

Lang behandlingstid i sak om spesialundervisning i grunnskolen

22.9.2023 (2023/2014)

Saken gjelder lang behandlingstid i en sak om spesialundervisning i grunnskolen.

Klager hadde fått innvilget spesialundervisning ut juni 2022. Ved endt vedtaksperiode ble det ikke truffet noe nytt vedtak om spesialundervisning på tross av gjentatte henvendelser fra klager. Den lange behandlingstiden gjorde at eleven stod uten et nytt vedtak om spesialundervisning basert på en ny og oppdatert sakkyndig vurdering et helt skoleår.

Kommunen oppga at den lange saksbehandlingstiden skyldtes at eleven hadde byttet skole og at eleven hadde høyt skolefravær. Etter kommunens syn var behandlingstiden i saken forsvarlig.

Sivilombudet er kommet til at kommunen ikke har behandlet saken om spesialundervisning «uten ugrunnet opphold», slik forvaltningsloven krever. Ombudet forutsetter at kommunen i fremtiden besvarer henvendelser om spesialundervisning i samsvar med kravene i forvaltningsloven. I tillegg forutsetter ombudet at kommunen sørger for at det i god tid før utløpet av et enkeltvedtak om spesialundervisning vurderes om det kan være et fortsatt behov for slik spesialundervisning etter endt vedtaksperiode.

Videre mener ombudet at kommunen ikke har besvart klagen over den manglende gjennomføringen av det midlertidige vedtaket om spesialundervisning. Ombudet forutsetter at denne henvendelsen nå besvares.

Sakens bakgrunn

(1) Saken gjelder lang behandlingstid i Porsgrunn kommune i en sak om spesialundervisning i grunnskolen. A (heretter klager) var i kontakt med X skole og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) i kommunen gjentatte ganger i forbindelse med overgangen til nytt skoleår høsten 2022 for å sikre at hennes barn, B (heretter eleven), skulle få spesialundervisning også for skoleåret 2022-2023. Eleven hadde hatt vedtak om spesialundervisning tidligere skoleår. Det siste enkeltvedtaket om spesialundervisning varte ut juni 2022.

(2) Eleven ble først henvist til ny utredning ved PP-tjenesten 20. desember 2022. Samtidig ble det truffet et midlertidig (udatert) vedtak om spesialundervisning, i påvente av ny utredning hos PP-tjenesten. Klager mente de midlertidige tiltakene ikke ble satt i gang, og påklaget den manglende gjennomføringen av det midlertidige vedtaket 9. mars 2023. Klagen ble sendt direkte til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, som videresendte klagen til skolen for besvarelse 15. mars 2023 og 31. mars 2023.

(3) PP-tjenesten startet sin utredning i april 2023, etter å ha mottatt nødvendig dokumentasjon fra skolen 3. mars 2023.

(4) Klager purret 23. april 2023 på svar fra kommunen på klagen over manglende gjennomføring av det midlertidige vedtaket, men fikk ingen tilbakemelding på når klagen ville behandles.

(5) Klageren brakte saken inn for Sivilombudet 28. april 2023, og ba ombudet undersøke behandlingstiden i saken om spesialundervisning og kommunens manglende svar på klagen over manglende gjennomføring av det midlertidige vedtaket om spesialundervisning fra desember 2022.

(6) Parallelt med ombudets undersøkelse ble det ferdigstilt en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten 2. juni 2023. Skolen traff nytt enkeltvedtak om rett til spesialundervisning 22. juni 2023. Dette vedtaket er påklaget, og ligger per i dag til behandling hos Statsforvalteren.

Våre undersøkelser

(7) Vi fant grunn til å undersøke behandlingstiden, og stilte Porsgrunn kommune spørsmål om saken i to omganger.

