

Saksbehandlingen i saker om spesialundervisning i Bergen kommune

16.12.2019 (2019/1030)

Saken gjelder manglende svar fra Byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett i Bergen kommune på henvendelser om spesialundervisning og partsinnsyn.

Sivilombudsmannen har kommet til at det foreligger brudd på forvaltningsloven § 11a om å gi foreløpig svar og om å behandle henvendelsen om partsinnsyn uten ugrunnet opphold. Det er videre grunn til å tro at også klagene på spesialundervisningen ikke er behandlet «uten ugrunnet opphold».

Ombudsmannen anmoder byrådsavdelingen å sørge for at alle klagers henvendelser besvares uten ytterligere forsinkelser. Byrådsavdelingen må vurdere om rutinene for å håndtere omfattende og krevende saker er tilstrekkelig gode og at behandlingen av partsinnsyn skilles ut fra øvrige henvendelser og behandles hurtig.

Sakens bakgrunn

A (heretter klager) henvendte seg flere ganger til Byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett i Bergen kommune angående spesialundervisning til hennes sønn som gikk i grunnskolen. Da hun ikke fikk svar, klaget hun over dette til ombudsmannen 10. mars 2019. Ombudsmannen undersøkte saken først per telefon. Det tok tid å få svar fra

byrådsavdelingen, men i telefonsamtale 13. mai 2019 ble det opplyst fra byrådsavdelingen at det ved en gjennomgang av sakskomplekset var funnet fire ubesvarte henvendelser. Byrådsavdelingen beklaget dette, men opplyste at klager kunne vente svar innen kort tid. Den 6. juni 2019 henvendte klager seg på nytt da hun ikke hadde fått svar fra byrådsavdelingen slik hun var forespeilet. Da ombudsmannen ikke lyktes å få svar per telefon, ble saken tatt opp skriftlig med byrådsavdelingen.

Våre undersøkelser

Vi ba i brev 25. juni 2019 byrådsavdelingen svare på om klageren hadde fått svar på sine henvendelser og klager angående spesialundervisning, eventuelt når hun kunne vente svar. Vi ba også opplyst grunnen til at hun ikke hadde fått svar tidligere. Ombudsmannen purret på svar først per telefon og deretter i brev 21. august 2019.

Byrådsavdelingen svarte i brev 10. september 2019. Det ble innrømmet at saksbehandlingsfristene ikke var overholdt og at klager ikke var blitt varslet om forlenget svarfrist. På grunn av store saksrestanser hadde ikke byrådsavdelingen klart å overholde datoen som var formidlet ombudsmannen per telefon og som klager var orientert om per brev. Bergen kommune beklaget den svært lange saksbehandlingstiden og opplyste at de manglende tilsvarene til Fylkesmannen i Vestland skulle sendes i løpet av uke 38.

Klager ga sine merknader i brev 11. september 2019 og opplyste at byrådsavdelingen ikke hadde gitt en fullstendig oversikt over ubesvarte henvendelser fra henne.

Vi ba kommunen om en ytterligere redegjørelse i brev 16. september 2019 og sendte samtidig over klagerens merknader. Byrådsavdelingen ble bedt om å gi en oversikt over hvilke saker hun hadde til behandling, hvilken dato sakene var mottatt, om det var sendt foreløpig svar og når hun kunne vente svar. Særskilt ba vi opplyst om hennes klage på innsyn i dokumenter var ferdigstilt hos kommunen. Med bakgrunn i den lange saksbehandlingstiden ved å utforme svar til Fylkesmannen ba vi opplyst hvilke rutiner og retningslinjer byrådsavdelingen har for oppfølging og prioritering av saker.

Ombudsmannen innvilget utsatt svarfrist til 8. november 2019. Byrådsavdelingen svarte ombudsmannen i brev 25. november 2019. Innledningsvis ble det vist til at skolen og byrådsavdelingen har mottatt et svært høyt antall krav, klager og andre henvendelser fra klager. Sakene har vært svært omfattende og uoversiktlige og det hadde til dels vært vanskelig å vurdere hvilken endring klager ønsket. Noe av den lange saksbehandlingstiden kunne tilskrives sakenes omfang og antallet henvendelser i saken.

Det ble opplyst at det var seks saker under behandling i byrådsavdelingen. Den eldste gjaldt et krav fra 16. mai 2019 om innsyn i opplysninger. Det var ikke sendt foreløpig svar i disse sakene, men kommunen ville tilstrebe å få samtlige krav og klager ferdigbehandlet innen utløpet av 2019.

