og fylkeskommune”. Den gir en oversikt over ansvarsfordelingen mellom barneverninstitusjonen og

fylkeskommunen i forbindelse med grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og unge plassert i barneverninstitusjon i Innlandet.

4.3.3 Avtaler med kommunene

Fylkeskommunen har delegert det praktiske opplæringsansvaret til kommunen der institusjonen ligger, jf. *håndboka*. Utvalgte skoler har fått oppgaven med å gi opplæring til grunnskoleelever i barneverninstitusjon. Avtaler mellom fylkeskommunen og vertskommunen regulerer partenes ansvar og økonomiske rammer.

Innlandet fylkeskommune har til og med skoleåret 2022-23 benyttet forskjellige avtaler med vertskommunene for barneverninstitusjoner ut fra om de lå i tidligere Hedmark eller Oppland. Våren 2023 inngikk de nye og likelydende avtaler. Avtalene diskuteres i årlige dialog- og forhandlingsmøter. Vi har fått tilsendt og gjennomgått avtaler om grunnskoleopplæring for barn og unge i institusjon skoleåret 2023/2024 mellom Innlandet fylkeskommune og alle de aktuelle kommunene Gjøvik, Grue, Hamar, Ringsaker, Stange og Åmot. Alle avtalene ble datert 16. mai 2023.²⁴ De inneholder i hovedsak:

- *Bakgrunn for avtalen.* Det vises til aktuelle lovbestemmelser og at fylkeskommunen inngår skriftlige avtaler med de aktuelle kommunene om det konkrete opplæringsansvaret for eleven.
- *Avtalens omfang.* Avtalen omfatter kjøp av elevplasser for elever ved en gitt barneverninstitusjon og opplæring ved en bestemt skole.
- *Økonomiske vilkår.* Kommunen kan kreve refusjon av kostnader de har til opplæring av elever i barneverninstitusjon etter kommunens gjeldende satser. Avtalene inneholder et minimumsbeløp. Minimumsbeløpet innebærer at dersom refusjonskravet i et kalenderår er lavere enn lønnskostnadene til en avtalt andel pedagogstillinger, kan kommunen likevel kreve et beløp tilsvarende disse lønnskostnadene.²⁵ Det presiseres at dersom skolen benytter ressursene til andre oppgaver enn å ivareta elevene i barneverninstitusjon, gjøres fratrekk i refusjonskravet.

På oppstartsmøtet ble vi informert om at minimumsbeløpet, den faste grunnressursen, er øremerket fylkeskommunale elever. Mange elever kommer til barneverninstitusjon i løpet av skoleåret. Noen har behov for opplæring på institusjonen i en startfase, andre trenger tilrettelegging i nærskolen. Ressursen gir en forutsigbarhet til skolene og setter dem i stand til å ivareta opplæringstilbudet til den enkelte elev.

På Hadeland har Innlandet fylkeskommune ansvaret for opplæring til elever som fysisk bor i en barneverninstitusjon i Gran kommune. Viken fylkeskommune har tilsvarende ansvar for opplæring til barn og ungdom som bor i barneverninstitusjon i Lunner og Jevnaker. Viken fylkeskommune har inngått en avtale med Lunner kommune om kjøp av grunnskoleopplæring til elever i barneverninstitusjon. Elevene får opplæring ved Lunner ungdomsskole og Lunner barneskole. Innlandet fylkeskommune og Viken fylkeskommune har inngått en avtale om at elever i barneverninstitusjon i Gran kommune kan få grunnskoleopplæring i Lunner. Vi har fått tilsendt og gjennomgått disse.²⁶ Avtalen med Lunner kommune avklarer ansvarsforholdet mellom kommune og de to fylkeskommunene. Den er bygget opp på samme måte som avtalene beskrevet ovenfor og omfatter et

²⁴Vi er informert om at avtalen med Ringsaker kommune ble revidert høsten 2023. Avtalen inkluderer en grunnressurs fra fylkeskommunen med virkning fra 01.01.24.

²⁵ Vi har fått tilsendt og gjennomgått tilsvarende avtaler for skoleåret 2022-23. Kommunene som tidligere lå i Hedmark hadde da, til forskjell fra kommunene i Oppland, ikke et minimumsbeløp de kunne kreve.

²⁶ Avtalene er datert 28.10.20. Vi har mottatt kopi eposter mellom Viken fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune som bekrefter videreføring av avtalene for skoleårene 2022-23 og 2023-24. Vi er informert om at det i forbindelse med fylkesoppløsingen av Viken, vil utarbeides en ny avtale.

minimumsbeløp som *“utgjør en garanti og forutsigbarhet for Lunner kommune til å ha en nødvendig minstebemanning tilgjengelig”*.

Vi spurte fylkeskommunen: *«I Udir-6-2014 står det at Fylkeskommunen må inngå skriftlige avtaler med de aktuelle kommunene om det konkrete opplæringstilbudet for eleven. Hvordan har dere tolket det “konkrete opplæringstilbudet?”* Vi fikk følgende svar:

«Fylkeskommunen bærer det økonomiske, juridiske og faglige ansvaret for opplæring. Vi delegerer det praktiske opplæringsansvaret til kommunen, i tråd med rundskrivet og anbefalinger. Dette har fylkeskommunen egne avtaler med kommunene om. Disse avtalene utgjør, sammen med tilrådinger/sakkyndig vurdering fra PPT og vedtak om igangsetting av opplæring/vedtak om spesialundervisning/andre vedtak, avtale om det konkrete opplæringstilbudet for eleven. Vi gjør alltid en konkret vurdering i hver sak, ref. igangsettende vedtak.»

Tilrådinger og vedtak kommer vi tilbake til senere i kapitlet.

4.3.4 Samarbeidsmøter

På oppstartsmøtet i september 2023, ble vi informert om at fylkeskommunen innkaller til halvårige samarbeidsmøter på systemnivå, ett om høsten og ett om våren. Det er i tråd med *Samarbeidsavtalen mellom institusjon og fylkeskommunen*. Det fastslås der at *“Gjennom samarbeidsmøtene skal det sikres at gjeldende samarbeidsrutiner følges og at elevenes rettigheter etter opplæringslovens § 13-2 blir oppfylt”*. Vi har mottatt og gjennomgått referater fra samarbeidsmøtene høsten 2023 mellom vertsskole, barneverninstitusjon og fylkeskommunen. Det ble gjennomført møter med alle skolene og institusjonene i perioden 2. oktober til 30. november. Agendaene for møtene var i hovedsak: *Statusoppdatering (rutiner og samarbeid. Erfaringer/utfordringer siden sist)* og *rutiner for innsending av fravær*. Vi har også gjennomgått tilsvarende referater fra samarbeidsmøtene våren 2023 mellom fylkeskommunen og barneverninstitusjoner. På møtene var blant annet statusoppdatering og samarbeidsrutiner tema.

Vi ble på oppstartsmøtet fortalt at det er et tett samarbeid om den enkelte elev i barneverninstitusjon. Skole, institusjon og fylkeskommunal PPT har ukentlige samarbeidsmøter på individnivå. I tillegg har Elevtjenesten og PPT dialog med institusjon og skole ved behov. Samarbeidet skal sikre en rask igangsetting av opplæringen og et godt opplæringstilbud. I kapittel 5 vil vi se nærmere på hvor fornøyde de ulike partene er med samarbeidet på individ- og systemnivå.

Vi er informert om at fylkeskommunen deltar i faste samarbeidsmøter med regionalt nivå i Bufetat, der Bufetat orienterer om trender og satsingsområder for målgruppa og bidrar med informasjon om nye institusjoner.

4.4 IGANGSETTING AV OPPLÆRING

Håndboka viser til at opplæringen må settes i gang uten ugrunnet opphold når institusjonsoppholdet starter. Det presiseres at det ikke er motsetning mellom *uten ugrunnet opphold* og at det i enhver sak må foretas en individuell vurdering av hva som er elevens beste. For barn og unge med rett og plikt til grunnskoleopplæring, skal det så raskt som mulig settes i gang planlegging av et opplæringsløp. *“Samtidig må de skoleansvarlige skaffe seg kunnskap om barnets/ungdommens behov for å kunne gi et tilbud med tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Et forhastet og mangelfullt tilbud i forhold til barnets/ungdommens behov, kan ødelegge muligheten for en god skolegang. Hvor raskt opplæringen skal settes i gang, vil derfor kunne variere”* (side 3-4). Alle barn/ungdommer

skal, etter håndboka, få individuelle vurderinger og tilpasninger i oppstarten slik at denne blir så god som mulig for den enkelte.

Her vil vi se på forhold som har betydning for igangsettingen av opplæringen. Fylkeskommunen må informeres om elever som flytter til barneverninstitusjon i Innlandet, og det går vi nærmere inn på i kapittel 4.4.1. For å planlegge et godt opplæringstilbud, innhentes dokumentasjon på den opplæringen eleven tidligere har hatt. Da må det foreligge et samtykke. Dette ser vi på i kapittel 4.4.2. Der vil vi også blant annet omtale PPTs foreløpige tilrådinger om grunnskoleopplæring og vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæringen.

4.4.1 Flytting til barneverninstitusjon

For at fylkeskommunen skal kunne ivareta sitt opplæringsansvar, må de bli informert om barn og ungdom som plasseres i barneverninstitusjon. Vi vil her gjennomgå maler og rutiner som benyttes når en elev flytter til barneverninstitusjon i Innlandet. Vi vil videre redegjøre for elevdokumentasjon og svar i spørreundersøkelsen knyttet til innflytting.

Fylkeskommunen fører en oversikt i Elements over alle elever i barneverninstitusjoner i Innlandet. Oversikten omfatter elevenes personalia, hvilken skole de går på, tidspunkt for inn- og utflytting og tidspunkt for inn- og utgående dokumenter og notater/stikkord i saken. Det opprettes i tillegg elevmapper i Elements for det enkelte barn/ungdom. Per 20. november 2023 bodde 22 elever i barneverninstitusjon i Innlandet, og vi har gjennomgått deres saksmapper.

Barneverntjenesten i barnets hjemkommune skal sende beskjed om innflytting til barneverninstitusjon på et standardisert skjema til fylkeskommunen så snart plasseringsstedet er kjent, jf. *håndboka*. Dersom slik melding ikke er sendt fra barneverntjenesten, må barneverninstitusjonen ta ansvar for at den sendes. I meldingsskjemaet skal man oppgi personopplysninger og informasjon om hvilken barneverninstitusjon barnet/ungdommen er plassert på, samt tidspunkt for innflytting. Det etterspørres hvilken barneverntjeneste som er ansvarlig for plasseringen og opplysninger om barnets/ungdommens tidligere skolegang. Videre er det et punkt om samarbeidspartnere, om hvorvidt eleven tidligere er henvist til PPT og om det er andre instanser skoleansvarlig ved institusjonen og skolen bør samarbeide med. Under overskriften *Ungdom i videregående alder* står det blant annet at de skal søke videregående opplæring innen 1. februar og at søkere som flytter til barnevernsinstitusjon etter 1. mars må kontakte inntakskontoret. Det skal til sist i skjemaet oppgis hvem som har fylt ut skjemaet og hvilken stilling vedkommende har, samt antall vedlegg til skjemaet. Meldingsskjemaet ligger på fylkeskommunens hjemmeside.

Gjennomgangen vår av meldingsskjemaer viste at mange skjemaer ikke er fullstendig utfylt. Spørsmålene om hvorvidt eleven har vært henvist til PPT eller ikke og om det er andre samarbeidspartnere som kan kontaktes, er kun unntaksvis besvart. Meldingsskjemaene er med få unntak underskrevet av ansatte ved barneverninstitusjonen.

Vi har gjennomgått elevdokumentasjonen for å undersøke hvor lang tid det tok fra innflyttingen til fylkeskommunen fikk melding om det. Tabellen nedenfor viser dette. Fem av de 22 elevene vi har gjennomgått elevmappene til, flyttet til institusjonen i perioden 2020 til 2022. Vi har ikke tatt med disse i oversikten nedenfor.

Tabell 4.3: Kalenderdager fra innflytting på institusjonen til meldingsskjema mottas hos fylkeskommunen

Mottatt meldingsskjema	Antall dager
Mottatt før innflytting	0
0-2 dager etter innflytting	2
3-5 dager etter innflytting	4
6-8 dager etter innflytting	6
9-11 dager etter innflytting	1
12-14	1
15-17	1
17-19 dager	1
Mer enn 20 dager	1
Totalt	17

Kilde: Elements

Tabellen viser at fylkeskommunen mottok meldingsskjemaet for seks av elevene (35 %) innen fem dager etter innflytting. I seks andre tilfeller tok det mellom seks og åtte dager før fylkeskommunen fikk melding. For fem av 17 elever (29 %) tok det mer enn ni dager fra de flyttet til institusjonen til fylkeskommunen fikk beskjed. En av disse elevene flyttet inn siste del av juli. En annen kom rett før påskeferien og institusjonen gav først beskjed om innflyttingen etter påske. I ett tilfelle mottok fylkeskommunen meldingsskjema først en måned etter innflyttingen. Til tross for at meldingsskjemaet ikke ble sendt, startet eleven med opplæring allerede en uke etter innflyttingen.

4.4.2 Forberedelser og igangsetting av grunnskoleopplæring

Så snart Elevtjenesten mottar et meldingsskjema om innflytting i barneverninstitusjon, sendes dette videre til PPT, dersom samtykke foreligger. PPT har en viktig rolle når det gjelder å planlegge opplæringstilbudet til elever i barneverninstitusjon, jf. håndboka. De innhenter dokumentasjon på elevens tidligere skolegang om dette ikke allerede er mottatt fra hjemkommunen. PPT tar initiativ til møter med elev, skole og institusjon. De koordinerer planleggingsarbeidet og rapporterer til Elevtjenesten.

Etter rutinene i håndboka skal barneverntjenesten sende fylkeskommunen dokumentasjon på elevens tidligere opplæring. For å sende dokumentasjonen må det foreligge et samtykke fra den som er part i saken. PPT skal skrive en foreløpig tilråding om grunnskoleopplæring og Elevtjenesten skal fatte et vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæringen. Vi vil her se nærmere på dette. Til slutt vil vi se på hvorvidt opplæringen igangsettes uten ugrunnet opphold.

Samtykke

Det vises i håndboka til at lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for at den som har krav på taushet kan samtykke til at andre instanser gjøres kjent med relevante opplysninger for å kunne gi et godt tilbud. Det står videre at: «Den som samtykker forutsettes å ha fått informasjon om hvilke opplysninger som skal gis til hvem og hvorfor. Barn over 15 år har selv rett til å gi samtykke. For yngre barn må samtykket innhentes fra barnets foresatte» (side 7). Det er ikke nevnt i håndboka at barneverntjenesten jf. kapittel 4.1 ovenfor, kan være part i saken og den som skal underskrive.

Håndboka informerer på side 7 om at det på meldingsskjemaet er en samtykkeerklæring til at det kan innhentes relevant dokumentasjon på barnets tidligere skolegang. I gjennomgangen vår av meldingsskjemaer, kan vi ikke se at samtykkeerklæring er del av skjemaet. Det ligger imidlertid en samtykkeerklæring for barn og ungdom i barneverninstitusjon i Innlandet på fylkeskommunens hjemmeside. Revisjonen har gjennomgått denne. Der kan man krysse av for fire ulike områder, hvor av to er:

- *Jeg samtykker til at PPT/Innlandet fylkeskommune kan innhente dokumentasjon om barnets/ungdommens tidligere skolegang fra kommune/fylkeskommune. Samtykket gjelder også eventuelle tidligere dokumenter utarbeidet av PPT. Informasjonen benyttes til planlegging av barnets/ungdommens opplæringstilbud i Innlandet.*
- *Jeg samtykker til at PPT kan gi og motta relevant informasjon for elevens opplæring i møter og samtaler med samarbeidspartnere.*

Nederst på samtykkeerklæringen er det et felt for elevens underskrift og et annet for foresattes underskrift hvis eleven er under 15 år. Barneverntjenesten med navn og stilling har ingen steder å underskrive. I gjennomgangen av utfylte samtykkeskjemaer er det i flere tilfeller uklart for revisjonen om underskriften tilhører foreldrene eller en ansatt hos barneverntjenesten.

Dokumentasjon på tidligere skolegang

Etter rutinene i håndboka, skal barneverntjenesten i hjemkommunen sende fylkeskommunen dokumentasjon på elevens tidligere opplæring. Barneverninstitusjonen skal påse at barneverntjenesten sender dokumentasjonen. Dokumentasjonen skal benyttes til å planlegge eleven skoletilbud. På oppstartsmøtet i september 2023 ble vi informert om at det er en utfordring at lite informasjon og skolehistorikk følger barn som plasseres i barneverninstitusjon. Da vi spurte PP-rådgiverne om hva de opplever som utfordringer når det gjelder institusjonsopplæring, svarte de tilsvarende. En av dem skrev at:

«Det ligger ikke ved dokumentasjon på tidligere skolegang. PPT bruker mye tid på å innhente opplysninger i sakene. Jeg ringer ofte til barnevern, kontaktlærer og ev. andre aktuelle parter i oppstartsfasen, og foreløpig tilråding bygger som oftest på muntlig informasjon. PPT innhenter skriftlig dokumentasjon i sakene der dette er aktuelt, slik at vi har dokumentasjon til ev. sakk. vurd²⁷ skal skrives».

I spørreundersøkelsene bad vi de ansatte i barneverninstitusjoner ta stilling til følgende påstand: «Når nye barn/ungdommer flytter til institusjonen, sender vi/barneverntjenesten relevant dokumentasjon på barnets/ungdommens tidligere skolegang til Innlandet fylkeskommune». 13 av 28 respondenter (47 %) svarte at de var enige i dette, mens ti respondenter (36 %) var uenige. Resten visste ikke. De ansatte ved skolene tok stilling til en tilsvarende påstand: «Vi mottar tilstrekkelig informasjon om den tidligere skolegangen til elever i barneverninstitusjon». Fem av ti respondenter var enige i dette, fire var uenige, mens en ikke visste. Vi bad deretter de ansatte ved skolene om å svare på påstanden: «Informasjonen om elevenes tidligere skolegang kommer vanligvis før, eller i løpet av de to første ukene etter, oppstart på skolen». Seks av ti svarte at de er enige i dette, to var uenige og to visste ikke.

Foreløpig tilråding og vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring

Fylkeskommunal PPT har fått oppgaven om å skrive en foreløpig tilråding om grunnskoleopplæring, jf. håndboka. Tilrådingen skal utarbeides på bakgrunn av eventuelt innhentet dokumentasjon og andre undersøkelser, og gjøres

²⁷ Sakkyndig vurdering

i samråd med elev/foresatte, skole og institusjon. Elevtjenesten informerte om at: *«Foreløpig tilråding fra PPT er ment for å ivareta nåsituasjonen og elevens behov, samt å sette skolen, eleven og institusjonen i gode posisjoner til oppstart av opplæringstilbudet.*

Tilrådingen skal skrives på fastsatt mal og sendes Elevtjenesten. Den skal bl.a. omtale lovgrunnlaget, tidspunkt for oppstart, skolested, omfanget av og innholdet i opplæringen. En av overskriftene i tilrådingene er *«Hvis det er behov for spesialundervisning videre: Når blir sakkyndig vurdering utarbeidet»*. I enkelte tilrådingen vises det til at eventuelle behov for spesialundervisning vurderes når skolen har gjennomført tilstrekkelig kartlegging. I andre står det f.eks. at det vil bli utarbeidet en sakkyndig vurdering når det er foretatt en vurdering av hva som er realistiske mål og innhold i fagene og organisering av undervisningen. Det gis til slutt en oversikt over hva tilrådingen er utarbeidet på bakgrunn av. Det kan være meldingsskjema, samtykkeerklæring, samtale/møte med elev, institusjon, barneverntjenesten, hjemskole og/eller vertsskole, samt innkomne dokumenter på elevens tidligere skolegang.