(8) Vi ba først om kommunens syn på om saksbehandlingstiden var forsvarlig, og hva som var årsaken til at det tok nærmere seks måneder før eleven ble henvist til ny utredning ved PP-

tjenesten etter at det forrige enkeltvedtaket om spesialundervisning løp ut. Kommunen mente behandlingstiden i saken var forsvarlig, og viste til at henvisningen til PP-tjenesten først kom 20. desember 2022, og at skolens vurdering av læringsutbytte ble ferdig 3. mars 2023. På spørsmål om hvilken prioritet saken var gitt, opplyste kommunen at saken ble gitt høy prioritet.

(9) Når det gjaldt årsaken til behandlingstiden i saken, viste kommunen til at eleven hadde byttet skole etter vinterferien i 2022. Skolen måtte gjøre seg kjent med eleven, prøve ut tiltak og vurdere om de mente det var behov for ny sakkyndig vurdering eller ikke. Videre ble det vist til at eleven hadde mye fravær og at innvilget spesialundervisning hadde et forholdsvis lite omfang. Det vanskeliggjorde arbeidet med å måle effekten av ulike tiltak.

(10) I nytt brev til kommunen viste vi til klagers opplysninger om at elevens psykolog sendte et brev til PP-tjenesten 8. juni 2022, der det ble bedt om en ny avklaring og vurdering av tiltak for neste skoleår. Vi viste også til at foreldrene selv meldte muntlig i fra om behovet for spesialundervisning og ba om en vurdering i kommunens interne koordineringsteam (KO-team) både i august 2022 og i møte 27. oktober 2022. I tillegg viste vi til at foreldrene ba om et nytt vedtak om spesialundervisning i e-post til kommunen 29. november 2022. I lys av disse opplysningene ba vi om kommunens syn på om saken om spesialundervisning var behandlet «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a.

(11) Kommunen fastholdt at saken var behandlet uten ugrunnet opphold.

(12) Vi spurte også om kommunen hadde rutiner for hvordan elever med rett til spesialundervisning følges opp når vedtaksperioden nærmer seg slutten. Selv om kommunen har retningslinjer for å følge opp elever i denne situasjonen, er det ikke noen automatikk i at en har rett til videre spesialundervisning når perioden for et enkeltvedtak utløper.

(13) På spørsmål om når klagen over den manglende gjennomføringen av det midlertidige vedtaket ville besvares, viste kommunen til hvilke tiltak som var iverksatt det siste skoleåret. Det ble vist til skolens årsrapport 20. juni 2023, som gir en oversikt over opplæringen som er gitt det siste året, samt en vurdering av elevens utvikling.

(14) Klageren har kommet med merknader til kommunens svar, og har særlig vist til at det ble meldt ifra om behov for videre spesialundervisning ved flere anledninger uten at det førte til noe nytt vedtak eller henvisning til PP-tjenesten. Selv om det ikke er noen automatikk i at det er et fortsatt behov for videre spesialundervisning når vedtaksperioden løper ut, viste klager til at eleven har fått innvilget spesialundervisning de siste årene, og at det ikke foreligger opplysninger som tyder på at behovet er endret. Høyt fravær og lavt timeantall innvilget spesialundervisning mente klager kunne tyde på at omfanget av spesialundervisningen som var innvilget ikke var tilstrekkelig. I den forbindelse ble det vist til at den nye sakkyndige vurderingen anbefaler tre ganger så mange timer spesialundervisning som det tidligere vedtaket ga rett til.

(15) Kommunen fikk oversendt klagers merknader, men hadde ingen ytterligere kommentarer.

Sivilombudets syn på saken

(16) Spørsmålet for Sivilombudet er om behandlingstiden i saken om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023 har vært forsvarlig og i tråd med forvaltningslovens krav. I tillegg er det spørsmål om kommunen har besvart klagen over manglende gjennomføring av det midlertidige vedtaket om spesialundervisning.

