

Lang saksbehandlingstid i sak om spesialundervisning i grunnskolen

22.6.2022 (2022/1074)

Saken gjelder klage over lang saksbehandlingstid hos barne- og familietjenesten i X kommune i en sak om spesialundervisning i grunnskolen.

Det hadde gått ti måneder fra kommunen i juni 2021 mottok henvisning om sakkyndig vurdering, til kommunen svarte at et eventuelt enkeltvedtak om spesialundervisning senest kunne foreligge ved skolestart høsten 2022. Den totale saksbehandlingstiden før klager får et vedtak om spesialundervisning er dermed et helt skoleår.

Kommunen oppga at den lange saksbehandlingstiden skyldtes store kapasitetsutfordringer i tjenesten. Kommunen anså ikke at den aktuelle saken hadde høyere prioritert enn andre saker med tilsvarende lang saksbehandlingstid.

Sivilombudet er kommet til at saken ikke er behandlet «uten ugrunnet opphold» i henhold til forvaltningsloven.

Forvaltningslovens krav om å orientere klager der det tar uforholdsmessig lang tid før en henvendelse besvares, er heller ikke oppfylt. Sivilombudet forutsetter at kommunen i fremtiden besvarer henvendelser i samsvar med kravene i forvaltningsloven.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder lang saksbehandlingstid og manglende svar fra barne- og familietjenesten i X kommune i en sak om spesialundervisning i grunnskolen. A (heretter klager) hadde søkt om spesialundervisning for sitt barn på ti år. I brev 16. august 2021 til klageren opplyste barne- og familietjenesten at en henvisning om sakkyndig vurdering var mottatt 28. juni 2021. I brevet fremgikk det videre at den sakkyndige vurderingen skulle utarbeides uten ugrunnet opphold, og at enkeltvedtak skulle fattes innen tre måneder etter at henvisningen var mottatt. Av hensyn til ferieavvikling tok kommunen forbehold om noe lengre saksbehandlingstid.

A klaget 2. februar 2022 til barne- og familietjenesten over at det fortsatt ikke var truffet vedtak i saken. I brev 15. februar 2022 opplyste barne- og familietjenesten at den lange saksbehandlingstiden skyldtes store kapasitetsutfordringer i tjenesten. Barne- og familietjenesten opplyste ikke om forventet saksbehandlingstid.

Klageren brakte saken inn for Sivilombudet samme dag som hun hadde mottatt svaret fra kommunen. Klagen hit gjaldt lang saksbehandlingstid og manglende svar fra barne- og familietjenesten i X kommune.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med X kommune. I undersøkelsesbrevet herfra viste vi til forvaltningsloven § 11 a første ledd om at forvaltningen skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Vi påpekte at dette også omfatter enkeltvedtak om spesialundervisning som treffes i henhold til opplæringslova § 5-1, jf. opplæringslova § 15-1. Videre viste vi til Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning punkt 6.5 om at behandling av saker om spesialundervisning «må skje i løpet av rimelig tid», og at saksbehandlingen skal være «forsvarlig». Vi understreket også at det fremgår av veilederen at ved vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid «vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid». Videre viste vi til at i henhold til veilederen er økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering.

I lys av disse rettslige utgangspunktene ba vi X kommune redegjøre for sitt syn på om saksbehandlingstiden i denne saken var forsvarlig. Dersom X kommune mente at kravet til forsvarlig saksbehandlingstid ikke var ivaretatt, ba vi også kommunen redegjøre for hvilke tiltak som vil bli satt i verk for å sørge for at saker om spesialundervisning blir avgjort innen rimelig tid. Videre ba vi om å få opplyst hvilken prioritet saken var gitt, og når sakkyndig vurdering kunne forventes å foreligge.

I svarbrevet hit var kommunen enig i at saksbehandlingstiden i denne konkrete saken ikke var forsvarlig. Videre var kommunen enig i at de rettslige utgangspunktene for saksbehandlingstid i

slike saker fremgår av forvaltningsloven § 11 a og opplæringslova kapittel 5.

Kommunen viste også til at PP-tjenesten foretar en fortløpende prioritering av slike henviste saker, hvor blant annet alvorlighetsgrad i beskrevne vansker er en faktor ved vurderingen av prioritet. PP-tjenesten hadde ikke vurdert denne saken som en prioritert sak som skulle gå foran andre saker med tilsvarende lang saksbehandlingstid. Saken var blitt fordelt til saksbehandler som ville følge opp med å kontakte foreldrene og vurdere hvordan saken skulle utredes i forkant av en sakkyndig vurdering.