På bakgrunn av foreløpig tilråding fra PPT, skal Elevtjenesten fatte et vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæringen. Vedtaket fastslår oppstartstidspunkt, opplæringssted, omfanget av og innholdet i opplæringen. Det anslår kartleggingsbehov i oppstartsfasen, og når sakkyndig vurdering utarbeides om det er behov for videre spesialundervisning. Vedtaket skal, etter rutinene i håndboka, sendes eleven (når over 15 år)/hjemkommunen med kopi til vertsskole, institusjonen og eventuelt hjemkommunen.

Vedtaket vi har gjennomgått har i de fleste tilfellene overskriften *«Vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring og vedtak om spesialundervisning»*. Elevene innvilges da både grunnskoleopplæring og spesialundervisning. Vedtakene bygger på foreløpige tilrådingene fra PPT med overskriften *«Foreløpig tilråding om igangsetting av grunnskoleopplæring og spesialundervisning»*. Vi kan ikke se at spesialundervisning nevnes i håndboka i forbindelse med dokumentene foreløpig tilråding og vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring. Ifølge flere av vedtakene skal skolene etter igangsettelsen av opplæring kartlegge elevenes faglige ståsted, styrker og interesser. Kartleggingen vil danne grunnlag for utarbeidelse av sakkyndig vurdering fra PPT.

Vedrørende forskjellen mellom dokumentene *Vedtak om igangsetting og spesialundervisning* og *Vedtak om spesialundervisning* opplyste fylkeskommunen at:

«I vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæringen, markerer vi formelt at Innlandet fylkeskommune har ansvaret for opplæringen. Vi igangsetter grunnskoleopplæringen ved nærskolen (eller hjemskolen). Når elevene skal følge ordinær opplæring, gjør vi kun et vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæringen. De fleste elevene i barneverninstitusjon trenger imidlertid et redusert omfang opplæring i en startfase til livssituasjonen deres har stabilisert seg. Gjennom vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring og spesialundervisning omtaler vi behov for tilpasninger i en oppstartsfase, knyttet til organisering eller konkrete fag (etter foreløpig tilråding fra sakkyndig/PPT). ... Tidsaspektet i dette gjør det ikke mulig å utarbeide sakkyndig vurdering ved en igangsetting av opplæring.»

Uten ugrunnet opphold

Vi har gjennomgått 16 elevers vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring med tanke på hvorvidt opplæringen settes i gang uten ugrunnet opphold. Vi undersøkte først hvor lang tid det tok fra eleven flyttet inn på barneverninstitusjon til fylkeskommunen ble informert om det, jf. tabell 4.3. Deretter så vi hvor lang tid det tok fra fylkeskommunen fikk melding om innflytting til eleven startet på skolen. Vi avgrenset perioden til

skoleårene 2022-23 og 2023-24. For elever som har flyttet til institusjon i sommerferien, har vi talt uker fra skolestart etter ferien. Vi så at:

- Fem av 16 elever startet på skolen innen to uker etter innflytting på institusjonen. For åtte elever tok det to til fire uker fra de flyttet til institusjonen til de var i gang med opplæring. For de tre siste elevene tok tilsvarende mer enn fire uker.
- Ni av 16 elever var i gang med opplæring innen to uker etter at fylkeskommunen mottok meldeskjemaet. For syv elever tok det mellom to og fire uker fra fylkeskommunen mottok meldingsskjemaet til de startet skolegangen. En av disse kom i påsken og opplæringen startet opp halvannen uke etter påske. En annen kom i sommerferien og opplæringen ble startet opp to uker etter skolestart.

Vi har undersøkt om det gis en begrunnelse for oppstartstidspunktet, ved å gjennomgå foreløpige tilrådinger og vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring. Vi ser at oppstartstidspunktet fastslås, men begrunnes ikke, selv i tilfeller der det tok flere uker fra innflytting på institusjonen til oppstart av opplæringen.

I spørreundersøkelsen bad vi ansatte ved barneverninstitusjoner ta stilling til hvorvidt skolegangen, etter deres mening, blir igangsatt raskt nok når barn i grunnskolealder flytter til barneverninstitusjonen. 19 av 28 respondenter (68 %) sa seg enige i at opplæringen settes i gang raskt nok, mens åtte respondenter (29 %) var uenige i dette. En visste ikke.

Til sammenligning bad vi de ansatte ved skolene ta stilling til påstanden: «*Når det flytter inn grunnskoleelever i vårt område, blir deres skolegang etter min mening igangsatt raskt nok*». Alle respondentene var enige eller svært enige i denne påstanden.

Flere representanter fra barneverninstitusjonene la inn kommentarer i undersøkelsen om at det er svært individuelt hvor lang tid det tar før skoletilbudet igangsettes:

- «*Noen ganger trenger ungdom at det avventes noe (trenger å «lande») før ungdom begynner på skolen, i andre tilfeller passer det for ungdom å begynne skole relativt raskt*».
- «*Opplæringstilbudet til elevene er utrolig mangfoldig. Det er stor forskjell fra elev til elev om hvor tilgjengelig de er for "faglæring" i mange tilfeller er "vinduet" for læring lite og ved å utvide det for fort eller brutalt risikerer vi å ødelegge den lille åpningen som finns. Godt samarbeid med institusjon, ppt og skole påvirker hvor raskt og hvor mye vi presser på.*»

Som omtalt i kapittel 4.3.3, har skolene som tar imot elevene fra barneverninstitusjon en grunnbemanning gjennom avtalen med fylkeskommunen. Det skal sette dem i stand til raskt å gi opplæring til elever som flytter til barneverninstitusjon. Flere ansatte i barneverninstitusjoner kommenterte i spørreundersøkelsen at skolene likevel bruker tid på å skaffe kvalifisert personell:

- *Vi opplever at skolen etterstreber så rask oppstart som mulig, men at det på et lite sted, kan være vanskelig å for eksempel få tak i kvalifisert personell. Mange av våre ungdom kommer med en såpass krevende bagasje, at det må store tilrettelegginger til i skolehverdagen, noe som setter store krav til rammer og personell i skolen. Dette har bedret seg noe, da det er gitt øremerket ressurs inn i skolen mtp på elever som bor på institusjon. Hva angår særskilt morsmålsundervisning, gjelder det samme: det er ikke alltid enkelt for skoler på små steder å hente inn kvalifisert personell.*

- Vi får ofte (...) høre fra skolen at dem ikke har ressurser i form av økonomiske midler eller bemanning til å gjennomføre hjemmeundervisning eller følge opp ungdommene med alternativt skoletilbud på en annen arena.
- Vi opplever ofte at skolestart utsettes, i de tilfellene hvor det er behov for elevveileder. (tar for lang tid å få dette på plass).
- Det er mangel på personale i skolen til å ivareta noen av barnas behov.

En av PP-rådgiverne viste også til utfordringer med ressurser, i svaret på hva som er PPTs utfordringer i arbeidet med institusjonsopplæring: «Ressursspørsmål er ... en utfordring; særlig når man tilrår noe som skolen sterkt motsetter seg å følge opp knyttet til manglende ressurser og lignende».

4.5 OPPLÆRING VED NÆRSKOLEN

Barn i grunnskolealder som bor på en barneverninstitusjon har som hovedregel rett til å gå på nærskolen. Nærskolen kan for disse elevene både være elevens tidligere skole eller en skole i nærheten av institusjonen, jf. opplæringsloven § 8-1 første ledd. Utdanningsdirektoratet gav i 2018 en tolkningsuttalelse til Fylkesmannen i Nordland der de skriver: «Vi mener utgangspunktet er at elever i institusjon har rett til å få opplæringen på nærskolen. Dersom det skal gjøres unntak fra denne hovedregelen må det bero på en konkret vurdering av det enkelte barns behov og hva som er til barnets beste».²⁸

Etter håndboka har utvalgte skoler fått oppgaven med å gi opplæring til grunnskoleelever i barneverninstitusjon. Skolene har bygget opp kompetanse på elevgruppen. Det vises til at en slik organisering i noen tilfeller kan avvike fra nærskoleprinsippet. Håndboka presiserer at eleven likevel har rett til å gå på den skolen som geografisk ligger nærmest elevens bosted, fremfor den utvalgte skolen, dersom foresatte ønsker det (side 5).

I vår gjennomgang av elevenes foreløpige tilrådinger og vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring, ser vi at det fastslås hvilken skole eleven skal gå på. Det informeres ikke om at den valgte skolen, når det er tilfelle, ikke er den skolen som ligger geografisk nærmest institusjonen, men en skole fylkeskommunen i samarbeid med kommunen har definert som nærskole. I vedtakene vi har gjennomgått, gis det ikke informasjon om at foresatte har rett til å velge en annen skole for sitt barn.

Etter håndboka skal elever i barneverninstitusjon i Innlandet i størst mulig grad motta opplæring sammen med andre barn og unge i et ordinært skolemiljø. For noen elever vil det imidlertid i perioder være tilrådelig med et opplæringstilbud på institusjonen. Opplæring på institusjon skal, etter håndboka, hjemles i et enkeltvedtak som bygger på en sakkyndig uttalelse fra PPT. I gjennomgangen av elevdokumentasjon, så vi flere tilfeller av at opplæringen på institusjonen ble hjemlet i et vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæringen og vedtak om spesialundervisning som bygget på en foreløpig tilråding fra PPT.

²⁸ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/opplaringstilbud-for-elever-som-bor-i-barnevernsinstitusjoner/>

4.6 FRITAK FRA GRUNNSKOLEOPPLÆRING

Håndboka viser til at enkelte elever kan ha behov for en periode uten opplæring eller med et redusert opplæringstilbud ved innflytting på institusjonen (side 3). Denne vurderingen gjøres av PPT i samarbeid med elev/foresatte, hjemkommune og institusjon. PPT skal på bakgrunn av undersøkelsene utarbeide en sakkyndig vurdering om fritak fra opplæringsplikten, jf. håndboka.

Etter rutinene i håndboka, skal barneverntjenesten i hjemkommunen gi/innhente samtykke til at eleven fritas for deler eller hele opplæringsplikten når det vurderes som riktig for eleven. Elevtjenesten skal, etter håndboka, påse at den/de med foreldreansvaret (barneverntjenesten eller foreldrene) gir samtykke til fritak fra opplæringsplikten. I gjennomgangen av elevdokumentasjon, ser vi at det er hentet inn samtykke til delvis fritak fra opplæringsplikten fra foreldre eller barneverntjenesten.

I gjennomgangen av elevers *Vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring og vedtak om spesialundervisning*, så vi at flere elever har et begrenset opplæringstilbud i begynnelsen. Av ti sakkyndige vurderinger og vedtak om spesialundervisning som vi har gjennomgått, har åtte fått tilradd/innvilget fritak fra opplæringsplikten. Vi kan ikke uttale oss om hvorvidt enkelte elever har hatt et redusert opplæringstilbud uten at det har vært hjemlet i et vedtak.

4.7 SPESIALUNDERVISNING

I fylkeskommunens *Tilstandsrapport* for skoleåret 2022-23 står det at 50 av 77 grunnskoleelever i barneverninstitusjon hadde behov for spesialundervisning.²⁹ Vi er informert om at de fleste barn og unge som plasseres i en barneverninstitusjon har behov for noe tilrettelegging, særlig ved oppstarten. Det er fylkeskommunal PPT som skal vurdere behovet for, og eventuelt utarbeide, en sakkyndig vurdering. De skal blant annet undersøke elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, hvilken opplæring som gir et tilfredsstillende opplæringstilbud, samt hva som er realistiske opplæringsmål. Når elevene har startet på skolen skal vertsskolen, etter håndboka, kartlegge elevenes faglige ståsted og sosiale fungering. Skolen skal så utarbeide en skriftlig pedagogisk rapport til PPT med oversikt over kartleggingsresultater, hvilke tiltak skolen har prøvd ut og hvordan dette har fungert. PPT bruker denne informasjonen til å utarbeide en eventuell sakkyndig vurdering. Vedtak om spesialundervisning fattes av Elevtjenesten.

På samtykkeerklæringen for barn og ungdom i barneverninstitusjon, som ligger på fylkeskommunens hjemmeside, skal man bl.a. samtykke til at «... PPT kan utarbeide en sakkyndig vurdering ved behov for spesialundervisning, og at fylkeskommunen fatter vedtak om spesialundervisning på bakgrunn av vurderingen». Etter håndboka er det elev eller foresatte som skal gi samtykke til dette. Vi kan ikke se at det informeres om at det er barneverntjenesten som i noen tilfeller skal gi sitt samtykke.

²⁹ Både grunnskoleelever og elever i videregående opplæring kan ha rett til spesialundervisning. Som informert om tidligere, er det nylig gjennomført forvaltningsrevisjon av spesialundervisning i videregående opplæring i Innlandet. Vi vil derfor ikke omtale spesialundervisning i videregående opplæring nærmere her.

Som nevnt i kapittel 4.1, kan fylkeskommunen fatte et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning på grunnlag av et eventuelt enkeltvedtak fra elevens tidligere skole. I gjennomgangen av elevdokumentasjon, finner vi ingen tidsbegrensede vedtak.

Alle elever med spesialundervisning skal ha en IOP (individuell opplæringsplan). En IOP skal vise mål for og innhold i opplæringen, samt hvordan den skal gjennomføres og organiseres. Utdanningsdirektoratet fastslår at en IOP skal være et arbeidsverktøy for skolens ansatte for å sikre at opplæringstilbudet blir i samsvar med elevens rettigheter etter enkeltvedtaket.³⁰ Det presiseres i håndboka at vertsskolen skal utarbeide IOP så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er fattet. Innlandet fylkeskommune skal stå som kopimottaker av IOP. Elevtjenesten opplyste om at de mottar IOP og årsrapporter på alle som skal ha det. Hvis vertsskolen glemmer å sende dette til fylkeskommunen, etterlyses det. Fylkeskommunen gjennomgår dokumentene og registrerer det i oversikten i Elements.

En gjennomgang av elevdokumentasjon til 22 grunnskoleelever i Elements per 18. desember 2023 viste for innværende skoleår at:

- Ti av 22 elever hadde sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning
- Åtte elever hadde en individuell opplæringsplan (IOP). To elever hadde vedtak om spesialundervisning utarbeidet i august og september 2023, men fremdeles ingen IOP i desember.
- I fem av åtte tilfeller tok det mer enn to måneder fra vedtaket ble fattet til fylkeskommunen fikk tilsendt IOP. Tre av disse elevene hadde vedtak om spesialundervisning fattet før sommerferien, men IOP ble likevel ikke utarbeidet før i slutten av oktober. Ved to tilfeller ble IOP underskrevet av skolen flere uker før de ble sendt fylkeskommunen.

Opplæringsloven stiller krav om at en IOP skal bygge på det som er fastsatt i enkeltvedtaket. Vedtaket skal fattes på bakgrunn av sakkyndig vurdering. Vi har undersøkt hvorvidt det er samsvar mellom dokumentene på bakgrunn av elevmappene vi har gjennomgått. Vi har gjort et utvalg av seks elevmapper der elevene bor på fire forskjellige institusjoner og går på fire ulike skoler.³¹ Sakkyndig vurdering er utarbeidet av forskjellige PP-rådgivere.

Vi så at det er stor grad av samsvar mellom vedtak om spesialundervisning og sakkyndig vurdering. Det varierer imidlertid om det er samsvar mellom elevenes IOP og vedtak. Elevenes IOP er skrevet av den skolen de går på. Noen gir mye informasjon om blant annet fag, innhold, organisering og kompetanse. Andre gir lite informasjon. I ett tilfelle står det i både sakkyndig vurdering og vedtak at skolen, i samråd med elev og institusjon, skal vurdere hvilke fag eleven skal ha. Fagene, og årstimer/uketimer per fag, nevnes likevel ikke i elevens IOP. Vi ser av elevdokumentasjonen at en barneverninstitusjon i november 2023 sendte en klage til skolen og skolekontoret på en elevs IOP. De påpekte at IOP er nesten uten innhold utover det som er hentet fra sakkyndig vurdering. I dette tilfellet var også vedtaket åpent med hensyn til hvor mange timer spesialundervisning eleven skulle ha i ulike fag. I vedtaket står det at skolen skal utarbeide en skriftlig plan for opptrapping av antall timer med undervisning, og det påpekes at dette skal være en del av elevens IOP.

³⁰ Jf. Veilederen spesialundervisning

³¹ Elevene ved de andre institusjonene hadde ikke grunnskoleelever denne høsten eller ingen elever med alle dokumentene sakkyndig vurdering, vedtak om spesialundervisning og IOP høsten 2023.

Som nevnt under revisjonskriterier ovenfor, skal skolen en gang i året utarbeide en årsrapport for elever med spesialundervisning. Årsrapporten er en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven. Vi har gjort en stikkprøvegjennomgang av elever med spesialundervisning våren 2023, og ser at enkelte elever har en årsrapport.

4.8 SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

Etter *håndboka* skal vertsskolene kartlegge minoritetsspråklige elever som ikke kan ha tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen. Elevenes norskferdigheter skal kartlegges både i begynnelsen av og underveis i opplæringsløpet. Kartleggingen skal sendes Elevtjenesten som skal fatte vedtak om særskilt språkopplæring.

I gjennomgangen av vedtak, ser vi at enkelte elever har fått innvilget særskilt språkopplæring. Vi har ikke grunnlag for å uttale oss om hvorvidt flere elever skulle ha fått særskilt språkopplæring.

4.9 MOTTAKERE AV DOKUMENTER

I kapittel 4.1 viste vi at dokumenter skal sendes eleven selv når de er over 15 år. For elever under 15 år, skal dokumentene sendes enten til biologiske foreldre eller til barneverntjenesten. *Håndboka* omtaler hvem dokumentene skal sendes til:

- PPT skal sende foreløpig tilråding til Elevtjenesten. Kopi skal sendes barneverninstitusjonen, vertsskolen og barneverntjenesten. Det står ikke i *håndboka* hvem sakkyndig vurdering skal sendes til.
- Vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring, vedtak om spesialundervisning og vedtak om fritak fra opplæringsplikten skal sendes eleven (når over 15 år)/hjemkommunen med kopi til vertsskolen, institusjonen og eventuelt hjemkommunen.
- Vertsskolen skal sende IOP og årsrapport til eleven (når over 15 år)/hjemkommunen med kopi til hjemkommunen, barneverninstitusjonen og fylkeskommunen.