1. Behandlingstid i sak om spesialundervisning for skoleåret 2022-2023

(17) Vedtak om spesialundervisning skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd, jf. opplæringslova § 15-1. Saksbehandlingstiden avhenger blant annet av sakens art og omfang, hvilke ressurser det aktuelle forvaltningsorganet har til rådighet og organets totale arbeidsbelastning. Verken opplæringslova kapittel 5 eller forvaltningsloven § 11 a angir en konkret saksbehandlingsfrist for enkeltvedtak om spesialundervisning.

(18) Det følger av Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning punkt 6.5 at saker om spesialundervisning må behandles «i løpet av rimelig tid» og at saksbehandlingen skal være «forsvarlig». Dette gjelder for hele prosessen fra skolen starter vurderingen av om eleven har behov for spesialundervisning til enkeltvedtak er fattet. Ved vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid er det i veilederen vist til at «elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, [vil] føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid».

(19) Etter Sivilombudets oppfatning er elevers rett til spesialundervisning et saksområde der sakens art tilsier en rask saksbehandling. I alle fall så raskt at eksisterende spesialundervisningstilbud ikke midlertidig må stanses på grunn av lang saksbehandlingstid. Ettersom behandlingstiden ofte vil løpe parallelt med skoleåret, vil lang behandlingstid føre til direkte tap av rettigheter for elever som viser seg å ha krav på spesialundervisning.

(20) Ombudet har tidligere uttalt at en behandlingstid på ti måneder i en sak om spesialundervisning ikke oppfyller forvaltningslovens krav om å behandle saken «uten ugrunnet opphold», jf. SOM-2022-1074.

(21) I denne saken ble det først truffet et enkeltvedtak om spesialundervisning 22. juni 2023. Det vil si at eleven i realiteten har stått uten vedtak om rett til spesialundervisning basert på en oppdatert sakkyndig vurdering et helt skoleår.

(22) Kommunen har vist til at tilmeldingen til PP-tjenesten først kom til skolen 20. desember 2022. Det er noe uklart for ombudet hva kommunen mener med dette. Normalt er det skolen eller skoleeier selv som henviser elever til PP-tjenesten dersom foresatte eller eleven ber om det eller dersom skolen selv vurderer at det er behov for en (ny) sakkyndig vurdering.

(23) Slik saken er opplyst for ombudet, er det dokumentert at klager ved gjentatte anledninger har forsøkt å få på plass et nytt vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022-2023. Uavhengig av om det legges til grunn at skolen/kommunen først fikk en henvendelse om videre

spesialundervisning og behov for en ny sakkyndig utredning hos PP-tjenesten i juni, august, oktober eller november 2022, mener Sivilombudet at saken om spesialundervisning ikke er behandlet «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a.

(24) I de oversendte saksdokumentene fra kommunen er det ingen dokumentasjon på at de gjentatte henvendelsene fra klageren er forsøkt svart ut eller imøtekommet med konkrete tiltak før eleven ble henvist til PP-tjenesten for ny utredning i desember 2022. Det tok nokså lang tid før utredningen ble satt i gang etter henvisningen. Slik ombudet forstår det, var det først 3. mars 2023 at skolen hadde oversendt nødvendig dokumentasjon til PP-tjenesten slik at de kunne starte utredningen i april 2023. Etter at eleven ble henvist til ny utredning ved PP-tjenesten, gikk det så seks måneder før det ble truffet et enkeltvedtak om spesialundervisning på bakgrunn av den nye sakkyndige rapporten

(25) Behandlingstiden er av kommunen begrunnet med at eleven byttet skole etter vinterferien i 2022 og et høyt skolefravær. Skolebyttet skjedde i uke 9 i 2022, det vil si en god stund før enkeltvedtaket om spesialundervisning utløp i juni 2022. Det er etter ombudets syn vanskelig å se at skolebyttet kan begrunne den lange behandlingstiden i saken om spesialundervisning for påfølgende skoleår.