Kommunen oversendte retningslinjene for saksbehandling gitt i rundskriv 32/2017.

Klager ga sine merknader 27. november og 9. desember 2019. Hun skrev at hennes sønn ikke hadde fått den hjelpen som han trengte, og dette var grunnen til at hun hadde klaget og purret på svar. Det var fortsatt flere ubesvarte klager enn det byrådsavdelingen hadde vist til, hun ga en oversikt over disse. Herunder var hennes klage 8. april 2018 om manglende spesialundervisning, tilrettelegging, opplæring og oppfølging sendt til Fylkesmannen, men videresendt derfra til byrådsavdelingen 16. april 2018, fortsatt ubesvart. Vedtak 25. juni 2019 om delvis innsyn i sønnens journalmappe hos pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) hadde hun først mottatt 25. november 2019, og hun hadde ennå ikke fått dokumentene hun var innvilget innsyn i.

Ombudsmannens syn på saken

Forvaltningsloven § 11 a fastslår krav til saksbehandlingstid og krav om foreløpig svar:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.»

Rundskrivet til byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett i Bergen kommune fastsetter også utfyllende rutiner for saksbehandlingstid og foreløpig svar.

Byrådsavdelingen har innrømmet at det ikke er gitt orientering om forventet saksbehandlingstid i disse sakene, i strid med forvaltningsloven og interne rutiner.

Forsinkelsene er opplyst delvis å skyldes store saksrestanser, antall henvendelser fra klager og omfanget av henvendelsene. Det er forståelig at det er utfordrende å håndtere et så stort antall henvendelser som det har vært i klagers saker. Imidlertid vil det

nødvendigvis føre til et økt antall henvendelser og påminnelser når henvendelsene ikke besvares og det ikke orienteres om forventet saksbehandlingstid. Prioriteringen til forvaltningen må være forsvarlig. Til denne vurderingen må forvaltningen vektlegge at saker om spesialundervisning mister aktualitet for den det gjelder dersom saksbehandlingstiden trekker for langt ut i tid. Slik saken er opplyst her i den tiden ombudsmannen har hatt saken under behandling, er det holdepunkter for å tro at klagene på spesialundervisning ikke er behandlet «uten ugrunnet opphold».

Klagers anmodninger om partsinnsyn er tilsynelatende ikke skilt ut fra klagene på oppfølgingen fra skolen. Dette har fått den konsekvens at partsinnsynsbegjæringene ikke er behandlet «uten ugrunnet opphold», jf. § 11a første ledd. Partsinnsyn skal behandles hurtig slik at parten får ivarett sine rettigheter. Dette forutsetter at forvaltningen allerede på mottakstidspunktet går gjennom henvendelsen og identifiserer innsynsbegjæringene blant disse.

I merknadsrunden har klager opplyst at det er flere ubesvarte klager enn det byrådsavdelingen har gitt oversikt over til ombudsmannen. Flere av disse sakene er fra 2018, og hun skal fortsatt ikke ha fått de dokumentene som hun er innvilget innsyn i.

Byrådsavdelingen må nå i samråd med klager få brakt på det rene hvilke saker som står ubesvart og besvare disse uten ytterligere forsinkelse. Om byrådsavdelingen ikke har oversendt dokumentene klager er innvilget innsyn i, må dette gjøres straks.

Konklusjon

Det foreligger brudd på kravene i forvaltningsloven § 11a om å gi foreløpig svar og om å behandle henvendelsen om partsinnsyn uten ugrunnet opphold. Ombudsmannen har grunn til å tro at også klagene på spesialundervisningen ikke er behandlet «uten ugrunnet opphold».

Det er alvorlig at byrådsavdelingen gjentatte ganger har brutt forvaltningsloven og interne rutiner ved håndteringen av sakene fra klageren. Ombudsmannen anmoder byrådsavdelingen å sørge for at alle klagers henvendelser besvares uten ytterligere forsinkelser.

Byrådsavdelingen bes vurdere hvorvidt de interne rutinene sikrer at ikke store og kompliserte saker blir liggende ubehandlet og uten at det gjøres en fortløpende vurdering av om de innkomne henvendelsene gjelder spørsmål eller krav som må besvares hurtig.

