

# Behandlingstiden ved pedagogisk-psykologisk tjeneste i Bergen kommune i en sak om spesialundervisning

20.3.2024 (2023/5666)

Saken gjelder Bergen kommunes behandlingstid i en sak om spesialundervisning. Eleven ble henvist til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) for utredning i mai 2023 og fikk opplyst at det ville ta minimum ni måneder før PP-tjenesten kunne starte på sin utredning.

I forbindelse med ombudets undersøkelse av behandlingstiden, opplyste kommunen at PP-tjenesten antakelig ville begynne med sin utredning i løpet av juni 2024. Årsaken til den lange behandlingstiden ble opplyst å være store kapasitetsutfordringer ved PP-tjenesten i Bergen kommune.

Sivilombudet er kommet til at PP-tjenestens behandlingstid i elevens sak er uforsvarlig lang og i strid med forvaltningslovens krav til at saken skal behandles uten ugrunnet opphold. Bergen kommunes redegjørelse for den generelle situasjonen i PP-tjenesten, viser at lang behandlingstid er et problem for flere elever tilknyttet den samme avdelingen i kommunen. Ombudet ser med bekymring på at flere elever må vente i lang tid på vedtak om spesialundervisning.

**Bergen kommune ble bedt om å vurdere om det kan treffes et midlertidig vedtak for eleven i påvente av en avgjørelse i saken. I tillegg ba ombudet om å bli holdt orientert om fremdriften i elevens sak. Ombudet vil også følge med på om ventelistene i PP-tjenesten er redusert eller fjernet ved utgangen av året, slik kommunen har forespeilet.**

## **Sakens bakgrunn**

(1) Saken gjelder Bergen kommunes behandlingstid i en sak om spesialundervisning. A (heretter eleven) ble i mai 2023 henvist til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) for utredning i forbindelse med søknad om spesialundervisning. Elevens mor, haB (heretter klageren), fikk opplyst at det på grunn av stor pågang ville ta minimum ni måneder før PP-tjenesten kunne starte sitt utredningsarbeid.

(2) Klageren brakte saken inn for Sivilombudet 5. desember 2023, og ba ombudet undersøke kommunens behandlingstid i saken.

## **Våre undersøkelser**

(3) Vi fant grunn til å undersøke behandlingstiden i saken nærmere. I brev 13. desember 2023 ba vi Bergen kommune om å gi sitt syn på om elevens sak om spesialundervisning var behandlet uten ugrunnet opphold, slik forvaltningsloven § 11 a krever. Videre spurte vi når PP-tjenesten ville starte opp med sin utredning og hvilke avbøtende tiltak som var iverksatt i påvente av et eventuelt vedtak om spesialundervisning. I tillegg spurte vi om behandlingstiden i saken var representativ for tilsvarende saker om spesialundervisning, og om kommunen hadde oversikt over gjennomsnittlig behandlingstid ved PP-tjenesten. Vi spurte også om kommunen bruker ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning, og hvilke tiltak som var iverksatt for å bedre PP-tjenestens kapasitet generelt.

(4) I brev 16. januar 2024 erkjente Bergen kommune at behandlingstiden ved PP-tjenesten verken har vært, eller er, forsvarlig. Den lange behandlingstiden skyldes PP-tjenestens samlede saksbehandlingskapasitet. Den manglende kapasiteten kunne etter kommunens syn ikke begrunne opphold i saksbehandlingen og elevens sak var derfor ikke behandlet uten ugrunnet opphold. Kommunen anslo at PP-tjenesten ville starte sakkyndighetsarbeidet i elevens sak i løpet av juni 2024. Deretter redegjorde kommunen for flere tilpasninger som var gjort i undervisningen innenfor elevens rett til tilpasset opplæring i påvente av et vedtak om spesialundervisning.

(5) Kommunen opplyste at behandlingstiden i elevens sak var representativ for tilsvarende saker. PP-tjenesten vurderer hver sak som henvises og gjør prioriteringer basert på

henvisningstidspunkt og behov. Svært alvorlige saker vil startes opp raskere. Elevens situasjon er imidlertid ikke regnet som en svært alvorlig sak.

(6) På vårt spørsmål om bruk av ventelister, viste kommunen til at PP-tjenesten bruker ventelister for å organisere arbeidet på grunn av kapasitetsutfordringene. Kommunen mente at bruken av venteliste ikke er et lovbrudd i seg selv, men en nødvendig og beklagelig følge av at kravet til saksbehandlingstid ikke er oppfylt. Når kapasiteten er slik den er nå, må PP-tjenesten ta stilling til hvilke elever som må prioriteres for utredning. Det er viktig at de elevene som antas å ha størst behov for spesialundervisning blir vurdert før andre elever.

(7) Kommunen redegjorde deretter for bakgrunnen for at PP-tjenesten har hatt en krevende situasjon over flere år og hvilke tiltak som er iverksatt for å styrke PP-tjenestens kapasitet. Videre viste kommunen til tidligere og pågående tilsyn som Statsforvalteren i Vestland har ført og fører med Bergen kommune på det spesialpedagogiske feltet. Tiltakene som nå er iverksatt forventes å fjerne eller i stor grad redusere ventelistene for PP-tjenesten i løpet av 2024. Samtidig ble det vist til forhold som gjør at det er vanskelig å forutsi behovet for sakkyndige vurderinger fremover. Bergen kommune understreket at de tar situasjonen i PP-tjenesten på alvor og at de vil følge utviklingen tett fremover. Dersom iverksatte tiltak ikke gir effekt, vil kommunen forsterke tiltakene eller vurdere andre tiltak.