(26) Heller ikke høyt skolefravær kan etter ombudets syn begrunne at kommunen har brukt tiden frem til desember 2022 på å henvise eleven til PP-tjenesten. Selv om høyt fravær nødvendigvis vil kunne gjøre det vanskeligere for skolen å vurdere om eventuelle tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet er tilstrekkelig, kan ikke en eventuell henvisning til PP-tjenesten utelates på grunn av høyt fravær. Ombudet minner om at det følger av opplæringslova § 5-4 første ledd, jf. § 5-3 første ledd, at foreldrene eller eleven selv kan kreve at det gjøres en sakkyndig vurdering. Denne retten gjelder uavhengig av skolens syn på elevens behov for spesialundervisning, og gjelder også i tilfeller der foreldrene eller eleven ønsker en ny sakkyndig vurdering der det allerede foreligger en sakkyndig vurdering i tilknytning til et tidligere enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. Ot.prp.nr.46 (1997-1998) side 169 og Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning punkt 4.1 nummer 5.

(27) Kommunen har opplyst at det foreligger rutiner for å sikre videre spesialundervisning for elever ved overgangen til nytt skoleår. Etter ombudets syn tyder behandlingen av elevens sak på at kommunens rutiner på dette området ikke er tilstrekkelige. Ombudet forutsetter at kommunen i fremtiden sørger for at det i god tid før utløpet av et enkeltvedtak om spesialundervisning, gjøres nødvendige vurderinger av om det kan være et fortsatt behov for slik undervisning etter endt vedtaksperiode.

2. Manglende svar på klage over gjennomføring av midlertidig vedtak om spesialundervisning

(28) Ombudet går så over til å vurdere om kommunen har besvart klagen over manglende gjennomføring av det midlertidige vedtaket om spesialundervisning i tråd med forvaltningslovens krav.

(29) Som nevnt ovenfor følger det av forvaltningsloven § 11 a første ledd at forvaltningen skal forberede og avgjøre saker «uten ugrunnet opphold». Videre følger det av bestemmelsens annet ledd at det «snarest mulig» må gis et foreløpig svar dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før henvendelsen kan besvares. I saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis et foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11 a tredje ledd.

(30) Klagen over manglende oppfyllelse av det midlertidige vedtaket om spesialundervisning ble oversendt til kommunen fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark 15. mars og 31. mars 2023.

(31) Sivilombudet kan ikke se at kommunen har besvart denne klagen eller at det er sendt noe foreløpig svar til klager etter oversendelsen fra Statsforvalteren. Redegjørelsen for opplæringstilbudet som er gitt i kommunens svar til ombudet, kan ikke regnes som et svar til klager. Henvendelsen må nå besvares.

(32) Ombudet er kjent med at det er en viss usikkerhet knyttet til det rettslige grunnlaget for klageadgangen på manglende gjennomføring av vedtak om spesialundervisning. Dette spørsmålet har ikke vært undersøkt i denne saken. Ombudet (da Sivilombudsmannen) har tidligere uttalt seg om de rettslige rammene for denne klageadgangen, se SOM-2016-1689. Spørsmålet er også omtalt i forarbeidene til ny opplæringslov, jf. Prop. 57 L (2022-2023) punkt 59.4.2 og 59.5.1. Dersom kommunen mener det ikke foreligger en adgang til å påklage manglende gjennomføring av vedtak om spesialundervisning etter dagens lov, må det treffes et avvisningsvedtak som kan overprøves av Statsforvalteren. Uavhengig av om kommunen mener det foreligger en klageadgang eller ikke, må spørsmålene knyttet til gjennomføringen av det midlertidige vedtaket som klager har tatt opp i sine henvendelser nå besvares.

Konklusjon

(33) Sivilombudet er kommet til at Porsgrunn kommune ikke har behandlet saken om spesialundervisning «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a. Ombudet forutsetter at kommunen for fremtiden behandler saker om spesialundervisning i henhold til kravene i forvaltningsloven.

(34) Videre er ombudet kommet til at kommunen ikke har besvart klagen over manglende gjennomføring av det midlertidige vedtaket om spesialundervisning. Ombudet ber om at det nå gis et svar snarlig.

22.9.2023 (2023/2014)