I gjennomgangen vår av elevdokumentasjonen til 16 elever, så vi at:

- Fire av elevene var over 15 år da foreløpig tilråding ble skrevet. Ingen av disse elevene står likevel som kopimottaker. Vi har fått følgende skriftlige tilbakemelding på dette fra fylkeskommunen: «*Dette er litt innfløkt, da eleven ofte står med folkeregistrert adresse hos foresatte og ikke nødvendigvis har digital postkasse. Dokumentet skal gjennomgås med elev, og da kan det utleveres en kopi*».
- Fem av elevene var over 15 år da vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring ble fattet.³² I tre tilfeller ble vedtaket kun sendt barneverntjenesten og ikke eleven selv. For to vedtak som ble fattet senhøsten 2023, ble både elev og barneverntjeneste oppført som mottaker av vedtaket.

Barneverntjenesten i hjemkommunen er i *håndboka* gitt ansvaret for å «*Videresende dokumentasjon og vedtak tilknyttet elevens opplæring, mottatt fra Kompetanse- og tannhelsesjefen i Innlandet og elevens skole, til elevens foreldre når de skal ha det*» (side 8). I gjennomgangen vår av vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring og

³² En elev ble 15 år samme dag som vedtaket ble fattet.

vedtak om spesialundervisning, ser vi at barneverntjenesten i hjemkommunen er mottaker av alle vedtakene. Vi ser ingen tilfeller av at foresatte er mottakere eller kopimottakere av dokumenter når eleven er under 15 år. Fylkeskommunen opplyste om at:

«Det er institusjonen og eventuelt barneverntjenesten vi forholder oss til, ikke foresatte direkte. ... Vi sender alle vedtak for elever under 15 år til barneverntjenesten som hovedmottaker. I noen saker skal ikke foresatte ha vedtak og annen informasjon. Det er barneverntjenestene som har oversikten over hvem som har rett til innsyn. Ved å sende vedtak til/via dem, unngår vi at foresatte som ikke skal ha informasjon får den».

Vi kan ikke se at det i Elements dokumenteres at barneverntjenesten er bedt om å videresende vedtak til foresatte når de skal ha det. Det står heller ikke at det er de foresatte, og ikke barneverntjenesten, som i noen tilfeller er part i saken og har klagerett på vedtaket.

4.10 BARNETS BESTE OG ELEVEN/FORESATTES MEDVIRKNING

Utdanningsdirektoratet har slått fast at vurderinger av barnets beste skal være en del av begrunnelsen i alle enkeltvedtak.³³ For å kunne vurdere barnets beste, er det viktig at elev og foresatte involveres i planleggingen av opplæringstilbudet. Da vi spurte PP-rådgiverne om hva de så som de største utfordringene når det gjelder opplæring til elever i barneverninstitusjon, svarte en av dem: *«Tydelig informasjon om det er OK å ha kontakt med foresatte, eller ikke, hvem skal være med på hva? Foresatte eller barnevern? Eller institusjon?».*

Vi har gjennomgått 18 foreløpige tilrådinger og ti sakkyndige vurderinger utarbeidet av PPT. Vi så at:

- I fem av 18 foreløpige tilrådinger, dokumenteres det at PPT blant annet har hatt samtaler med eleven selv. I to andre tilrådinger står det at PPT har snakket med en av foreldrene. I ett tilfelle presiseres det at PPT ikke har møtt eleven.
- Alle de sakkyndige vurderingene bygger på samtaler med eleven eller foresatte. I ett tilfelle var elevens syn innhentet via barneverninstitusjonen.

Leder av PPT i Innlandet fylkeskommune har informert oss om at i alle sakkyndige vurderinger utarbeidet av dem, ligger det implisitt at det foreligger vurderinger av barnets beste gjennom hele den sakkyndige vurderingen.³⁴

Av de 18 vedtakene *...om igangsetting av grunnskoleopplæring og vedtak om spesialundervisning*, som vi har gjennomgått, så vi ingen som omtalte barnets beste.

Vi har gjennomgått ti vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2023-24. I åtte av vedtakene fikk eleven innvilget både spesialundervisning og fritak fra deler av opplæringsplikten. To vedtak var "Enkeltvedtak om spesialundervisning». Vi så at:

- Vedtakene omtaler ikke hvorvidt elev og foresatte har vært involverte i utforming av tilbudet. Det vises imidlertid til at vedtakene er i samsvar med sakkyndig vurdering.
- Begrepet «barnets beste» knyttes ikke i noen av vedtakene til innholdet i, organiseringen eller omfanget av spesialundervisningen. I tre vedtak om delvis fritak fra opplæringspliktene står det at det er til barnets

³³ Jf. Utdanningsdirektoratets *Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen*.

³⁴ Informasjonen fikk vi i forbindelse med at kompetanse- og tannhelsesjefen gjennomgikk en faktasjekk av kapitlet.

beste å fritas fra deler av opplæringsplikten. I fire andre vedtak, står det at det er *hensiktsmessig* at eleven fritas fra opplæringsplikten.

4.11 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Ungdommer i barneverninstitusjon, som har fullført grunnskolen, har rett til videregående opplæring på lik linje med andre ungdommer. Dersom de ikke har et opplæringstilbud i videregående skole/bedrift, kan de få et tilbud gjennom Oppfølgingstjenesten (OT). Dette vil vi se nærmere på her.

4.11.1 Inntak til videregående opplæring

Håndboka gir en oversikt over ungdommers rettigheter til videregående opplæring. Det står blant annet at:

- Institusjonen skal bistå ungdommen med søknad om videregående opplæring. Dersom ungdommen flytter til institusjonen etter skolestart, skal institusjonen ta kontakt med fylkeskommunen.
- Søknadsfrist for inntak til videregående opplæring er 1. februar/1. mars. Elever fra andre fylker, som flytter til barneverninstitusjon i Innlandet, skal søke innen 1. februar.
- Ungdommer som flytter til barneverninstitusjon i Innlandet etter søknadsfristen 1. februar, må søke inntak så raskt som mulig. Søknader blir behandlet frem til skolestart. De vil få tilbud om skoleplass så langt det er mulig.
- Ungdom som flytter til barneverninstitusjon i løpet av skoleåret, kan ikke regne med å få tilbud om plass i videregående opplæring i Innlandet gjeldende skoleår.
- Ungdommer som ikke har skoleplass i videregående opplæring, kan få et tilbud gjennom Oppfølgingstjenesten (OT).

Det presiseres i håndboka at barneverntjenesten må, før plasseringen av en ungdom på institusjon, vurdere hvilke konsekvenser flyttingen får for ungdommens opplæringstilbud.

Vi ble i oppstartsmøtet i september 2023 informert om at det frem til høstferien er mange endringer på de videregående skolene. Noen elever endrer utdanningsprogram/programområde, andre møter ikke opp ved skolestart. Det kan gi mulighet for skoleplass til elever som flytter til barneverninstitusjon tidlig i skoleåret. Her samarbeider institusjon, Elevtjenesten og Inntak og skoletilbud³⁵ for å se på muligheter. Vi ble videre fortalt at for ungdommer som flytter til barneverninstitusjon senere i skoleåret, kan det være vanskelig å starte i videregående opplæring. Eleven har da mistet mye av undervisningen som er gitt det skoleåret. Noen av ungdommene har dessuten ikke vært på skolen i lang tid.

I spørreundersøkelsen spurte vi ansatte ved barneverninstitusjonene om inntaket til videregående opplæring. I enkelte spørsmål skilte vi mellom inntakskontoret og videregående skoler.³⁶ Vi stilte tre ulike spørsmål:

1. *I hvilken grad opplever du at inntakskontoret i fylkeskommunen strekker seg langt for å gi et opplæringstilbud til ungdommer som søker inntak til videregående opplæring i perioden 1. februar til 30. juni?*

³⁵ Enhet hos Kompetanse- og tannhelsesjefen ansvarlig for bl.a. inntak til videregående opplæring.

³⁶ Vi informerte respondentene om at enkelte av spørsmålene skiller mellom inntakskontoret og videregående skoler, fordi inntakskontoret behandler/administrerer søknader til videregåendeopplæring frem til omtrent første uka av august. Deretter tar den enkelte skole over inntaket og fordeler sine eventuelle ledige skoleplasser.

19 av 28 respondenter (68 %) svarte at de opplever at inntakskontoret i svært stor grad eller stor grad strekker seg langt. Tre respondenter (11 %) svarte at de opplever dette i liten grad. De resterende oppgav at de kun har grunnskoleelever eller ikke vet.

2. *I hvilken grad opplever du at inntakskontoret/videregående skole(r) strekker seg langt for å gi et opplæringstilbud til ungdommer som søker inntak til videregående opplæring i perioden 1. juli til skolestart?*

Av 28 respondenter svarte 15 (54 %) at inntakskontoret/videregående skoler strekker seg langt for å gi ungdommene et opplæringstilbud. Fire respondenter (14 %) svarte at de opplever dette i liten eller svært liten grad.

3. *I hvilken grad opplever du at videregående skole(r) strekker seg langt for å gi et opplæringstilbud til ungdommer som søker inntak til videregående opplæring etter skolestart?*

16 av 28 (57 %) svarte at de opplever i svært stor grad eller i stor grad at skolene strekker seg langt for å gi et opplæringstilbud som ungdommer som søker videregående opplæring etter skolestart. Fem respondenter (18%) svarte at de opplever det i liten eller svært liten grad.

Av Elevtjenestens oversikt i Elements ser vi at elever i barneverninstitusjon har et opplæringstilbud i videregående skole. Vi kan ikke uttale oss om det er flere elever som skulle hatt inntak til videregående opplæring, som ikke har fått det.

4.11.2 Tiltak fra Oppfølgingstjenesten (OT)

Etter opplæringsloven kan ungdom i barneverninstitusjon, som ikke har skoleplass i videregående opplæring, ha rett på et tilbud fra oppfølgingstjenesten (OT). OT skal sørge for at alle i målgruppen får informasjon om opplæring, arbeid og andre kompetansehevende tiltak. *Håndboka* viser til at OT samarbeider med kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som også har ansvar for ungdom. *“Opplæring og tiltak skal så langt det er mulig føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring”* (side 6).

Ifølge *tilstandsrapporten for skoleåret 2022-23* har Innlandet til nå primært hatt to tiltak for ungdom utenfor opplæring, «*Finn din veg*» og «*OT skole*» (side 52). Dette beskrives som tilbud til unge i OTs målgruppe som har behov for et aktivitetstilbud og mulighet til å få veiledning i fag til privatisteksamen. Tilstandsrapporten viser til at det er igangsatt et arbeid med samordning av tiltak innenfor OT der en ny og felles tiltaks- og oppgaveportefølje for OT Innlandet vil bli etablert. OT i Innlandet har de siste årene jobbet systematisk med å kartlegge og registrere ungdom i sin målgruppe, jf. Tilstandsrapporten side 52. Vi spurte Elevtjenesten om i hvilken grad elever i barneverninstitusjon får oppfølging av OT:

«OT har rutiner for å kontakte ungdommer som ikke har skoleplass i videregående opplæring/er i OT sin målgruppe, og som er/blir overført i OT sine systemer. Dette gjelder ungdommer i barneverninstitusjoner på lik linje med andre ungdommer i OT sin målgruppe. I samtaler med institusjon som gjøres ved innflytting av nye ungdommer informerer jeg institusjonene om at jeg også kan sette dem i direkte kontakt med OT ved behov, hvis et dagtilbud eller andre tiltak i regi av OT er forenelig med ungdommens situasjon».

I spørreundersøkelsen vi sendte til ansatte i barneverninstitusjoner spurte vi om de er kjent med hva OT kan tilby ungdommer som ikke har et opplæringstilbud i videregående skole/bedrift. 15 av 28 ansatte i

barneverninstitusjoner (54 %) svarte at de er godt kjent med OTs tilbud. Ti respondenter (36 %) svarte at de er mindre kjent med dette. Elleve av 28 ansatte i barneverninstitusjoner valgte å omtale OT ytterligere i kommentarfeltet etter spørsmålene om videregående opplæring. Noen av kommentarene var som følger:

- *Opplever at OT er løsningsorientert, men jeg har liten innsikt i tilbudene de har. Opplever innimellom at hvis skole ikke er aktuelt for ungdommen så er det en risiko for at de heller ikke ønsker tilbud fra OT heller.*
- *Vi er ofte i forkant når vi ser at enkelte av våre ungd går mot lavere deltagelse på VGS/ ikke kommer i gang, og tar da kontakt med OT. Dette har vi god erfaring med også, og opplever at OT-kontakt gjerne også kan komme hit, og snakke med event ungd på hjemmebane*
- *Opplever veldig lite fleksibilitet og løsninger fra oppfølgingstjenesten når vi har ungdom som faller ut av vgs.*
- *OT tilbudet til ungdommer uten skoletilbud er svært mangelfullt. Pr nå er det kun noen timer på onsdager som dekker et minimalt behov. Ønsket scenario er at ungdommene gjennom OT får i større grad dekket behov for struktur, oppmøte og døgnrytme gjennom at OT har et tilbud som går utover noen timer en onsdag.*
- *OT har et magert tilbud i vårt distrikt. "Finn din vei" har vi ikke god erfaring med. Det kan henge sammen med at vi i liten grad får ungdom til å takke ja til å møte opp der. De sier at de i stor grad kan legge til rette, men vi har altså ikke erfaring fra det.*
- *Vi ønsker et tettere samarbeid med OT slik at vi kan finne gode løsninger sammen når vi har vgs elever som ikke får skoleplass her. Det samme gjelder vgs elever som tema med fylkeskommunen. Vi strever i overkant mye med å finne gode løsninger for disse elevene.*

På slutten av spørreundersøkelsen spurte vi de ansatte i barneverninstitusjoner hva de mener kan forbedres i arbeidet med grunnskole- og videregående opplæring til barn og unge i barneverninstitusjon i Innlandet. Av totalt 14 kommentarer omhandlet syv OT. Flere kommenterte at OT må styrkes, endres og i større grad tilpasses den enkelte ungdom. Flere nevnte at det er behov for å jobbe for at ungdom i videregående alder, som ikke går på skolen, får et godt tilrettelagt dagtilbud.

Vi har gjennomgått elevmapper og elevtjenestens oversikt over ungdommer i barneverninstitusjon som har fullført grunnskolen. Per 5. januar 2024 omfattet dette totalt 32 ungdommer. Vi så at:

- 19 ungdommer (59 %) har et skoletilbud i videregående skole, er lærling eller går på folkehøyskole.
- For tre ungdommer (9 %) var det avklart at de ikke skal ha et tilbud i videregående opplæring dette skoleåret av ulike personlige årsaker.
- For ti ungdommer (31 %) kan vi ikke finne informasjon om at det er avklart hva de skal gjøre skoleåret 2023-24:
 - Fem av dem flyttet til barneverninstitusjon i desember 2023 og en i oktober.
 - Fem ungdommer har vært hele skoleåret i barneverninstitusjon. I oversikten står det at det arbeides med å finne et dagtilbud for flere av dem at de ikke er motivert for skole.³⁷ For tre av de fem står det OT?.

³⁷ Vi er informert av Kompetanse- og tannhelsesjefen om at dagtilbud kan bety tilbud utover OT sine tilbud.

4.12 UTFLYTTING FRA INSTITUSJONEN

Ved utflytting fra institusjonen skal kommunal barneverntjeneste eller barneverninstitusjonen sende melding om dette på standardisert skjema til fylkeskommunen jf. håndboka. De skal også underskrive/sørge for at et samtykke underskrives om at dokumenter relevante for elevens opplæring kan videresendes til nytt fylke/kommune. Dersom det foreligger et samtykke, skal fylkeskommunen videresende dokumentene for å sikre kontinuitet og gode overganger til det beste for eleven.

Mange elever er kun en kort periode i barneverninstitusjon i Innlandet. I håndboka vises det til at det skal utarbeides en pedagogisk sluttrapport der opplæringen enten er gitt ordinært (uten spesialundervisning) eller der eleven flytter ut fra institusjon/avslutter sitt opplæringstilbud i løpet av skoleåret (side 6). Sluttrapporten skrives på et standardisert skjema. Fylkeskommunen har informert oss om at pedagogisk sluttrapport er nytt av året. Den skal si noe om den opplæringen som har blitt gitt, hvilke kartlegginger som er gjennomført, hva som er gjort i hvert enkelt fag, tiltak osv. Vi ble forklart at: *«Dette for å ha godt dokumentert den opplæringen som gis når elevene er tilknyttet institusjon og under fylkeskommunen sitt ansvar. Mange av ungdommene er kun en kort periode på barneverninstitusjon i Innlandet. Vi ser det som viktig at de får med dokumentasjon videre på opplæringen de har fått her. Da får neste skole informasjon om opplæringstilbudet de fikk her og eleven slipper å f.eks. gjennomføre samme kartlegging flere ganger.»*

Vi gjennomgikk elevdokumentasjon i midten av februar -24 for å undersøke om elevene hadde pedagogisk sluttrapport. Vi så at ti av 17 elever som flyttet fra barneverninstitusjon inneværende skoleår før 1. februar, hadde dette. Fylkeskommunen har informert oss om at de mottar pedagogisk sluttrapport på alle som skal ha det, da dette følges opp. I gjennomgangen så vi at rapportene viser hva elevene har fått av opplæring med hensyn til blant annet omfang og organisering.

4.13 REVISJONENS VURDERINGER

Barn og unge bosatt i barneverninstitusjon har de samme rettighetene til opplæring etter opplæringsloven som barn som bor hjemme. For å undersøke problemstillingen har vi derfor gjennomgått mange ulike kriterier. Vi vil her vurdere fylkeskommunens praksis, som beskrevet ovenfor, opp mot det enkelte revisjonskriteriet.

Gjennomgangen viser at fylkeskommunen har etablert felles samarbeidsrutiner om elevens skolegang i *Håndbok for samarbeid mellom barnevern, institusjon, skole og fylkeskommune*. De fleste som besvarte spørreundersøkelsene våre, oppgav at de er kjent med disse rutinene. Vi har likevel fått tilbakemeldinger som tyder på at rutinene ikke er like godt implementerte overalt. Vår vurdering er at fylkeskommunen arbeider systematisk med å forbedre dette. Det er blant annet etablert halvårige samarbeidsmøter mellom den enkelte institusjon, vertsskole og PPT på systemnivå.

Vi har vist at fylkeskommunen har delegert det praktiske opplæringsansvaret til kommunen der institusjonen ligger. Fylkeskommunen har inngått skriftlige avtaler med vertskommunene om partenes ansvar for opplæringstilbudet og økonomiske rammer. Frem til inneværende skoleår var avtalene forskjellige ut fra om kommunen lå i tidligere Hedmark eller Oppland. Nå er det inngått like avtaler for hele fylket. Revisjonen vurderer at det er positivt at det nå er likelydende avtaler og samme rutiner for hele fylket.

Vår vurdering er at fylkeskommunen har etablerte rutiner som skal sikre en rask igangsetting av opplæringen, og at de kontinuerlig jobber med å iverksette disse. Samtidig gjøres en individuell vurdering av når eleven er klar til å starte på skolen. Vår gjennomgang av elevdokumentasjon viste at omtrent en tredjedel av elevene var i gang på skolen innen to uker etter innflyttingen. For halvparten tok det mellom to og fire uker før de fikk opplæring, og for noen få elever tok det enda lengre tid. Tidspunktet for igangsetting av opplæringen kan ha ulike årsaker:

- Kommunene får gjennom avtale med fylkeskommunen en grunnressurs for å ha personell tilgjengelig for elever som kommer til barneverninstitusjon. Likevel kommenterte flere i spørreundersøkelsen at det i noen tilfeller tar tid for skolene å finne kvalifisert personell.
- Fylkeskommunen er avhengige av å få beskjed fra barneverntjenesten/-institusjonen når det flytter nye barn til institusjonen. Av elevdokumentasjonen så vi at det for elleve av 17 elever (65%) tok mellom seks og 20 dager fra barnet flyttet til institusjonen til fylkeskommunen ble gitt beskjed.
- Fylkeskommunen har behov for dokumentasjon på elevens tidligere opplæring, og et samtykke til å motta denne. Dokumentasjonen brukes for å planlegge et godt opplæringstilbud for den enkelte elev. Det tar ofte tid å innhente denne.
- Noen elever trenger å falle på plass, etter innflyttingen på institusjonen, før de er klare for å starte på skolen.