Deretter orienterte kommunen om at hele det spesialpedagogiske feltet var under en omfattende omorganisering. Ett av målene med omorganiseringen er at PP-tjenesten skal tidligere og tettere inn i arbeidet med barn og unge. Dette innebærer blant annet at prosessen med sakkyndig vurdering skal utarbeides på et annet grunnlag enn etter dagens modell. Ambisjonen er at saker om spesialundervisning skal avgjøres innen rimelig tid. Kommunen opplyste at i denne konkrete saken vil en sakkyndig vurdering senest være klar innen utgangen av skoleåret våren 2022. Et eventuelt enkeltvedtak om spesialundervisning kunne dermed foreligge ved oppstart av skoleåret høsten 2022.

Sivilombudets syn på saken

Etter forvaltningsloven § 11 a første skal forvaltningen behandle og avgjøre saker «uten ugrunnet opphold». Saksbehandlingstiden avhenger blant annet av sakens art og omfang, hvilke ressurser det aktuelle forvaltningsorgan har til rådighet og forvaltningsorganets totale arbeidsbelastning. Etter § 11 a annet ledd skal forvaltningen sende et foreløpig svar dersom «det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares». I det foreløpige svaret skal det også angis når svaret kan ventes. Kravene i forvaltningsloven § 11 a gjelder for enkeltvedtak om spesialundervisning som treffes i henhold til opplæringslova § 5-1, jf. opplæringslova § 15-1.

Det følger også av Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning punkt 6.5 at behandling av saker om spesialundervisning «må skje i løpet av rimelig tid», og at saksbehandlingen skal være «forsvarlig». Ved vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid «vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid». Etter Sivilombudets oppfatning er elevs rett til spesialopplæring et område der sakens art kan tilsa en rask saksbehandling. Dette fremgår også av Utdanningsdirektoratets veileder.

I denne saken tok det ti måneder fra kommunen i juni 2021 mottok en henvisning om sakkyndig vurdering, til kommunen svarte at et eventuelt enkeltvedtak om spesialundervisning kunne foreligge senest ved skolestart høsten 2022. Den totale saksbehandlingstiden før klager får et vedtak om spesialundervisning er dermed et helt skoleår. Kommunen orienterte heller ikke om at det ville ta uforholdsmessig lang tid å besvare henvendelsen, jf. § 11 a annet ledd. I svarbrevet hit opplyste X

kommune at saksbehandlingstiden skyldtes store kapasitetsutfordringer i tjenesten, i tillegg til at hele det spesialpedagogiske feltet er under en omfattende omorganisering.

Det er positivt at kommunen har iverksatt en omorganisering for å sikre at saker om spesialundervisning skal avgjøres innen rimelig tid. Videre har Sivilombudet forståelse for at store kapasitetsutfordringer i tjenesten og en pågående omorganisering kan få konsekvenser for saksbehandlingstiden. Det er også forståelig at kommunen foretar prioriteringer av saker. Ombudet vil likevel minne om at kommunen har et ansvar for å organisere saksbehandlingen slik at den er i samsvar med kravene i forvaltningsloven, se blant annet ombudets uttalelser 24. august 2021 (SOM-2021-2256), 28. juni 2017 (SOM-2016-2957) og 6. februar 2017 (SOM-2016-419).

Utover en henvisning til store kapasitetsutfordringer i tjenesten og en pågående omorganisering har ikke kommunen redegjort for hvilke kriterier som er lagt til grunn for kommunens prioriteringer. Sivilombudet merker seg at kommunen i svarbrevet hit var enig i at kravet om forsvarlig saksbehandlingstid ikke var oppfylt i denne konkrete saken. Kommunen opplyste også at det er andre saker med tilsvarende lang saksbehandlingstid. Ombudet ber kommunen sørge for at henvendelser blir besvart i henhold til kravene for saksbehandlingstid i forvaltningsloven. Sivilombudet ber også om at kommunen følger kravet om å orientere klager i de tilfeller der det tar uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at X kommune ikke har behandlet saken «uten ugrunnet opphold». Videre har kommunen ikke oppfylt kravet om å orientere klager om at det tar uforholdsmessig lang tid å besvare henvendelsen. Sivilombudet forutsetter at kommunen for fremtiden besvarer henvendelser i henhold til kravene i forvaltningsloven. Ombudet ber om å bli orientert om utfallet av saken innen 31. august 2022 ved oversendelse av kopi av brev til klageren.

22.6.2022 (2022/1074)