Vi har forståelse for at det kan ta tid før opplæringen til elever i barneverninstitusjon igangsettes. Vi savner imidlertid en begrunnelse for dette i vedtak om igangsetting av opplæringen. Etter vår fortolkning ligger det i kravet om at fylkeskommunen skal sørge for at elevene får opplæring uten *ugrunnet* opphold.

Etter vår vurdering bør elev/foresatte informeres når eleven skal ha opplæringstilbudet sitt ved en annen skole enn den nærskolen institusjonen sogner til. Fylkeskommunen har valgt ut noen skoler som «nærskoler». Der har de samlet økonomiske ressurser og kompetanse. Noen av skolene ligger i skolekretsen til institusjonen, men ikke alle. Håndboka er tydelig på at elev/foresatte da kan velge den faktiske nærskolen, fremfor den skolen som fylkeskommunen har valgt. Vi kan imidlertid ikke se at elever og foresatte informeres om denne muligheten i tilrådinger og vedtak. Ved å gi informasjon om dette, sikres elev/foresatte en reell medbestemmelse og klagerett når det gjelder valg av skole.

I gjennomgangen av elevdokumentasjon, så vi flere tilfeller av at elever er fritatt for deler av opplæringsplikten. Vedtakene var basert på et samtykke. Vi kan ikke vurdere om det er flere elever som skulle hatt et vedtak om fritak fra grunnskoleopplæring.

Vi stiller spørsmål ved fylkeskommunens praksis med å fatte et vedtak om spesialundervisning i forbindelse med igangsetting av opplæring. Vedtaket begrunnes i opplæringslovens bestemmelser om spesialundervisning. Det bygger på PPTs dokument *Foreløpig tilråding om igangsetting av grunnskoleopplæring og spesialundervisning*. Vedtak om spesialundervisning skal imidlertid, etter loven, fattes på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fra PPT. I gjennomgangen av vedtak ser vi at det anerkjennes at dette ikke er fullverdige vedtak om spesialundervisning. Det vises til at skolene etter igangsettelse av opplæring skal gjennomføre en kartlegging av elevene som vil danne grunnlaget for utarbeidelse av sakkyndig vurdering fra PPT. Det står videre at det deretter skal fattes et vedtak om spesialundervisning. Vi har forståelse for at det er viktig å sette opplæringen raskt i gang med de tilpasningene eleven trenger i startfasen. Vi kan imidlertid ikke se at et vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring som samtidig er et vedtak om spesialundervisning, er innenfor bestemmelsene i opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet påpeker at fylkeskommunens plikt til å følge de

formkravene som gjelder for spesialundervisning er begrenset av praktiske forhold.³⁸ I tilfeller der en elev har et vedtak om spesialundervisning og IOP fra sin hjemskole, må fylkeskommunen ta stilling til om de kan fatte et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning på bakgrunn av disse. I gjennomgangen av elevdokumentasjon, har vi ikke sett noen tidsbegrensede vedtak om spesialundervisning.

Ved vår gjennomgang av elevmapper i desember 2023, hadde omtrent halvparten av elevene vedtak om spesialundervisning. Vedtakene samsvarte i stor grad med sakkyndig vurdering.

Etter vår vurdering er det viktig at fylkeskommunen sikrer at skolenes individuelle opplæringsplaner (IOPer) har god kvalitet. Da kan det kontrolleres at skolene legger opp til at elevene får den opplæringen de skal ha etter vedtaket. Vi har gjennomgått seks IOPer utarbeidet av fire forskjellige skoler. Det er etter vår vurdering store forskjeller i kvaliteten på disse. Enkelte har svært lite informasjon. Skolen kan neppe benytte disse som et arbeidsverktøy for å sikre at opplæringstilbudet er i samsvar med elevens vedtak. I ett tilfelle har institusjonen klaget til skolen/skolekontoret på en elevs IOP, fordi IOP var nesten uten innhold. Vi er enige med institusjonen i deres tilbakemelding.

Vi har inntrykk av at elever i barneverninstitusjon, som mangler tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære grunnskoleopplæringen, får tilbud om særskilt språkopplæring. Fylkeskommunen har rutiner som skal sikre dette. I gjennomgangen av elevdokumentasjon har vi sett flere vedtak om særskilt språkopplæring. Vi legger her til grunn at elevene får den opplæringen de skal ha etter vedtaket. Vi kan ikke uttale oss om hvorvidt flere elever kunne ha rett til særskilt språkopplæring.

Vår vurdering er at det foreligger samtykke fra barneverntjenesten, foresatte eller elever over 15 år til blant annet å innhente dokumentasjon på tidligere skolegang, utarbeide sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning og frita elever for opplæringsplikten. Fylkeskommunen har utarbeidet samtykkeskjemaer³⁹ som ligger på hjemmesiden. Skjemaene har kun felt der elev og foresatte kan underskrive. Ansatte i barneverntjenesten har ingen steder de kan underskrive med navn og stilling, når de har overtatt omsorgsansvaret for barnet. I gjennomgangen av elevdokumentasjon var det i enkelte tilfeller uklart for oss om underskriften tilhørte foreldre eller en ansatt i barneverntjenesten.

Gjennomgangen viser at vedtak som omhandler elever under 15 år sendes barneverntjenesten. De har fått i oppgave å videresende dokumenter til andre som eventuelt skal ha dem, jf. håndboka. Vi har forståelse for at det er viktig at fylkeskommunen unngår at foresatte får tilsendt dokumenter de ikke skal ha. Vi savner likevel dokumentasjon på at barneverntjenesten er bedt om eventuelt å videresende til foresatte, og at det er de foresatte, og ikke barneverntjenesten, som i noen tilfeller er part i saken og har klagerett på vedtaket. I gjennomgangen av elevdokumentasjon, så vi at det varierer om vedtak til elever over 15 år sendes eleven selv eller barneverntjenesten. Vi minner om at elever over 15 år selv skal motta vedtak.

³⁸ Rundskriv Udir 6-2014

³⁹ Et samtykkeskjema ber om samtykke til innhenting av dokumentasjon, til at PPT kan gi og motta relevant informasjon i møter, til utarbeiding av sakkyndig vurdering og undersøkning av behovet for særskilt språkopplæring. Et annet samtykkeskjema omtaler kun fritak fra opplæringsplikten.

Vår vurdering er at det sjelden synliggjøres i vedtak at det gjøres vurderinger av barnets beste. Vi fant ikke at barnets beste ble omtalt i noen vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring. I gjennomgangen av vedtak om spesialundervisning, ble heller ikke barnets beste omtalt når det gjaldt innholdet i, organiseringen eller omfanget av spesialundervisningen. Det vises imidlertid til barnets beste i tre av ti vedtak som innvilger delvis fritak fra opplæringsplikten.

I gjennomgangen av elevdokumentasjon, så vi at ungdom i barneverninstitusjon får inntak til videregående opplæring. Vi kan ikke uttale oss om flere ungdommer skulle hatt inntak til videregående opplæring. I spørreundersøkelsen svarte ansatte i barneverninstitusjoner på spørsmål om de opplever at fylkeskommunen/videregående skoler strekker seg langt for å gi et opplæringstilbud til ungdommer som søker inntak etter søknadsfristen. Omtrent to tredjedeler svarte at de synes de strekker seg langt for å gi et opplæringstilbud til ungdommer som søker inntak i perioden 1. juli til etter skolestart. Resten opplevde imidlertid ikke dette.

Vårt inntrykk er at barneverninstitusjonene ønsker mer bistand til å finne gode tilrettelagte dagtilbud for ungdom som ikke har skoleplass i videregående opplæring. Vi er informert om at oppfølgingstjenesten (OT) har rutiner for å sikre at ungdom i barneverninstitusjon, på lik linje med andre, kan få et slikt tilbud fra dem. I spørreundersøkelsen la mange ansatte i barneverninstitusjoner igjen kommentarer om OT. Enkelte var positive til OT, mens noen nevnte at de har lite kjennskap til deres tilbud. Flere skrev imidlertid at OTs tilbud er mangelfullt og lite fleksibelt og bør styrkes, endres og i større grad tilpasses den enkelte ungdom.

5 SAMARBEIDET OM OPPLÆRING I BARNEVERNINSTITUSJON

I hvilken grad er det et godt samarbeid mellom barneverninstitusjoner, vertskommuner/-skoler og Innlandet fylkeskommune.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på samarbeidet mellom barneverninstitusjoner, vertskommuner/-skoler og Innlandet fylkeskommune. Barneverninstitusjonene har den daglige omsorgen for barn og unge som bor der. Fylkeskommunen har opplæringsansvaret. Det ivaretar de gjennom avtaler med kommunene der institusjonene ligger, og elevene får opplæring i en ordinær grunnskole. I forrige kapittel redegjorde vi blant annet for rutiner, avtaler og møtepunkter mellom de ulike partene som inngår i samarbeidet. Dette kapitlet er en kartlegging av hvordan partene opplever samarbeidet. Vi vil ikke vurdere funnene opp mot revisjonskriterier. På slutten av kapitlet vil vi imidlertid gjøre en oppsummering.

Gjennomgangen baserer vi på svar i spørreundersøkelsen vi sendte barneverninstitusjoner og vertskommuner/-skoler. I tillegg svarte PP-rådgiverne i institusjonsteamet⁴⁰ på hvordan de opplever samarbeidet sitt med institusjoner, grunnskoler og Elevtjenesten i kartleggingen vi gjennomførte.

5.1 TILBAKEMELDINGER I SPØRREUNDERSØKELSEN

Vi spurte de ansatte i både barnevernsinstitusjoner og kommuner/skoler om hvor fornøyde de er med samarbeidet sitt med skolen/institusjonen, fylkeskommunal PPT og kontaktpersonen i fylkeskommunen. Vi skilte mellom samarbeid på systemnivå og individnivå, og forklarte at vi med systemnivå viser til samarbeid utover enkeltsaker eller individuelle elever. Enkelte av respondentene oppgav at de ikke tar del i det samarbeidet vi etterspurte. De andre svarte som følger:

- Samarbeid på systemnivå: Alle oppgav at de var svært fornøyde eller fornøyde med samarbeidet med alle de aktuelle partene. Ingen svarte at de var lite eller svært lite fornøyde.
- Samarbeid på individnivå: Alle svarte at de var svært godt fornøyde eller fornøyde med samarbeidet med de andre aktørene. Ingen rapporterte om misnøye med samarbeidet.

I kommentarfeltet til undersøkelsen som ble sendt de ansatte i barneverninstitusjon, skrev vi at de gjerne også kunne kommentere samarbeidet sitt med videregående skoler. De fire som kommenterte dette, var alle utelukkende positive.

Vi spurte også de ansatte i både barneverninstitusjoner og skoler/vertskommuner om de har tilstrekkelig med samarbeidsmøter på systemnivå med skole/institusjon, fylkeskommunal PPT og kontaktperson i fylkeskommunen. Svaralternativene var ja, nei og vet ikke. Med ett unntak, svarte alle at det var tilstrekkelig med samarbeidsmøter. Enkelte svarte at de ikke visste.

⁴⁰ Institusjonsteamet består, som før nevnt, av fem PP-rådgivere som har et særlig ansvar for opplæring til elever i barneverninstitusjoner.

Noen respondenter ved skolene la igjen kommentarer om at samarbeidsstrukturene er bedre nå enn for noen år siden.

5.2 PPTS VURDERING AV SAMARBEIDET

I kartleggingen sendt PP-rådgiverne i institusjonsteamet, stilte vi spørsmål om hvordan de opplever samarbeidet med barneverninstitusjon, skole og Elevtjeneste. Vi spurte om både samarbeidet på system- og individnivå og vil gjennomgå svarene her. I motsetning til spørreundersøkelsen, var kartleggingen uten fastsatte svaralternativer.

PP-rådgiverne gav i hovedsak positive tilbakemeldinger på samarbeidet på systemnivå med barneverninstitusjonene og skolene. Flere viste til at samarbeidet er bedre nå enn tidligere. En knyttet dette til implementeringen av rutinene i håndboka og igangsettelsen av halvårige samarbeidsmøter på systemnivå. Vedkommende viste til tidligere utfordringer i samarbeidet med en av barneverninstitusjonene. Institusjonen hadde da lite rutine på varsling om nye elever, og det var vanskelig å vite hvem på avdelingen PPT kunne samarbeide med. PP-rådgiveren opplevde at institusjonen hadde en holdning om «*vi gjør vårt så får skole gjøre sitt*».

En av PP-rådgiverne vektla verdien av å ha rektor aktivt involvert i arbeidet med opplæring til elever i barneverninstitusjon. Det bidrar til effektivt samarbeid, god oppfølging og klar ansvarsdeling. Ved en skole der rektor ikke er involvert, har man blant annet ikke fått til gode og regelmessige samarbeidsmøter.

Tre av PP-rådgiverne var utelukkende positive til samarbeidet med både barneverninstitusjonene og skolene om enkeltelever. De nevnte at også dette samarbeidet er bedre nå enn det var tidligere. Det skyldtes jevnlig samarbeidsmøter, felles rutiner, faste kontaktpersoner og et godt team rundt eleven. To av rådgivere påpekte imidlertid at samarbeidet er noe varierende blant annet ved at:

- PPT må forholde seg til mange ulike ansatte ved en institusjon. Det medfører i noen tilfeller misforståelser og at beskjer ikke videreformidles.
- Det er vanskelig å få en institusjon til å delta på samarbeidsmøter med skole og PPT.
- Det varierer hvor fleksible skolene er i bruken av lærerressurser.
- Det er noe usikkerhet om rutiner og ansvarsområder. Vedkommende påpekte at det kan være knyttet til både sentraladministrasjonen og interne prosedyrer hos PPT.

PP-rådgiverne skrev i kartleggingen at de får den oppfølgingen de har behov for og støtte når de trenger det fra Elevtjenesten. De fortalte om et tett og godt samarbeid, rask respons på henvendelser, og en lav terskel for å ta kontakt. Videre beskrev de rådgiver som imøtekommende, ryddig, dyktig, og engasjert.

5.3 OPPSUMMERING

Ansatte i barneverninstitusjoner, skoler, og hos fylkeskommunal PPT rapporterer om høy grad av tilfredshet med samarbeidet dem imellom. De gav også svært positiv tilbakemelding på samarbeidet med, og oppfølgingen fra, Elevtjenesten.

Respondentene i spørreundersøkelsene gav også tilbakemelding på at de ulike aktørene har tilstrekkelig med samarbeidsmøter både på systemnivå og på individnivå.

I både spørreundersøkelsene og kartleggingen viste flere til at samarbeidet i dag fungerer bedre enn tidligere begrunnet i etablering av faste samarbeidsmøter og -rutiner. Selv om det er en generell tilfredshet med samarbeidet, nevnes det også at det rom for enkelte forbedringer knyttet til implementeringen av rutinene og kommunikasjonen mellom partene.

6 GJENNOMFØRINGEN AV OPPLÆRINGEN I HELSEINSTITUSJONER

I dette kapitlet skal vi omtale ulike sider ved opplæringen til elever i helseinstitusjoner i Innlandet. Vi tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

I hvilken grad gjennomføres opplæringen for elever innlagt i helseinstitusjon i tråd med gjeldende lovverk?

6.1 REVISJONSKRITERIER

Fylkeskommunens ansvar

Opplæringsloven § 13-3a første ledd slår fast at fylkeskommunen der institusjonen ligger skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for pasienter i helseinstitusjoner. Ansvarer gjelder for pasienter i helseinstitusjoner som et regionalt helseforetak eier og for pasienter i private helseinstitusjoner som har avtale med et regionalt helseforetak. Rundskriv Udir-6-2014 fastslår at fylkeskommunen der institusjonen ligger er faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for at barn og unge som er pasienter får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven.⁴¹

Barn og unge har rett til opplæring under innleggelsen når de har rettigheter etter opplæringsloven, mottar helsehjelp i institusjonen, og av helsemessige grunner er avskåret fra å motta opplæring innenfor det ordinære opplæringssystemet, jf. rundskriv Udir-6-2014. For at barn og unge skal omfattes av retten til opplæring når de legges inn ved en helseinstitusjon, må innleggelsen av pedagogiske og praktiske hensyn være av en viss varighet. «Vi legger derfor til grunn at det ikke er formålstjenlig at fylkeskommunen gir opplæring der innleggelsen er kortvarig, dvs. noen få dager. Vi legger det motsatte til grunn der innleggelsene er kortvarige, men gjentakende» (rundskriv Udir-6-2014 side 8). Utdanningsdirektoratet påpeker videre at det er viktig at fylkeskommunen utarbeider en plan for opplæringen i samarbeid med hjemmeskolen, slik at eleven sikres kontinuitet i opplæringen når han eller hun legges inn. Det må foretas en konkret vurdering av behovet for opplæring i det enkelte tilfelle.

Barn og unge som er pasienter i helseinstitusjoner beholder sine rettigheter etter opplæringsloven under innleggelsen, jf. Udir-6-2014. Det innebærer at fylkeskommunen skal oppfylle elevenes rettigheter til blant annet grunnskoleopplæring, videregående opplæring og spesialundervisning. Opplæringen skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, inkludert fag- og timefordeling og læreplaner for fag. Helseinstitusjonene har ansvar for å stille med disponible og egnede lokaler.

⁴¹ Fylkeskommunen har rett på refusjon av utgifter til opplæringen fra den fylkeskommunen pasienten var bosatt på det tidspunktet vedkommende ble innlagt. Refusjonsretten er avgrenset til å gjelde pasienter i institusjoner som tilbyr tverrfaglig, spesialisert behandling for rusavhengighet og pasienter i institusjoner innen psykisk helsevern, jf. opplæringsloven § 13-3 a annet ledd.

Forsvarlig system

Skoleeier skal ha internkontroll for å sikre at regelverket blir fulgt. For opplæring i helseinstitusjoner omfatter det, etter rundskriv Udir-6-2014, at:

- Fylkeskommunen må utarbeide rutiner for samarbeid om elevens skolegang mellom helseinstitusjonen og elevens nåværende og eventuelt tidligere skole.
- Fylkeskommunen må inngå skriftlige avtaler med aktuelle kommuner om det konkrete opplæringstilbudet for elever. Dette vil i så fall innebære en delegering av det praktiske opplæringsansvaret fra fylkeskommunen til kommunen.

Fravær og dokumentasjon

Barn og unge har både rett og plikt til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1 når de er innlagt ved en helseinstitusjon. Etter rundskriv Udir-6-2014 skal elever ikke skal få ført fravær på vitnemålet for de periodene han eller hun får opplæring i institusjon. Elevene mottar opplæring, bare et annet sted. Når en elev i helseinstitusjon helt eller delvis ikke kan motta opplæring på grunn av sykdom, må det dokumenteres av fylkeskommunen, jf. rundskriv Udir-6-2014. Det vises til at «*Fylkeskommunen må dokumentere hvilke tilpasninger og tiltak som er vurdert og iverksatt for eleven for å kunne oppfylle opplæringsretten og -plikten. Vi anbefaler at ansvarlig lege/behandler på institusjonen skriver en erklæring, når det er helseårsaker som gjør at pasienten ikke kan motta opplæring på fulltid*» (side 9).

Som omtalt i kapittel fire, kan fylkeskommunen frita grunnskoleelever fra hele eller deler av opplæringen når hensynet til eleven tilsier det, jf. opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd. Dette skal bare kunne benyttes i spesielle unntakstilfeller og dersom foreldrene samtykker. Fylkeskommunen må fatte et enkeltvedtak på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fra PPT. Elever som blir fritatt for grunnskoleopplæring har rett til å fullføre den opplæringen de ble fritatt for senere, dersom de ønsker det. Retten til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 påvirkes ikke av om eleven har fått fritak for hele eller deler av grunnskoleopplæringen, jf. Udir-6-2014.

Elever i videregående opplæring kan søke om utsettelse eller avbrudd i opplæringen uten at de mister retten til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1 tredje ledd. Ungdommen vil da kunne ta opp igjen opplæringen når helsetilstanden tillater det.

Spesialundervisning

Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. I kapittel fire omtalte vi kravene til sakkyndig vurdering, vedtak om spesialundervisning, IOP og årsrapport. Rundskriv Udir-6-2014 viser til at fylkeskommunens plikt til å følge de gjeldende formkravene for spesialundervisning er begrenset av praktiske forhold. Mange barn og unge er pasienter i helseinstitusjon i kort tid, slik at fylkeskommunen ikke rekker å utrede behovet for spesialundervisning før barnet/ungdommen skrives ut. Dersom eleven har et vedtak om spesialundervisning og IOP fra sin hjemskole, må fylkeskommunen ta stilling til om dette kan benyttes mens barnet/ungdommen er i institusjon. I så fall må fylkeskommunen fatte et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning på grunnlag av enkeltvedtaket fra elevens hjemskole.

På bakgrunn av dette har vi utarbeidet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal ha rutiner for samarbeid om elevens skolegang mellom helseinstitusjonen og elevens nåværende og eventuelt tidligere skole.
- Fylkeskommunen skal ha skriftlige avtaler med kommuner om det konkrete opplæringstilbudet til barn og unge i helseinstitusjon.
- Fylkeskommunen skal sørge for at barn og unge får grunnskoleopplæring og videregående opplæring under innleggelse i helseinstitusjon.
- Når en elev i helseinstitusjon helt eller delvis ikke kan motta opplæring under innleggelsen, skal det dokumenteres av fylkeskommunen.
- Elever som ikke får et tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring under innleggelsen, skal ha et vedtak om spesialundervisning.

Vi gjennomgår informasjon innhentet fra blant annet dokumentanalyse, intervju og spørreundersøkelser i kapittel 6.2 til 6.11 nedenfor. Informasjonen skal besvare hvorvidt fylkeskommunen oppfyller revisjonskriteriene. Revisjonens vurderinger av denne informasjonen, kommer vi tilbake til i kapittel 6.12.

6.2 SKOLEAVDELINGER OG HELSEINSTITUSJONER

Innlandet fylkeskommune gir opplæring til barn og unge i seks helseinstitusjoner. De fleste pasientene får opplæring på en skole/skoleavdeling som ligger på eller i nærheten av institusjonen. Fylkeskommunen har delegert det praktiske opplæringsansvaret for tre av fire skoleavdelinger til vertskommunen for institusjonen. Skoleavdelingen ved Kringsjåtunet, som gir opplæring til pasienter ved Kringsjåtunet og Lillehammer sykehus, er imidlertid lagt under Lillehammer videregående skole. Oversikten nedenfor viser de fire skolene/skoleavdelingene og hvilke helseinstitusjoner/behandlingsenhet de er tilknyttet.

Tabell 6.1: Oversikt over skoleavdelinger tilknyttet helseinstitusjoner i Innlandet og hvilken kommune/skole som er gitt det praktiske ansvaret for opplæringen

Skole/skoleavdeling	Helseinstitusjon/behandlingsenhet	Kommune/skole
Skoleavdelingen på Beitostølen (BHSS)	Beitostølen Helsesportsenter (BHSS)	Øystre Slidre kommune v/Lidar skule
Innlandet Pedagogiske Kompetanse- og Veiledningstjeneste (InnPed)	- Sykehuset Innlandet avdeling Sanderud (avdeling BUP akutt, BUP utredning og behandling og Tidlig intervensjon ved psykose) - Elverum sykehus	Elverum kommune/InnPed
Kringsjåtunet	- Sykehuset Innlandet avdeling Kringsjåtunet - Lillehammer sykehus	Innlandet fylkeskommune v/Lillehammer videregående skole
Lillekollen	Sykehuset Innlandet BUP døgn barn og familie	Gjøvik kommune v/Blomhaug skole

Kilde: Utarbeidet av Innlandet Revisjon

Tabellen viser at de fleste skoleavdelingene ved helseinstitusjoner er underlagt en skole. Unntaket er InnPed som er en egen skoleenhet. I generell omtale av disse videre vil vi, for enkelhetsskyld, omtale alle som skoleavdelinger.

Tabell 6.2 viser omfanget av barn og unge som har fått opplæring under innleggelse i helseinstitusjoner i Innlandet de fire siste årene.

Tabell 6.2: Oversikt over antall barn og unge med opplæring under innleggelse i helseinstitusjoner

Skoleår	Sykehuset innlandet avd. Kringsjåtunet	Sykehuset innlandet avd. BUP døgn	Sykehuset innlandet avd. Sanderud	Beitostølen helsesportssenter
2019/2020	15	21	32	325
2020/2021	25	29	56	372
2021/2022	49 ⁴²	20	46	355
2022/2023	39	26	42	337

Kilde: Innlandet fylkeskommunes tilstandsrapporten 2022-23

6.3 OPPLÆRINGSTILBUDET I HELSEINSTITUSJONER

Fylkeskommunen gir informasjon om opplæringstilbudet som gis elever innlagt i helseinstitusjoner i dokumentene *Samarbeidsavtale helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune* og *Samarbeidsavtale mellom Beitostølen Helsesportssenter, Lidar skole og Innlandet fylkeskommune*. På hjemmesidene til skolene, Sykehuset Innlandet og Beitostølen helsesportssenter (BHSS) informeres det også om skoletilbudet under innleggelse. Vi har nedenfor sammenfattet informasjon som gjelder opplæringen ved Sykehuset Innlandets avdelinger:

- Det undervises i alle grunnskolefagene.
- Skoleavdelingene vektlegger å skape trygghet, trivsel og mestringsopplevelser. Elevene deltar i sosiale aktiviteter, turer og andre aktiviteter utenfor skolelokalet.
- Skoleavdelingene samarbeider med barnets hjemskole om ukeplaner, fag og annet som bør vektlegges i perioden.
- Skoleavdelingene har et tett samarbeid både med behandlingsenheten og med foresatte.
- Det gis opplæring også til søsken av pasienter.
- Skoleavdelingene bidrar til en god og gradvis tilbakeføring til hjemskolen.
- Elevene beholder elevstatusen sin ved hjemskolen under innleggelsen.

Elevene ved BHSS får seks-sju timer vedlikeholdsundervisning i løpet av et ordinært tre ukers opphold.⁴³ Det undervises hovedsakelig i fagene matematikk, norsk og engelsk. Hjemskolen utarbeider arbeidsplan med prioriterte arbeidsoppgaver for eleven. Planen sendes fra hjemskolen til skoleavdelingen ved BHSS i forkant av innleggelse.

I oppstartsmøtet i september 2023, ble vi informert om at noen av helseinstitusjonene jobber mer ambulant enn tidligere. Pasientene er innlagt en periode på institusjonen og en periode hjemme. Fylkeskommunens tilstandsrapport for forrige skoleår informerer om at dette har medført organisatoriske endringer for skoleavdelingene. «Både InnPed og Lillekollen har måtte endre sin organisering innad på skoleavdelingene for å sikre ivaretagelse av elevenes opplæring etter de nye behandlingsmodellene fra de respektive behandlingsenhetene. Skoleavdelingene organiserer for et mer ambulant team/ambulant organisering for å bistå

⁴² Antall elever var betydelig høyere enn tidligere år. Det ble i tilstandsrapporten begrunnet i kortere innleggelser og raskere gjennomstrømning av elever.

⁴³ <https://www.bhss.no/barn-og-ungdom/grunnskoletilbudet/>

hjemskolene i overgangsarbeidet» (side 72). Sanderud sykehus har et UT-team, som innebærer at ungdommene følges opp ambulant i sitt hjemmemiljø. Hjemskolen er for elevene i UT-teamet den primære opplæringsarenaen.⁴⁴ InnPed veileder hjemskolen for å sikre at eleven får et godt skoletilbud. Pasienter som er innlagt ved *BUP døgn barn og familie* er, etter hovedmodellen, på institusjonen i tre uker og får deretter fem uker oppfølging av institusjonen i sin hjemkommune.⁴⁵ Enkelte vil ha behov for lengre eller kortere innleggsperiode, og det gjøres individuelle vurderinger ved hver innleggelse. Lillekollen gir opplæring ved skoleavdelingen når pasientene er innlagt der, og bistår i oppfølgingsarbeidet når eleven overføres til sin hjemskole.

6.4 SAMARBEIDSRUTINER

Fylkeskommunen utarbeidet i januar 2023 dokumentene «*Institusjonsopplæring Barn og unge i helseinstitusjon Samarbeidsavtale helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune*» og «*Samarbeidsavtale mellom Beitostølen helsesportsenter, Lidar skole og Innlandet fylkeskommune*». Det forelå ikke tidligere tilsvarende dokumenter. Samarbeidsrutiner inngår som en del av begge dokumentene, og vi vil omtale dem her.

6.4.1 Samarbeidsavtale helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune

Det presiseres i dokumentet at «*For å planlegge og gjennomføre gode opplæringstilbud for barn og unge som av ulike årsaker er innlagt i helseinstitusjon, må representanter for ulike instanser inngå i et forpliktende og tett samarbeid omkring det enkelte barn*» (side 2). De viser til at fylkeskommunen med samarbeidsavtalen ønsker å bidra til klargjøring av de ulike aktørenes ansvar, rolle og oppgaver. Dokumentet inneholder bl.a. følgende informasjon:

- Lovgrunnlag
- Barn i institusjon er fremdeles elever ved sin hjemskole. Det er hjemskolen som har ansvaret for sluttvurdering og fraværsregistrering på vitnemålet.
- Dersom eleven har et vedtak om spesialundervisning fra hjemskolen, kan fylkeskommunen fatte et tidsbegrenset enkeltvedtak om spesialundervisning på bakgrunn av vedtaket fra elevens hjemskole.
- Eleven skal ikke få ført fravær på vitnemålet for de periodene vedkommende får opplæring i institusjon.
- Dersom eleven er for syk til å delta i opplæringen under innleggelsen, skal fylkeskommunen dokumentere dette. Ansvarlig lege/behandler på institusjonen skal skrive en erklæring dersom eleven ikke kan motta opplæring på heltid under innleggelsen.

Samarbeidsavtalen omtaler ansvarsfordeling mellom skolen/skoleavdelingen og behandlingsenheten Sykehuset Innlandet på den ene siden og fylkeskommunen på den andre. Skoleavdelingene skal, i samarbeid med behandlingsenheten, bl.a. ta ansvaret for følgende:

- Påse at skjemaet *Melding om innleggelse ved helseinstitusjon i Innlandet fylkeskommune* fylles ut og sendes fylkeskommunen så snart det er avklart at et barn skal legges inn.
- Motivere elevene til skole og sørge for at de møter.

⁴⁴ Jf. *Samarbeidsavtale mellom helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune*.

⁴⁵ I fylkeskommunens tilstandsrapport for 2022/23, informeres det om at det siden våren 2022 har vært igangsatt en pilot for en ambulant organisering ved BUP døgn barn og familie. Målet er å skape mer samspill med familiene og forsøke å sikre at behandlingen vil ha effekt over lenger tid og i pasientens nærmiljø. Piloten vil fra våren 2024 bli et integrert tilbud ved Lillekollen.

- Bidra i skole-hjem samarbeidet.
- Bidra til et godt samarbeid mellom skoleavdeling og behandlingsenhet. Interne rutiner mellom den enkelte skole og behandlingsenhet skal ivareta dette.
- Samarbeide med aktuelle aktører for å sikre eleven gode overganger til hjemskole etter utskrivelse.
- Ved familieinnleggelsen skal skoleavdelingen bestrebe å tilby opplæring til søsken i skolepliktig alder opplæring.
- Påse at pedagogisk sluttrapport utarbeides og sendes Innlandet fylkeskommune etter utskrivelse og/eller at melding om utskrivelse sendes Innlandet fylkeskommune.

Fylkeskommunen skal etter avtalen bl.a.

- Føre oversikt over innlagte i helseinstitusjon
- Holde jevnlig dialog med skoleansvarlige
- Innkalle til årlige samarbeidsmøter mellom skole/skoleavdeling og fylkeskommunen
- Koordinere og innkalle til halvårige samarbeids- og nettverksmøter med skoleavdelingene, behandlingsenhet ved Sykehus Innlandet, BUP Innlandet og fylkeskommunen.

6.4.2 Samarbeidsavtale mellom Beitostølen helsesportsenter, Lidar skole og Innlandet fylkeskommune

Samarbeidsavtalen vedrørende opplæringen ved Beitostølen helsesportsenter (BHSS), inneholder mye av det samme som avtalene omtalt ovenfor. Det omfatter bl.a. informasjon om opplæringstilbudet, lovgrunnlaget og fravær. Skole/skoleavdelingen har ansvar for å motivere elevene til skole, bidra til skole-hjem samarbeidet og til et godt samarbeid med hjemskolen. Mens skoleavdelingene ved Sykehuset Innlandets helseinstitusjoner skal sende melding om hvert enkelt barn som innlegges, skal skoleavdelingen ved BHSS påse at skjemaet «*Oversikt over elever ved Beitostølen Helsesportsenter*» sendes fylkeskommunen hver måned. Fylkeskommunen skal invitere til årlige samarbeidsmøter med BHSS og Lidar skule.

6.4.3 Sykehusundervisning

Skolene InnPed og Kringsjåtunet gir opplæring til barn og unge innlagt ved barneavdelingene på Elverum og Lillehammer sykehus. Fylkeskommunen har opplyst om at det ikke er utarbeidet felles skriftlige retningslinjer for sykehusundervisning, utover det som foreligger mellom skoleavdelingene og helseinstitusjonene. Når barneavdelingene har pasienter som skal ha opplæring, tar de direkte kontakt med skoleavdelingene. Vi spurte rektor/avdelingsleder om hvor lenge elevene skal være innlagt før de får opplæring. Ved en av skoleavdelingene skal elevene få opplæring etter fjerde innleggelsesdag. Elever med kroniske sykdommer skal få et opplæringstilbud fra første dag. Ved den andre skoleavdelingen skal barneavdelingen ta kontakt når de mener at et barn skal ha opplæring.

Vi gjennomgikk oversikten i Elements over alle elever i helseinstitusjoner per 16. februar 2024. Den viste at:

- Det har ikke blitt gitt opplæring til elever ved Elverum sykehus inneværende og forrige skoleår. Ifølge informasjon fra InnPed er årsaken korte innleggelser og at pasienter som trenger innleggelse over lengre tid sendes til andre sykehus.⁴⁶

⁴⁶ Denne informasjonen har vi fått direkte fra rektor ved InnPed og fra fylkeskommunen som ved en tidligere anledning har innhentet den fra InnPed.

- Det er ikke blitt gitt opplæring til elever ved Lillehammer sykehus inneværende skoleår. Sist skoleår fikk ti elever opplæring. Ifølge skoleavdelingens årsrapport for skoleåret 2022-23 skyldes omfanget delvis kortere innleggelses ved sykehuset, men også at «*tidspunkter ikke passer med pasientens rutiner på sykehuset*».

6.4.4 Innspill fra spørreundersøkelsen

Vi spurte ansatte ved de ulike behandlingsenhetene om de var godt kjent med samarbeidsavtalene vi omtalte ovenfor. Fire av de seks lederne⁴⁷ besvarte spørsmålet. Tre av dem svarte at de er godt kjent med avtalen, mens en oppgav ikke å være det. De tre respondentene som var kjent med samarbeidsavtalene fikk deretter spørsmålene: «*Jeg opplever at rutinene er hensiktsmessige for å sikre et godt samarbeid mellom aktuelle instanser*» og «*Jeg opplever at rutinene er hensiktsmessige for å sikre at pasientene får et godt opplæringstilbud under innleggelsen*». Alle svarte positivt på dette.

De ansatte ved skoleavdelingene fikk tilsvarende spørsmål. På spørsmålet om i hvilken grad de er kjent med samarbeidsavtalene svarte 15 av 21 respondenter (71 %) *høy grad* eller *til en viss grad*. Seks respondenter (29 %) svarte *lav grad* eller *ikke i det hele tatt*. 13 av de 15 som oppgav å være kjent med samarbeidsavtalen, svarte deretter at de opplever at rutinene beskrevet i samarbeidsavtalen er hensiktsmessige for å sikre både et godt samarbeid mellom aktuelle instanser og at elevene får et godt opplæringstilbud under innleggelsen. To svarte *vet ikke* på begge disse spørsmålene.

Vi spurte ansatte ved behandlingsenhetene om de opplever at skoleavdelingen har en god forståelse av sine oppgaver opp mot behandlingsenhetens oppgaver. Alle seks lederne mente at forståelsen var veldig god eller god. Når vi spurte skolerepresentanter om de mente at behandlingsenhetens ansatte forstod sine roller i forhold til skoleavdelingen, svarte 17 av 20 (85%) positivt på det. En visste ikke, mens to personer (10%) svarte at behandlingsenheten har lav grad av forståelse av sine roller.

6.5 AVTALER MED VERTSKOMMUNER

I samarbeidsavtalene presiseres det at fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for at pasientens rettigheter etter opplæringsloven oppfylles. For å ivareta denne retten har fylkeskommunen inngått skriftlige avtaler med de aktuelle kommunene om det konkrete opplæringstilbudet for disse elevene. Det vises til at dette innebærer en delegering av det praktiske opplæringsansvaret fra fylkeskommunen til kommunen.

Vi har fått tilsendt og gjennomgått tre avtaler om opplæring til barn og unge innlagt i helseinstitusjon skoleåret 2023/2024. Avtalene er inngått mellom Innlandet fylkeskommune og Gjøvik, Elverum og Øystre Slidre kommune.⁴⁸ Det vises til lovgrunnlaget, hvilken institusjon avtalen omfatter og avtalens omfang. Avtalene omfatter økonomiske vilkår der kommunen får refundert kostnader til et visst antall årsverk, samt noe administrasjon og drift. I avtalen med Gjøvik kommune presiseres det at reiseutgifter tilknyttet ambulant tilbud refunderes. For partenes forpliktelser og konkrete ansvar og oppgaver, vises det til de to samarbeidsavtalene.

⁴⁷ Lederne representerer institusjonene Bup døgn enhet for barn og familie, Kringsjåtunet, Lillehammer sykehus, to avdelinger ved Sanderud sykehus og Beitostølen helsesportsenter.

⁴⁸ Vedrørende henholdsvis Lillekollen, InnPed og Lidar skule/skoleavdelingen ved BHSS.

Avtalene med vertskommunene evalueres i årlige dialog- og forhandlingsmøter innen utløpet av mai måned hvert skoleår.

Skoleavdelingen ved Kringsjåtunet er, som nevnt før, fylkeskommunal. Det foreligger derfor ikke en tilsvarende avtale for opplæringen der.

6.6 SAMARBEIDSMØTER

Etter samarbeidsavtalene skal fylkeskommunen innkalle til årlige samarbeidsmøter på systemnivå med skoleavdelingen ved den enkelte helseinstitusjon. Vi har fått tilsendt og gjennomgått møtereferater fra samarbeidsmøter mellom Innlandet fylkeskommune og Lillekollen, InnPed, Kringsjåtunet og Beitostølen. Møtene ble avholdt i februar/mars 2023 og i januar/februar 2024. Agendaen på møtene har vært statusoppdatering fra skolens side, rutiner og samarbeid i henhold til samarbeidsavtalen, samt eventuelt.

Etter *Samarbeidsavtale helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune* skal fylkeskommunen koordinere og invitere til halvårige nettverks- og samarbeidsmøter. Deltakerne er avdelingsleder/rektor ved skolen, enhetsledere ved behandlingsenhet i Sykehuset Innlandet, avdelingsleder BUP Innlandet og fylkeskommunen. Dette er et nylig oppstartet nettverk som fremdeles er i etableringsfasen. Møtene holdes ved de ulike skoleavdelingene.⁴⁹ Vi er informert om at agendaen på møtene avholdt i 2023 primært var å bli kjent med hverandres avdelinger.⁵⁰ Nettverket vil dele erfaringer og drøfte ulike utfordringer.

Vi ble i oppstartsmøtet fortalt at fylkeskommunen har dialog med skoleavdelingene ved behov og et gjennomgående tett samarbeid med skole og behandlingsenhet.

6.7 ELEVDOKUMENTASJON

Hver elev som får opplæring ved InnPed, Kringsjåtunet og Lillekollen har en egen mappe i Elements. Denne opprettes av fylkeskommunen når de har mottatt meldeskjema om innleggelse. Vi har gjennomgått elevmappene til 54 elever⁵¹, for blant annet å se om fylkeskommunen oppfyller kravene til dokumentasjon på opplæringen som gis. 22 av elevene var innlagt per 12. januar 2024. De resterende 32 ble utskrevet fra en av helseinstitusjonene i løpet av høsten 2023. De fleste grunnskoleelevene har kun to dokumenter i elevmappen i Elements. Her vil vi redegjøre for disse. Enkelte elever i videregående skole, har dokumenter i elevmappen som angår opplæringen ved hjemskolen. Vi vil her kun omtale dokumentasjon som vedrører opplæringstilbudet under innleggelsen. Elevdokumentasjon tilknyttet opplæringen ved Beitostølen kommer vi tilbake til i kapittel 6.7.3, fordi dokumentasjonen er annerledes enn ved de andre helseinstitusjonene.

6.7.1 Innleggelse ved institusjonen

Skoleavdelingene skal, i samarbeid med behandlingsenheten, sende skjemaet *Melding om innleggelse ved helseinstitusjon i Innlandet fylkeskommune* til fylkeskommunen, så snart det er avklart at et barn i grunnskole

⁴⁹ I januar 2023 møttes nettverket på InnPed, og i august på Kringsjåtunet. Våren -24 skal møtet være på Lillekollen.

⁵⁰ I og med at målet foreløpig er å bli kjent med hverandre, er det ikke ført referat.

⁵¹ I tillegg var hadde en elev hemmelig adresse og dokumentene var ikke tilgjengelig for oss i Elements.

eller videregående opplæring skal legges inn, jf. *Samarbeidsavtalen helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune*. Skjemaet ligger på fylkeskommunens hjemmeside og etterspør følgende informasjon:

- *Personopplysninger*
- *Opplysninger om institusjonsoppholdet*
- *Opplysninger om barnets/ungdommens nåværende skolegang*
- *Opplysninger om samarbeidspartnere*
- *Hvem meldingen er utfylt av.*

Meldingsskjemaene har en samtykkeerklæring. Denne har felt for elevens underskrift og foresattes underskrift hvis elevene er under 15 år. Ved Kringsjåtunet og InnPed bes man om å samtykke til følgende:

- *Jeg samtykker til at skoleavdelingen kan innhente dokumentasjon om barnets/ungdommens tidligere skolegang fra kommune/fylkeskommune. Samtykket gjelder også eventuelle dokumenter utarbeidet av PPT. Opplysningene skal benyttes til planlegging av barnets/ungdommens opplæringstilbud i Innlandet.*
- *Jeg samtykker til at skoleavdelingen kan gi og motta informasjon som er relevant for elevens opplæring, i møter og samtaler med hjemskole, PPT og institusjon.*
- *Jeg samtykker til at PPT utarbeider sakkyndig vurdering dersom eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen ved skoleavdelingen. Jeg samtykker også til at det fattes vedtak om spesialundervisning på bakgrunn av sakkyndig vurdering.*

I gjennomgangen av elevdokumentasjon, ser vi at det på Lillekollen ikke etterspørres samtykke til utarbeidelse av sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning, jf. siste punktet i samtykkeerklæringen ovenfor.

Gjennomgangen vår av dokumentasjon viste at fylkeskommunen med to unntak har mottatt meldingsskjemaet ved innleggelse av de 54 elevene vi har gjennomgått.

6.7.2 Utskriving fra institusjon

Etter rutinene beskrevet i samarbeidsavtalen, skal skoleavdelingen etter utskrivning av pasienter utarbeide en sluttrapport og/eller melding om utskrivelse. I gjennomgangen av elevdokumentasjon så vi at alle de 32 elevene som ble utskrevet fra helseinstitusjon høsten 2023, enten har en sluttrapport eller et utskrivningsskjema. Ingen av dem har begge deler. Få av elevene har annen dokumentasjon i elevmappen som omhandler opplæringen under innleggelsen i helseinstitusjon.

Skjemaet *Melding til fylkeskommunal skole om utskrivning av pasient fra helseinstitusjon* skal fylles ut av helseinstitusjonen. Her gis informasjon om pasientens navn og fødselsnummer, innskrivningsdato, dato på innskrivningsskjemaet og utskrivningsdato. For elever i grunnskolen skal kopi av skjemaet sendes skoleetaten i hjemkommunen og det skal krysses av på skjemaet om dette er gjort.

I Elements finner vi sluttrapporter ved to av skoleavdelingene. Disse benytter nesten samme mal. De gir en kort generell informasjon om opplæringstilbudet ved skoleavdelingen og dokumentasjon på opplæringen den enkelte elev har fått under innleggelsen. De omtaler målsettinger for elevenes opplæringstilbud, tiltak og vurdering av elevens faglige ståsted og sosiale fungering. Gjennom sluttrapportene gis anbefalinger til hjemskolen for elevens videre skolegang. Anbefalingene omfatter både sosiale og faglige forhold, hva som fungerer bra og mindre bra i undervisningssituasjoner.

Sluttrapportene omtaler hvilken periode barnet har vært elev ved institusjonsskolen. Opplæringsperioden sammenfaller i stor grad med innleggelsesperioden i meldingsskjemaet. Vi ser av dokumentasjonen at innleggelsene varierer i tid fra en uke til ca. fem måneder. De fleste er innlagt mellom halvannen og tre måneder. Enkelte har hatt tidligere innleggelser ved andre institusjoner i Innlandet eller flere innleggelser ved samme institusjon. Sluttrapportene har felt der avdelingsleder skole og kontaktlærer skal underskrive. I gjennomgangen av rapporter, ser vi at rapportene ved en av institusjonene i flere tilfeller ikke er underskrevet.

Ved en skoleavdeling fant vi i desember 2023 ingen sluttrapporter i mappene til elever som var utskrevet samme høst. 13 av 16 elever hadde kun to dokumenter tilknyttet institusjonsoppholdet: *Melding om innleggelse* og *Melding til fylkeskommunal skole om utskriving av pasient fra helseinstitusjon*. For tre elever har skolen skrevet en «skolerapport». Disse ble skrevet på slutten av skoleåret 2022-23, også for elever som var innlagt flere måneder høsten etter. Vi fikk informasjon fra rektor/avdelingsleder i februar 2024 om at skoleavdelingen skriver sluttrapporter for alle elevene. Disse har blitt oppbevart på skoleavdelingen, samt sendt til hjemskole og institusjon. Rapportene leveres til fylkesarkivet annethvert år. Fra februar 2024 skal imidlertid sluttrapportene sendes fylkeskommunen. Fylkeskommunen opplyste om at det jobbes med å gi skoleavdelingen tilgang til Elements. I februar 2024 gjennomgikk vi elevdokumentasjon for ytterligere to elever, for å undersøke om de hadde sluttrapport i Elements ved utskrivelsen. Den ene hadde en sluttrapport, omtalt som *skolerapport*, og den andre en *bekreftelse på opplæring*.⁵²

Det benyttes en annen mal for *skolerapportene* enn for sluttrapportene de andre skolene skriver. Skolerapportene gir oversikt over omfanget av, innholdet i og organiseringen av opplæringen. De omtaler plan for videre undervisning og behov for tilrettelegging ved tilbakeføring. I skolerapportene vises det til lovgrunnlaget for fylkeskommunens ansvar etter opplæringsloven for grunnskoleopplæring i institusjon. Fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring i institusjon nevnes ikke, selv når dokumentet vedrører en elev i videregående skole. Det presiseres at «*all undervisning ved ... [institusjonen] regnes som spesialundervisning etter §5-5. Vedtaket og tilbudet om spesialundervisning gjelder for den perioden eleven er innskrevet til behandling ved Sykehuset Innlandet ...*». En av overskriftene i rapporten er *Enkeltvedtaksressurser*. I en likelydende standardtekst vises det til at «*Denne rapporten baserer seg på sakkyndig uttalelse og vurdering gjort i behandlings- og refleksjonsmøter rundt pasienten*». Vi spurte rektor/avdelingsleder om all undervisning ved institusjonen regnes som spesialundervisning og ble fortalt at så ikke var tilfelle.

Vi er informert om at fylkeskommunen har et pågående harmoniseringsarbeid der maler, planer og skjemaer for opplæring i helseinstitusjoner skal utbedres. Det arbeides også med å implementere samarbeidsrutinene.

6.7.3 Dokumentasjon ved Beitostølen Helsesportsenter

Fylkeskommunen har, som før nevnt, litt andre rutiner for opplæringen ved BHSS enn for de andre skoleavdelingene. I stedet for å sende melding om hvert barn som legges inn ved institusjonen, skal Lidar skule hvert kvartal sende en oversikt over elevene som har fått opplæring til fylkeskommunen.⁵³ I gjennomgangen av

⁵² Bekreftelsen på opplæring gav informasjon om omfanget og innholdet i opplæringen under en svært kortvarig innleggelse.

⁵³ I samarbeidsavtalen referert tidligere står det at oversikten skal sendes månedlig. I referatet fra samarbeidsmøtet mellom Lidar skule, Beitostølen helsesportsenter og Innlandet fylkeskommune datert 24.2.23 fastslås det at elevoversikten i stedet skal sendes fylkeskommunen hvert kvartal.

dokumentasjonen ser vi at dette gjøres. Oversiktene inneholder blant annet elevenes personalia, hjemkommune og omfang opplæring mottatt under innleggelsen. De fleste elevene er i barneskolealder og enkelte går på ungdomsskolen. Kun unntaksvis er det elever i videregående opplæring. Oversiktene viser at elevene stort sett har fått et omfang opplæring på seks-sju timer i løpet av en tre ukers innleggelse, noen litt mindre. I oversikten er datoer for når vedtak er fattet. Vi har vært i kontakt med Lidar skule og fått tilsendt malen på vedtak som omfatter grunnskoleopplæring under opphold ved BHSS. Vi har ikke innhentet de faktiske vedtakene. Vedtakene gir informasjon om omfanget opplæringen under innleggelsen: «*Det er et tett program med behandling/rehabilitering under innleggelsen, og omfanget av opplæring avviker derfor fra Læreplanverket for Kunnskapsløfte*». Vedtaket kan påklages. De underskrives av rektor og lærer ved Lidar skule. Vi er informert per epost fra rektor ved Lidar skule om at vedtakene arkiveres hos BHSS og i kommunens arkiv. Disse vedtakene omtales ikke i dokumentet *Samarbeidsavtale mellom Beitostølen Helsesportsenter, Lidar skole og Innlandet fylkeskommune*.

6.8 GRUNNSKOLEOPPLÆRING

Gjennomgangen av elevdokumentasjon viste at elever innlagt i helseinstitusjon i Innlandet får grunnskoleopplæring. Vi har ikke undersøkt hvorvidt skoleavdelingenes tilbud, og den enkeltes opplæringstilbud, er i tråd med læreplanverket når det gjelder innhold, omfang og organisering av opplæringen. Noen av elevene går på barneskolen, andre på ungdomsskolen eller i videregående opplæring. Kravene etter læreplanverket varierer derfor.

Vi spurte representantene både for skoleavdelingene og behandlingssenheten om de/skoleavdelingen gir et godt grunnskoletilbud til barn og unge under innleggelsen.

- 20 av 21 respondenter ved skoleavdelingene svarte at de er enige i at elevene får et godt opplæringstilbud under innleggelsen, mens en ikke visste.
- Alle de seks lederne for behandlingssenhetene oppgav at de er enige i at skoleavdelingen gir et godt grunnskoletilbud.

Ansatte i skoleavdelingene og behandlingssenhetene svarte videre på spørsmål om hvorvidt de har inntrykk av at elevene/pasientene, og deres foresatte, er fornøyde med grunnskoletilbudet under innleggelsen. Vi fikk følgende svar:

- 20 av 21 respondenter ved skoleavdelingene mente at elevene var fornøyde med skoletilbudet, mens en var usikker. 18 av 21 trodde at foresatte var fornøyde med grunnskoletilbudet, mens tre var usikre.
- Fem av seks ledere ved behandlingssenhetene mente at både pasientene og deres foresatte er fornøyde med grunnskoletilbudet, en visste ikke.

Vi stilte også spørsmål til ansatte ved både skoleavdelinger og behandlingssenheter om hvorvidt elevene får god oppfølging i overgangen til hjemskolen. Enkelte visste ikke, mens resten var positive til oppfølgingen.

6.9 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Mens Lillekollen kun har grunnskoleelever, har InnPed og Kringsjåtunet også elever i videregående opplæring. I samarbeidsavtalen mellom helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune, informeres det om at elever i

videregående får opplæring i fellesfagene. I gjennomgangen av elevdokumentasjon, så vi at elever får videregående opplæring under innleggelsen. Det gis også opplæring til enkelte ungdommer som har gjennomført grunnskolen, men som ikke har elevstatus ved en videregående skole.

Vi spurte i spørreundersøkelsen ansatte både ved skoleavdelingen og behandlingsenhetene om de opplever at skoleavdelingen strekker seg langt for å gi et opplæringstilbud til pasienter i videregående opplæring under innleggelsen. Alle respondentene svarte at de er enige i at de selv/skoleavdelingen strekker seg langt.⁵⁴

Vi fremsatte så påstanden: *Jeg opplever at vi/skoleavdelingen gir et godt opplæringstilbud til pasienter i videregående opplæring.* Ingen var uenige i påstanden. Fra skolesiden svarte elleve av 20 respondenter (55%) at de var enige i påstanden. To visste ikke, og resten oppgav å ikke ha elever over grunnskolealder. Av lederne i behandlingsenhetene svarte fire av seks at de var enige i at skoleavdelingen gir et godt opplæringstilbud til pasienter i videregående opplæring. Resten oppgav at de ikke visste eller ikke har pasienter over grunnskolealder.

Vi spurte representantene for skoleavdelingene og behandlingsenhetene om de opplever at elevene i videregående opplæring, og i et annet spørsmål deres foresatte, er fornøyde med opplæringstilbudet under innleggelsen. Alle respondentene svarte positivt på at både elevene og deres foresatte virket å være fornøyde med opplæringstilbudet.

6.10 ELEVER SOM IKKE KAN HA OPPLÆRING PÅ FULLTID

Enkelte barn og unge innlagt i helseinstitusjon får ikke opplæring under innleggelsen fordi de er for syke. I årsrapporten for 2022/2023 bes skolene/skoleavdelingene om å rapportere antall innlagte som ikke har mottatt opplæring. I en av rapportene står det: *«Det har ikke vi oversikt på, vi møter bare de som har et skoletilbud»*. En annen skoleavdeling har ikke besvart spørsmålet i sin rapport, mens det i de to siste årsrapportene står et eksakt antall elever og årsaken til at disse ikke fikk opplæring. Vi er usikre på om fylkeskommunen i sine rutiner etterspør meldingsskjema for grunnskoleelever som av helsemessige årsaker ikke skal ha opplæring i det hele tatt under innleggelsen. I samarbeidsavtalen står det, med vår understreking, at:

«Når en skole/skoleavdeling tar imot en elev som er innlagt i helseinstitusjon, må de i samarbeid med behandlingsenhet SI, ... påse at skjema «Melding om innleggelse ved helseinstitusjon i Innlandet fylkeskommune» ... sendes Innlandet fylkeskommune så snart det er avklart at et barn i grunnskole- eller videregående opplæring skal legges inn ... ».

Vi spurte rektorene/avdelingslederne for skoleavdelingene om noen av elevene er for syke til å få opplæring på heltid under innleggelsen og fikk blant annet følgende svar:

- *Det hender i sjeldne tilfeller og gjerne i kortere perioder. ... De får alltid tilbud om heltidsopplæring, men i perioder kan pasientansvarlig vurdere at behandling må prioriteres. ... Har også hatt pasient som ikke har mottatt undervisning. En pasient har fritak etter opplæringslovens § 2-1.*
 - *Generelt sett vil jeg si at alle våre elever er for syke til å få opplæring på heltid under innleggelsen.*
- Rektor/avdelingsleder forklarte at noen av elevene har skoletid frem til lunsj, mens andre kommer etter

⁵⁴ En av helseinstitusjonene har kun elever i grunnskolealder og oppgav dette i undersøkelsen.

lunsj. Det har behandlingsmessige årsaker. Vedkommende sa videre: *Mange av elevene vi har som går på videregående skole må si fra seg fag på grunn av sykdommen sin.*

I samarbeidsavtalen⁵⁵ vises det til at fylkeskommunen skal dokumentere at elever i helseinstitusjonen helt eller delvis ikke kan motta opplæring på grunn av sykdom. De skal dokumentere hvilke tilpasninger og tiltak som er vurdert og iverksatt for eleven for å kunne oppfylle opplæringsretten og -plikten. Ansvarlig lege/behandler på institusjonen skal skrive en erklæring når det er helseårsaker som gjør at pasienten ikke kan motta opplæring på fulltid. Under ansvaret til Innlandet fylkeskommune står det at de skal påse at skjemaer, pedagogiske rapporter og annen nødvendig dokumentasjon er mottatt Innlandet fylkeskommune i henhold til rutiner. Vi spurte fylkeskommunen om hvorvidt det utarbeides legeerklæringer og annen dokumentasjon på at elever i helseinstitusjon ikke kan ha opplæring på full tid, og fikk følgende svar:

«Ja, det utarbeides dokumentasjon på at elever ikke kan ha opplæring på full tid, jf. samarbeidsavtalen. Det er behandler/lege som skal sørge for legeerklæring. Legeerklæringene sendes hjemskolen (ev. vigo om det gjelder inntakssøknad) og behandlingseenheten. Sistnevnte journalfører.»

Vi spurte også rektorene/avdelingslederne for de tre skoleavdelingen hvordan det eventuelt dokumenteres når elever ikke går på skolen på full tid og fikk følgende svar:

- *Det er dokumentert i sluttrapporten med vedlegg fra psykolog. ... Oppbevares digitalt i kommunens system for elevmapper.*
- *Vi registrerer hvor mange timer de er på skolen og hvilket fag de har hatt. Vi oppbevarer dokumentasjonen på skolen i en perm.*
- *All opplæring blir dokumentert i våre rapporter ... som sendes til fylkeskommunen, hjemskolen og elev/foresatte etter endt opphold. Dokumentasjon journalføres i fylkeskommunalt journalsystem (Elements), sendes digitalt til hjemskoler og hjem, samt journalføres i Sykehuset Innlandets journalsystem på ... [institusjonen].*

I gjennomgangen av sluttrapporter/skolerapporter ser vi i enkelte tilfeller at det informeres om at eleven har hatt et redusert opplæringstilbud under innleggelsen. Vi finner dokumentasjon på tilpasninger og tiltak skoleavdelingene har iverksatt. Kun en elev har et vedtak om fritak fra opplæringsplikten. Vi ser imidlertid ingen dokumentasjon fra lege eller andre i elevmappene. Vi kan heller ikke se at det fremkommer av sluttrapportene at det foreligger slik dokumentasjon.

I et par sluttrapporter står det at eleven ikke har møtt på skolen hver dag. Ut over det kan vi ikke se at fravær under innleggelsen registreres i sluttrapportene.

6.11 SPESIALUNDERVISNING

På oppstartsmøtet i september 2023 ble vi informert om at Innlandet fylkeskommune ikke har egne PP-rådgivere tilknyttet helseinstitusjoner, slik som for barneverninstitusjoner. Det er hjemkommunens PPT som benyttes. Fylkeskommunen informerte om at: *«Elever som har vedtak om spesialundervisning ved hjemskolen, skal også motta det under innleggelsen. Skoleavdelingene etterstreber å ivareta dette, i samarbeid med hjemskolen.*

⁵⁵ Samarbeidsavtale helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune s 3

Dokumentasjon oversendes fra hjemskolen (sakkyndig vurdering, enkeltvedtak mm) slik at skoleavdelingen har dette og tilpasser adekvat opplæring i tråd med vedtak.» Vi har blitt informert per epost fra rektorer/avdelingsledere om at noen elever får spesialundervisning når det foreligger sakkyndig vurdering og vedtak fra hjemskolen.

I gjennomgangen av elevdokumentasjonen til 54 elever, så vi ingen sakkyndige vurderinger og vedtak fattet av hjemskolen. En elev hadde et vedtak om spesialundervisning og fritak for deler av opplæringsplikten under innleggelsen som var fattet ved skoleavdelingen. Vi har ikke sett tidsbegrensende vedtak om spesialundervisning som er fattet på grunnlag av et enkeltvedtak fra elevens hjemskole.

6.12 REVISJONENS VURDERINGER

Gjennomgangen viser at fylkeskommunen i januar 2023 utarbeidet felles samarbeidsrutiner om elevens skolegang. Disse er nedfelt i dokumentene «Samarbeidsavtale helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune» og «Samarbeidsavtale mellom Beitostølen helsesportsenter, Lidar skole og Innlandet fylkeskommune». Fylkeskommunen har også inngått skriftlige avtaler med de tre vertskommunene for helseinstitusjoner. Vi ser det som positivt at det nå er utarbeidet rutiner og avtaler for opplæring i helseinstitusjoner som er felles for tidligere Hedmark og Oppland. Vi vil likevel påpeke at det har tatt tid å få det på plass.

Det er ikke utarbeidet felles retningslinjer for sykehusundervisningen. Etter vår vurdering har kun en av to skoleavdelinger klare rutiner for hvor lenge elever skal være innlagt ved sykehuset før de får tilbud om opplæring.

Fylkeskommunen arbeider med å implementere samarbeidsrutinene, blant annet gjennom årlige samarbeidsmøter med skoleavdelingene ved den enkelte helseinstitusjon. Gjennomgangen viser at skoleavdelingene benytter ulike maler for elevdokumentasjon og at ikke alle er oppdaterte. Vi er informert om at fylkeskommunen er i ferd med å utbedre dette.

Vårt inntrykk er at barn og unge får grunnskoleopplæring og videregående opplæring under innleggelse i helseinstitusjon i Innlandet. Videregående opplæring har mange ulike utdanningsprogram og ikke alle kan dekkes av skoleavdelingen i institusjonen. Opplæringen er derfor begrenset til fellesfag eller veiledning. Vi fikk i hovedsak positive tilbakemeldinger på skoletilbudet i spørreundersøkelsen.

Noen pasienter i grunnskolealder er for syke til å få opplæring under innleggelsen. Vi vurderer at opplæringsansvaret for dem ligger hos fylkeskommunen, ikke hjemkommunen. Da er det viktig at fylkeskommunen informeres om disse pasientene. Vårt inntrykk er at det ikke alltid er tilfelle i dag. Dersom noen av dem har et vedtak om fritak fra opplæringsplikten fra hjemskolen, bør fylkeskommunen ta stilling til om det skal fattes et tidsbegrenset vedtak om fritak under innleggelsen. Det gir eleven muligheter for å ta igjen tapt opplæring senere, om de ønsker det. I gjennomgangen av 54 elevmapper, fant vi kun ett vedtak om fritak fra deler av opplæringsplikten.

Vår vurdering er at fylkeskommunen til en viss grad sikrer dokumentasjon når en elev i helseinstitusjon helt eller delvis ikke kan motta opplæring under innleggelsen på grunn av sykdom. Skoleavdelingene gir informasjon i sluttrapportene om tilpasninger og tiltak de har iverksatt for at eleven skal få mest mulig opplæring under innleggelsen. Vi finner imidlertid ingen dokumentasjon fra lege eller andre i elevmappene. Vi kan heller ikke se at

det fremkommer av sluttrapportene at det foreligger slik dokumentasjon. Vi mener at det ligger i fylkeskommunens ansvar å kjenne til hvilken dokumentasjon som er utarbeidet for den enkelte elev. Det er ikke nok at rutinene tilsier at det skal foreligge slik dokumentasjon. Vi er informert om at det er behandlingsenheten som skal journalføre legeerklæringer. Det bør avklares om dokumentasjonen i tillegg skal journalføres hos fylkeskommunen. Hvor dokumentene oppbevares bør fremgå tydelig av rutiner og avtaler. Etter vår vurdering er ikke så tilfelle i dag.

Vår vurdering er at spesialundervisning under innleggelse ikke kan hjemles direkte i et vedtak om spesialundervisning fra hjemskolen. Dersom eleven har et vedtak om spesialundervisning og IOP fra sin hjemskole, må det tas stilling til om dette kan benyttes mens barnet/ungdommen er i institusjon. I så fall må det fattes et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning på grunnlag av enkeltvedtaket fra elevens hjemskole. I gjennomgangen av elevmapper så vi ingen tidsbegrensede vedtak om spesialundervisning.

Vi har ikke vurdert om det er fylkeskommunen som har vedtaksmyndigheten for opplæring i helseinstitusjon. Vedtak om opplæring ved Beitostølen helsesportsenter fattes i dag av vertskommunen, mens de fleste vedtak om spesialundervisning fattes av hjemkommunen. Hvem som skal fatte vedtak bør avklares nærmere og tydelig fremgå av rutiner og avtaler.

7 OPPLÆRINGSTILBUD TIL ELEVER SOM FÅR DAG-/POLIKLINISK BEHANDLING

Fylkestinget vedtok i februar 2022 (*Plan for forvaltningsrevisjon sak 7/22*) at en forvaltningsrevisjon av institusjonsopplæring skal omtale undervisningstilbudet til pasienter som er under behandling i dagtilbud. Vi har undersøkt problemstillingen:

I hvilken grad oppfyller Innlandet fylkeskommune barn og unges rett til et opplæringstilbud under dag-/poliklinisk behandling i helseinstitusjon?

7.1 REVISJONSKRITERIER

Etter opplæringsloven §13-3a skal fylkeskommunen, som tidligere skrevet, oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for pasienter i helseinstitusjon. Rundskriv Udir-6-2014 presiserer at retten til opplæring i hovedsak omfatter døgnpasienter. Fylkeskommunen kan imidlertid også ha en plikt til å gi opplæring til dagpasienter og polikliniske pasienter. Det omfatter tilfeller der pasientens tilknytning til institusjonen kan likestilles med det å være døgnpasient, slik at pasienten av helsemessige årsaker ikke kan motta opplæring innenfor det ordinære opplæringssystemet. Vi benytter følgende revisjonskriterium:

Fylkeskommunen skal sørge for at barn og unge som er dag-/polikliniske pasienter får et opplæringstilbud når deres tilknytning til institusjonen kan likestilles med det å være døgnpasient.

7.2 PROSEDYRER, AVTALER OG DOKUMENTASJON

I dette kapitlet vil vi i hovedsak undersøke prosedyrer og avtaler som skal sikre et opplæringstilbud til elever i dagbehandling. Vi vil her kun omtale opplæringstilbudet til dag-/polikliniske pasienter ved Sykehuset Innlandets behandlingssenheter. På Beitostølen helsesportsenter innlegges barn og unge på et tre ukers rehabiliteringsopphold, og poliklinisk behandling er lite aktuelt.

Fylkeskommunen utarbeidet i januar 2023 rutiner for opplæring til dagpasienter og polikliniske pasienter. Rutinene foreligger i dokumentet «*Samarbeidsavtale helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune*»⁵⁶. Under overskriften *Dagpasienter og polikliniske pasienter* informeres det om endringer i spesialisthelsetilbudene til barn og unge. Innleggelsestiden er redusert, og mange får primært poliklinisk helsehjelp. Når disse av helsemessige årsaker ikke kan motta opplæring innenfor det ordinære opplæringssystemet, vil de kunne ha rett på opplæring fra fylkeskommunen. Det vises til at innleggelsen må være av en viss varighet, eller gjentakende, for at retten til opplæring skal omfatte dagpasienter og polikliniske pasienter. Fylkeskommunen skal i slike tilfeller utarbeide en plan for opplæringen i samarbeid med hjemskolen. Det skal foretas en konkret vurdering av behovet i det enkelte tilfelle. I den delen av samarbeidsavtalen som omfatter ansvarsfordeling mellom skolen/skoleavdelingen og

⁵⁶ Generell informasjon om opplæring til dagpasienter/polikliniske pasienter finner vi også i dokumentet «*Samarbeidsavtale mellom Beitostølen Helsesportsenter, Lidar skole og Innlandet fylkeskommune*».

behandlingsenheten Sykehuset Innlandet står det: *“Ved tilfeller som omhandler dagpasienter gis det opplæring når det er praktisk og pedagogisk formålstjenlig. SI og aktuell skole/skoleavdeling samarbeider om dette, med hjemskole, der det foretas en konkret vurdering av behovet i det enkelte tilfelle. Et kort referat av opplæringen som blir gitt sendes Innlandet fylkeskommune. Antall føres under «Annet» i Årsrapport”* (side 6).

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) Innlandet gir et utrednings- og behandlingstilbud til barn og unge i alderen null til 18 år.⁵⁷ BUP har poliklinikker på blant annet Lillehammer, Elverum og Gjøvik. Skoleavdelingen ved Kringsjåtunet informerer i årsrapporten 2022-23 om at de er i gang med et toårig pilotprosjekt. Målgruppen er elever som nettopp får poliklinisk behandling ved BUP Lillehammer. Skoleavdelingen ved Kringsjåtunet bidrar med kartlegging, avklarer læringsstrategier, trener på skolemestring og oppøver skolemotivasjon i tett samarbeid med hjemskolen.

Vi har gjennomgått avtalene fylkeskommunen har inngått med Elverum og Gjøvik kommune om opplæring til barn og unge i helseinstitusjon. Det nevnes ikke der at kommunene i enkelte tilfeller skal kunne gi opplæring til dag-/polikliniske pasienter. Avtalene er begrenset til behandlingsenhetene Sanderud Sykehus, barneavdelingen ved Elverum sykehus og BUP døgn Enhet for barn og familie på Gjøvik. BUP poliklinikk på Elverum og Gjøvik nevnes ikke.

Kringsjåtunet rapporterer i årsrapporten for skoleåret 2022-23 at to elever fikk opplæring som del av pilotprosjektet vi omtaler ovenfor. De andre skoleavdelingene rapporterte ikke om noen dagpasienter i sine årsrapporter.

I gjennomgangen av dokumentasjon til 54 elever høsten 2023, så vi ingen dokumentasjon knyttet til polikliniske pasienter.

7.3 SVAR I SPØRREUNDERSØKELSEN

I spørreundersøkelsen informerte vi om at *«Fylkeskommunen har i enkelte tilfeller ansvar for opplæring av barn og unge som er dagpasienter og polikliniske pasienter. Opplæringsansvaret omfatter tilfeller der pasientens tilknytning til institusjonen kan likestilles med det å være døgnpasient. Disse pasientene kan av helsemessige årsaker ikke motta opplæring innenfor det ordinære opplæringssystemet»*. Vi spurte deretter om de ansatte var kjent med dette.

- Fem av seks ledere ved behandlingsenheter svarte at de var kjent med det.
- 18 av 20 ansatte ved skoler/skoleavdelinger i helseinstitusjoner svarte at de var kjent med dette.

Vi spurte behandlingsenhetene hvor mange dagpasienter/polikliniske pasienter under 18 år de hadde i 2023 som fylkeskommunen har tatt opplæringsansvaret for. Tre av lederne svarte ingen. En svarte en til to pasienter og en annen fire-fem pasienter. Den siste oppgav å være usikker på antallet. Vedkommende skrev at *«Vet at det er kapasiteten ved vår skole som har begrenset det. Mye fravær hos pedagogene har gjort at inneliggende pasienter har måttet bli prioritert»*.

⁵⁷ <https://www.sykehuset-innlandet.no/avdelinger/bup-innlandet/>

Vi spurte videre lederne ved behandlingsenhetene om de tror flere dagpasienter/polikliniske pasienter under 18 år hos dem skulle hatt et opplæringstilbud i regi av fylkeskommunen. Tre av fem respondenter svarte nei. De to andre skrev at:

- *Ja. Det er per i dag få dag/ polikliniske pasienter. Jeg tror at dette vil kunne øke i fremtiden.*
- *Ja i høyeste grad. Vi samarbeider meget tett med alle poliklinikkene om barn som har behov for noe ekstra. Dette er pasienter som ikke er ordinære pasienter på døgn, men vi i BUP må kunne framstå som en enhet og da kan det være nyttig og kunne gi tilbud også til de vi behandler poliklinisk.*

7.4 REVISJONENS VURDERINGER

Gjennomgangen viser at fylkeskommunen i 2023 utarbeidet rutiner som skal sikre at barn og unge som er dag-/polikliniske pasienter i enkelte tilfeller får et opplæringstilbud. Det vurderer vi som positivt. Vi kan imidlertid ikke se at dette er fulgt opp i avtalene fylkeskommunen har inngått med vertskommuner. Der står det ingenting om at skoleavdelingene i enkelte tilfeller skal kunne ta imot dag-/polikliniske elever.

De fleste vi spurte i spørreundersøkelsen oppgav å være kjent med at dagpasienter kan ha samme rett til opplæring som de som er innlagt ved helseinstitusjoner.

Gjennomgangen viser at det er et lite omfang barn og unge som får opplæring av fylkeskommunen, mens de er dag-/polikliniske pasienter. Skoleåret 2022-23 omfattet dette to elever som var del av et pilotprosjekt. I gjennomgangen av elevdokumentasjon for høsten 2023, så vi ingen dokumentasjon knyttet til elever som får poliklinisk behandling. Fylkeskommunens plikt til å gi opplæring til elever i helseinstitusjoner, omfatter i hovedsak døgnpasienter. Etter hva vi kan se, er det kun unntaksvis at opplæringsansvaret for dag-/polikliniske pasienter ligger hos fylkeskommunen. Etter vår vurdering er det likevel viktig å sikre at aktuelle elever får et opplæringstilbud og at dette dokumenteres.

8 SAMARBEIDET OM OPPLÆRING I HELSEINSTITUSJONER

I hvilken grad er det et godt samarbeid mellom helseinstitusjoner, vertskommuner/-skoler og Innlandet fylkeskommune?

Her vil se på hvordan samarbeidet fungerer mellom helseinstitusjoner, vertskommune/skoleavdelingen på institusjonen og fylkeskommunen. Utgangspunktet vårt er spørreundersøkelser sendt både til helseinstitusjonene/behandlingsenhetene og skolene/skoleavdelingene.⁵⁸ Vi vil ikke vurdere funnene opp mot revisjonskriterier. På slutten av kapitlet vil vi imidlertid gjøre en oppsummering.

8.1 TILBAKEMELDINGER I SPØRREUNDERSØKELSEN

Vi spurte de ansatte ved både behandlingsenheter og skoler/skoleavdelinger om hvor fornøyde de er med samarbeidet på systemnivå med skolen/skoleavdelingen eller behandlingsenheten. Vi forklarte at vi med systemnivå «viser til samarbeid som ikke er knyttet til enkeltsaker/den enkelte pasient. Det kan f.eks. omfatte samarbeid rundt oppgavefordeling og rutiner». Enkelte av respondentene forklarte at de ikke tar del i slikt samarbeid. Med ett unntak, svarte resten at de er svært fornøyde eller fornøyde med samarbeidet på systemnivå.

Et spørsmål i undersøkelsen handlet om hvor fornøyd vedkommende ansatt var med samarbeidet om enkeltelever med skolen/skoleavdelingen eller behandlingsenheten. Enkelte oppgav at det ikke er del av deres oppgaver. Resten svarte at de er svært godt fornøyde eller fornøyde med samarbeidet på individnivå.

Vi spurte også om de ansatte opplever å ha tilstrekkelig med samarbeidsmøter med skolen/skoleavdelingen eller behandlingsenheten. Vi fikk følgende svar:

- Møter på systemnivå: En ansatt ved en av skolene/skoleavdelingene svarte at de ikke har tilstrekkelig med samarbeidsmøter. Enkelte andre visste ikke. Resten svarte at de opplever å ha tilstrekkelig med møter på systemnivå.
- Møter på individnivå: Med ett unntak, svarte alle at de har tilstrekkelig med samarbeidsmøter om enkeltelever.

De ansatte fikk også spørsmål om hvor fornøyde de er med samarbeidet med sin kontaktperson i fylkeskommunen. En lederne ved en behandlingsenhet oppgav å være misfornøyd med samarbeidet. De øvrige respondentene ved både behandlingsenheter og skoler var positive til samarbeidet. Vi spurte også om de opplevde at de får tilstrekkelig oppfølging fra fylkeskommunen ved behov og om de har tilstrekkelig med samarbeidsmøter med dem. Enkelte oppgav at dette ikke var relevant for deres arbeidsoppgaver. Resten av respondentene svarte at de både får oppfølging ved behov og har tilstrekkelig med samarbeidsmøter. En

⁵⁸Som informert om i kapittel 6, har ikke Innlandet fylkeskommune egne PP-rådgivere tilknyttet helseinstitusjoner. Det er hjemkommunens PPT som benyttes ved behov. Vi har derfor ikke stilt spørsmål til fylkeskommunal PPT om samarbeidet med helseinstitusjonene/behandlingsenhetene.

respondent kommenterte at: «*Har ikke ofte møter med fylkeskommunen, men opplever heller ikke behovet som stort*».

8.2 OPPSUMMERING

Ansatte i helseinstitusjoner og skoler/skoleavdelinger rapporterer om høy grad av tilfredshet med samarbeidet dem imellom. De fleste gav også positiv tilbakemelding på samarbeidet med, og oppfølgingen fra, sin kontaktperson i fylkeskommunen.

De fleste respondentene i spørreundersøkelsene gav tilbakemelding på at de ulike aktørene har tilstrekkelig med samarbeidsmøter både på systemnivå og på individnivå.

9 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Vi har beskrevet Innlandet fylkeskommunes ansvar for opplæring i barnevern- og helseinstitusjoner og vurdert om elevenes opplæringstilbud er i overensstemmelse med gjeldende lovverk.

To av problemstillingene i rapporten omtaler hvor godt samarbeidet er mellom ulike instanser. Dette har vi ikke vurdert opp mot revisjonskriterier. Funnene er oppsummert i kapittel 5.3 og 8.2. Konklusjonene nedenfor er utformet og delt inn etter de tre andre problemstillingene i prosjektet.

9.1 KONKLUSJONER

Problemstilling 1: I hvilken grad gjennomføres opplæringen for elever bosatt i barneverninstitusjon i tråd med gjeldende lovverk?

Vi konkluderer med at Innlandet fylkeskommunes opplæring til elever i barneverninstitusjon i hovedsak er i tråd med lovverket.

Fylkeskommunen har etablert felles samarbeidsrutiner om elevenes skolegang. Disse synes å være relativt godt kjent blant partene, selv om de ikke er helt implementerte overalt. Vår konklusjon er at fylkeskommunen arbeider systematisk med å forbedre dette, blant annet gjennom samarbeidsmøter mellom den enkelte institusjon, vertsskole og PPT. Samarbeidet er regulert i skriftlige avtaler mellom fylkeskommune og vertskommunene.

Vi mener at fylkeskommunen har etablerte rutiner som skal sikre en rask igangsetting av grunnskoleopplæringen, og at de kontinuerlig jobber med å iverksette disse. I noen tilfeller tar det av ulike årsaker tid før opplæringen settes i gang. Vi savner en begrunnelse for dette i vedtak om igangsetting av opplæringen. Etter vår fortolkning ligger det i kravet om at fylkeskommunen skal sørge for at elevene får opplæring uten *ugrunnet* opphold.

Vår oppfatning er at fylkeskommunen ikke alltid sikrer at alle elever får oppfylt retten til å gå på nærskolen. Fylkeskommunen har samlet økonomiske ressurser og kompetanse ved utvalgte «nærskoler». Noen av disse ligger imidlertid ikke i skolekretsen til institusjonen. For at elever/foresatte skal kunne velge den faktiske nærskolen, fremfor den fylkeskommunen har valgt, er det viktig at de informeres, og får klagerett, i vedtak.

Vi kan ikke se at fylkeskommunens *Vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring og vedtak om spesialundervisning* er innenfor bestemmelsene i opplæringsloven. Vedtaket fattes på bakgrunn av en foreløpig tilråding fra PPT. Vedtak om spesialundervisning skal imidlertid, etter loven, fattes på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fra PPT. I tilfeller der en elev har et vedtak om spesialundervisning og IOP fra sin hjemskole, kan fylkeskommunen ta stilling til om de kan fatte et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning på bakgrunn av disse. I gjennomgangen av elevdokumentasjon, har vi ikke sett noen tidsbegrensede vedtak om spesialundervisning.

Vi mener at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer at vertsskolenes individuelle opplæringsplaner (IOPer) har god kvalitet. Enkelte IOPer gir lite informasjon. De kan vanskelig benyttes for å kontrollere at elevens opplæringstilbud er i samsvar med elevens rettigheter etter vedtaket.

Vi mener at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad synliggjør vurderinger av barnets beste i vedtak. Barnets beste omtales kun unntaksvis. Det varierer om vedtakene sendes elever over 15 år. De er part i saken og skal være mottaker av vedtak og ha klagerett på disse. Vi nevner også at samtykkeskjemaene mangler et felt der ansatte i barneverntjenester kan underskrive med navn og stilling, når barneverntjenesten har overtatt omsorgsansvaret.

Gjennomgangen viser at barneverninstitusjonene ønsker mer bistand fra oppfølgingstjenesten (OT) til å finne gode tilrettelagte dagtilbud for ungdom som har fullført grunnskolen, men ikke har skoleplass i videregående opplæring.

Problemstilling 3: I hvilken grad gjennomføres opplæringen for elever innlagt i helseinstitusjon i tråd med gjeldende lovverk?

Vi konkluderer med at Innlandet fylkeskommunes gjennomføring av opplæring for elever innlagt i helseinstitusjon i hovedsak er i tråd med gjeldende lovverk. Barn og unge får både grunnskoleopplæring og videregående opplæring under innleggelse i helseinstitusjon i Innlandet.

Fylkeskommunen har det siste året utarbeidet samarbeidsrutiner om elevens skolegang under innleggelse i helseinstitusjon. De har også inngått skriftlige avtaler med de tre vertskommunene for helseinstitusjon. Vår oppfatning er at de jobber målrettet med å implementere samarbeidsrutinene, blant annet gjennom faste samarbeidsmøter. Det er ikke utarbeidet felles retningslinjer for sykehusundervisningen.

Vi mener at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer tilfeller der en elev i helseinstitusjon helt eller delvis ikke kan motta opplæring under innleggelsen på grunn av sykdom. Vårt inntrykk er at fylkeskommunen ikke alltid får beskjed om pasienter i grunnskolealder som er for syke til å få opplæring under innleggelsen. Dokumentasjon fra lege/psykolog journalføres dessuten ikke hos fylkeskommunen. Etter vår vurdering ligger det i fylkeskommunens overordnede ansvar å vite at det er utarbeidet tilstrekkelig dokumentasjon for den enkelte elev.

Gjennomgangen viser at spesialundervisning i helseinstitusjon ofte gis på bakgrunn av et vedtak fattet av hjemskolen om opplæringen eleven har der. Det er ikke innenfor bestemmelsene i opplæringsloven. Dersom eleven har et vedtak om spesialundervisning og IOP fra sin hjemskole, må det tas stilling til om dette kan benyttes mens barnet/ungdommen er i institusjon. I så fall må det fattes et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning på grunnlag av enkeltvedtaket fra elevens hjemskole.

I dag fattes vedtak om opplæring ved Beitostølen helsesportssenter av vertskommunen. Når det gjelder opplæring i barnevernsinstitusjoner, som fylkeskommunen har tilsvarende ansvar for, er det imidlertid fylkeskommunen som fatter alle vedtak. Vi reiser derfor spørsmål ved om dette er en bevisst ulikhet i praksis og om denne i tilfelle er formelt avklart. Dersom fylkeskommunen skal delegere til en kommune ansvaret for å treffe vedtak på et område fylkeskommunen har ansvar etter loven, må det vurderes om det er adgang til en slik delegasjon.

Problemstilling 5: I hvilken grad oppfyller Innlandet fylkeskommune barn og unges rett til et opplæringstilbud under dag-/poliklinisk behandling i helseinstitusjon?

Vår konklusjon er at Innlandet fylkeskommune gjennom overordnede føringer har tydeliggjort barn og unges rett til et opplæringstilbud ved behandling i form av dagtilbud i helseinstitusjoner. Dette er imidlertid ikke fulgt opp i avtalene fylkeskommunen har inngått med vertskommuner. Avtalene omfatter ikke at skoleavdelingene i enkelte tilfeller skal kunne ta imot dag-/polikliniske elever.

Fylkeskommunens plikt til å gi opplæring til elever i helseinstitusjoner, omfatter i hovedsak døgnpasienter. Kun unntaksvis ligger opplæringsansvaret for dag-/polikliniske pasienter hos fylkeskommunen.

9.2 ANBEFALINGER

På bakgrunn av konklusjonene vedrørende de tre problemstillingene ovenfor, er det enkelte forhold vi mener kan forbedres. Disse er formulert som anbefalinger nedenfor:

- Fylkeskommunen bør fortsette arbeidet med implementering av rutiner for opplæring i barnevern- og helseinstitusjoner.
- Fylkeskommunen bør forbedre enkelte forhold knyttet til elevdokumentasjon i barneverninstitusjoner:
 - Det bør sikres at vertskommunenenes individuelle opplæringsplaner (IOPer) er av god kvalitet.
 - Vurderinger av barnets beste bør være del av begrunnelsen i alle enkeltvedtak.
 - Elever som gis opplæring ved en annen skole enn institusjonens nærscole, bør få informasjon om, og klageadgang til, dette i vedtak.
 - Elever over 15 år bør selv være mottakere av vedtak som omhandler dem.
 - Gyldigheten av dokumentet *Vedtak om igangsetting av grunnskoleopplæring og vedtak om spesialundervisning* bør avklares.
- Fylkeskommunen bør vurdere hvorvidt Oppfølgingstjenesten (OT) i større grad kan bistå med å finne gode tilrettelagte dagtilbud for ungdom som har fullført grunnskolen, men ikke har skoleplass i videregående opplæring.
- Fylkeskommunen bør forbedre enkelte forhold knyttet til elevdokumentasjon i helseinstitusjoner:
 - Fylkeskommunen bør sikre tilstrekkelig dokumentasjon når elever i helseinstitusjonen helt eller delvis ikke kan motta opplæring på grunn av sykdom.
 - Fylkeskommunen bør hjemle spesialundervisning, som gis under innleggelse i helseinstitusjon, i et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning.
- Fylkeskommunen bør utarbeide felles retningslinjer for sykehusundervisningen.
- Fylkeskommunen bør ha avtaler med kommunene som sikrer barn og unges rett til et opplæringstilbud ved poliklinisk-/dagbehandling i helseinstitusjoner.
- Fylkeskommunen bør vurdere om dagens praksis knyttet til hvem som treffer vedtak når det gjelder opplæring under innleggelse i helseinstitusjoner er i tråd med loven og vedtatte delegeringer.

Fylkeskommunale dokumenter

Håndbok for samarbeid mellom barnevern, institusjon, skole og fylkeskommune, revidert 21.8.2023

Institusjonsopplæring Samarbeidsavtale mellom institusjon og Innlandet fylkeskommune

Samarbeidsavtale helseinstitusjon og Innlandet fylkeskommune

Samarbeidsavtale mellom Beitostølen Helsesportsenter, Lidar skole og Innlandet fylkeskommune.

Tilstandsrapport for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune skoleåret 2022/2023

Tilstandsrapport for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune skoleåret 2021/2022

Årsrapporter fra den enkelte helseinstitusjon for skoleåret 2022-23.

Avtaler inngått mellom kommuner og Innlandet fylkeskommune om grunnskoleopplæring for barn og unge i barneverninstitusjon.

Øvrige dokumenter

Barne- og familiedepartementet (2023): Lov om barnevern (barnevernsloven)

Barne- og familiedepartementet: FNs konvensjon om barnets rettigheter (ratifisert av Norge 1991) FNs barnekonvensjon

Barne- ungdoms og familiedirektoratet (2016): *Samarbeid mellom skole og barnevern*. En veileder. 14/2016

Innlandet Revisjon IKS (2010): *Opplæring i barneverninstitusjoner*. Rapport 4-2010

Justis- og beredskapsdepartementet: *Kongerike Noregs grunnlov*. Sist endret 2023

Justis- og beredskapsdepartementet: *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. Sist endret 2022

Kunnskapsdepartementet (2006): *Forskrift til opplæringslova*

Kunnskapsdepartementet (1998): *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*

Kunnskapsdepartementet (2023): Prop. 57 L (2022-2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*

Kunnskapsdepartementet: Ot.prp. nr. 59 (2005-2006) *Om lov om endringer i opplæringslova*

Kunnskapsdepartementet: Ot.prp. nr. 2 (2007-2008) *Om lov om endringer i opplæringslova*

NKRF: *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Revidert 2023

Utdanningsdirektoratet (2018): *Opplæringstilbud for elever som bor i barneverninstitusjoner*. Tolkingsuttalelse 13.12.2018

Utdanningsdirektoratet: *Rundskriv Udir-6-2014. Rett til opplæring i barnevern- og helseinstitusjon, og i hjemmet ved langvarig sykdom*

Utdanningsdirektoratet (2021): *Veileder spesialundervisning*. Juni 2014, sist endret 11.1.21

Utdanningsdirektoratet (2017): *Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen*

VEDLEGG FYLKESKOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE**Innlandet**
fylkeskommune

Kompetanse og tannhelse - Koordinering og lederstøtte

Jorun Gilje Buggeland

Innlandet Revisjon

Deres ref:

Vår ref:
2024/8302-2
Terje StorbakkenDato:
22.03.2024**Utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om institusjonsopplæring**

Utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om institusjonsopplæring ble sendt Innlandet fylkeskommune 12. mars 2024. Fylkeskommunedirektøren er bedt om å gi tilbakemelding på rapporten innen 20. mars.

Revisor har anmodet om at det tas utgangspunkt i følgende spørsmål, og i tillegg evt. andre synspunkter:

1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?
2. Har dere kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller beskrivelse av fakta?
3. Har dere kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?
4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?
5. Har dere kommentarer til rapportens oppbygning og språk?
6. Hva er fylkeskommunedirektørens samlede vurdering av revisjonsrapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Spørsmål 1

Det ble gjennomført et oppstartmøte mellom Innlandet revisjon og Innlandet fylkeskommune avdeling Kompetanse og tannhelse den 8. september 2023. Her ble prosjektets formål og gjennomføring gjennomgått. Det ble også lagt fram ei tidslinje for gjennomføring av revisjonen. Informasjonen om prosjektet anses å ha vært god.

Spørsmål 2

Revisjonen ble gjennomført med en kombinasjon av dokumentinnsyn, intervjuer og spørreundersøkelser. Erfaringen fra dette tilsynet er at revisor bør ha direkte tilgang til dokumentasjon i Elements. Dette ble løst ved at forvaltningsrevisor fikk opprettet en midlertidig bruker i Innlandet fylkeskommune, dermed kunne det tildeles innsyn i relevante dokumenter i Elements. Fylkeskommunedirektøren mener at det er brukt kilder, slik at det gir et godt bilde av praksisen innen institusjonsopplæringen. Innlandet fylkeskommune ga flere innspill på fakta i kapittel 4 og 6, både innen barnevernsinstitusjoner og helseinstitusjoner. En god del av disse innspillene førte til endringer i den endelige rapporten. Fylkeskommunedirektøren mener at rapporten gir en god beskrivelse av hvordan

Postadresse:
Postboks 4404
Bedriftssenteret
2325 HamarBesøksadresse:
Innlandet fylkeskommune
Parkgata 64
HamarTelefon: +47 62 00 08 80
E-post: post@innlandetfylke.no
Internett: www.innlandetfylke.no
Org.nr.: 920717152

institusjonsopplæringen er organisert. Fylkeskommunedirektøren vil likevel presisere at opplæring innen spesielt barnevernsfeltet er svært komplekst, det er mange parter involvert og de unge er i en meget vanskelig situasjon. Dette er en viktig kontekst og det preger arbeidet med å drive opplæring på dette feltet. Det blir viktig for Innlandet fylkeskommune å tilpasse opplæringen til den hverdagen barn/ungdom står i.

Spørsmål 3

Revisjonskriteriene tar utgangspunkt i opplæringsloven, barnevernloven og rundskriv fra Utdanningsdirektoratet. Det er totalt sett et omfattende lov- og forskriftsverk som gir styring på institusjonsfeltet. Denne kompleksiteten krever at fylkeskommunen har gode rutiner og samarbeidsavtaler med mange aktører. Det er lagt ned et betydelig arbeid for å få på plass disse rutinene etter at Innlandet fylkeskommune ble etablert. Fylkeskommunedirektøren ønsker en gjennomgang av våre rutiner velkommen, og mener at revisjonskriteriene gjenspeiler de føringene nasjonale myndigheter har vedtatt for dette feltet.

Spørsmål 4

Tidspunktet for rapporten passer godt med Innlandet fylkeskommunes plan om ytterligere kvalitetsutvikling på opplæring knyttet til institusjoner innen barnevern og helse. Rapporten gir et godt kunnskapsgrunnlag, og den peker konkret på hvor det bør gjøres endringer.

Rapporten vil benyttes til forbedring av egen praksis og i samarbeidet med de ulike aktørene i institusjoner og kommuner. På noen felter er allerede maler justert i tråd med det som antas å komme som anbefalinger i den endelige rapporten.

Spørsmål 5

Rapporten er oversiktlig bygd opp med innledning og beskrivelse av valgt metode. I hovedsak deles rapporten i to deler hvor opplæring i barnevernsinstitusjoner behandles i kapittel 4 og opplæring i helseinstitusjoner i kapittel 6. Konklusjoner og anbefalinger er samlet oversiktlig i kapittel 9.

I en slik rapport blir det mange faguttrykk og det krever en viss innsikt for å kunne lese rapporten, men i det store og hele er rapporten skrevet i et godt formulert språk. Fylkeskommunedirektøren anser at det i minst mulig grad bør identifiseres enkeltpersoner, men at det heller henvises til skoleeier eller Innlandet fylkeskommune.

Spørsmål 6

Revisjonens vurderinger på slutten av kapittel 4, 6 og 7 gir en god oppsummering over status på de ulike feltene. Fylkeskommunedirektøren konstaterer at revisjonens konklusjon er at Innlandet fylkeskommunes opplæring til elever i barnevernsinstitusjon i hovedsak er i tråd med lovverket. Tilsvarende er konklusjonen at Innlandet fylkeskommunes gjennomføring av opplæring for elever innlagt i helseinstitusjon i hovedsak er i tråd med gjeldende lovverk.

Fylkeskommunedirektøren er fornøyd med at det ikke er funnet store avvik i forhold til lovverket, og det er mange forhold som aktuelle aktører opplyser at fungerer på en god måte og med god samhandling. Det vises også til at det har vært jobbet systematisk og godt med kvalitetsforbedringstiltak etter sammenslåingen til Innlandet.

Det er samtidig slik at rapporten gir kommentarer og anbefalinger til noen justeringer i Innlandet fylkeskommune sin praksis. Fylkeskommunedirektøren vil så snart endelig rapport foreligger starte arbeidet med å endre praksis i tråd med de anbefalinger som er gitt.

Med vennlig hilsen

Tron Ole Børud
Fylkeskommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

|