(8) Klageren kom med kommentarer til kommunens svar 30. januar 2024, og viste blant annet til at kommunens erkjennelse av at saksbehandlingstiden er for lang ikke endrer situasjonen for eleven. Eleven henger nå etter på skolen på grunn av manglende hjelp. I tillegg ble det vist til at eleven selv ønsker spesialundervisning. Den lange behandlingstiden i saken gjør at eleven går uten spesialundervisning i opp mot to år fra første gang skolen tok kontakt med PP-tjenesten høsten 2022 og meldte ifra om at det var behov for tilpasninger i opplæringen.

(9) Bergen kommune fikk anledning til å kommentere klagerens påpekninger, men har ikke kommet med ytterligere merknader til saken.

## **Sivilombudets syn på saken**

### **1. Behandlingstiden i elevens sak**

(10) Spørsmålet for Sivilombudet er om Bergen kommunes behandlingstid i elevens sak om spesialundervisning er forsvarlig og i tråd med forvaltningslovens krav.

(11) Vedtak om spesialundervisning skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd, jf. opplæringslova § 15-1. Bestemmelsen stiller krav til den totale behandlingstiden i saken og til hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Om saken kan anses behandlet uten ugrunnet opphold beror på en skjønnsmessig vurdering der det blant annet vil være relevant å se hen til sakens art og omfang, hvilke ressurser det aktuelle forvaltningsorganet har til rådighet og organets totale arbeidsbelastning, jf. Ot.prp.nr. 75 (1993-1994) side 59.

(12) Verken opplæringslova kapittel 5 eller forvaltningsloven § 11 a oppstiller noen konkret frist for kommunens behandlingstid i saker om spesialundervisning, men saksbehandlingen må være forsvarlig. Kravet til å behandle saken uten ugrunnet opphold gjelder hele saksforberedelsen i kommunen, fra skolen vurderer elevens behov til enkeltvedtak er fattet. Det vil si at også PP-tjenestens utredning er underlagt forvaltningslovens krav til behandlingstid.

(13) Det følger av Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning punkt 6.5 at saker om spesialundervisning må behandles «i løpet av rimelig tid». 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».

(14) Saker om spesialundervisning er av stor betydning for den enkelte. Det kommer tydelig frem i de henvendelsene ombudet mottar i disse sakene. Sivilombudet har i flere tidligere uttalelser vist til at elevers rett til spesialundervisning er et saksområde der sakens art tilsier en rask saksbehandling, se ombudets uttalelser 22. juni 2022 (sak 2022/1074), 22. september 2023 (sak 2023/2014) og 14. februar 2024 (sak 2023/4868). 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.

(15) Manglende ressurser og forvaltningsorganets totale arbeidsbelastning kan som nevnt begrunne opphold i saksbehandlingen i tråd med forvaltningsloven § 11 a. I saker om spesialundervisning vil imidlertid sakens art etter ombudets syn tilsi at lengre opphold i saksbehandlingen på grunn av manglende ressurser vil anses ugrunnet etter forvaltningsloven § 11 a første ledd. Kommunen må innrette sine tjenester på en slik måte at elevenes rettigheter etter opplæringslova er mulig å oppfylle.

(16) Spesialundervisning er en lovpålagt oppgave for kommunen. Dersom kapasiteten i PP-tjenesten er på et nivå som gjør at elever må vente ett helt skoleår eller lenger på å få innvilget nødvendig spesialundervisning, er tjenesten innrettet på en slik måte at kommunen ikke oppfyller sine plikter etter opplæringslova innenfor en forsvarlig tidsramme. En slik kapasitetsmangel kan etter ombudets syn ikke begrunne at en lengre behandlingstid må godtas etter forvaltningsloven § 11 a.

(17) Eleven ble henvist til PP-tjenesten for utredning i mai 2023. Bergen kommune anslår at PP-tjenesten først vil starte på sin utredning i løpet av juni 2024. Saken vil dermed ha en ren liggetid hos PP-tjenesten på over ett år. I tillegg kommer tiden skolen vil trenge for å utforme et vedtak når utredningen er ferdigstilt. Det innebærer at det vil ha gått mer enn ett helt skoleår fra henvisningen til PP-tjenesten før eleven får et vedtak om spesialundervisning. Slik klager har påpekt, gikk det også noe tid fra høsten 2022 da skolen først var i kontakt med PP-tjenesten for en mulig henvisning av eleven, frem til eleven ble henvist til utredning i mai 2023.

(18) Ombudet ser svært alvorlig på den lange behandlingstiden i saken. Selv om elevens sak ifølge kommunen ikke er av de mest alvorlige, vil det for den enkelte elev som har større eller mindre behov for tilpasninger av opplæringen være en stor belastning å gå i så lang tid uten

nødvendige tilpasninger av opplæringstilbudet. Etter ombudets syn er det klart at elevens sak ikke er behandlet uten ugrunnet opphold og at den lange ventetiden i saken er uforsvarlig. Ombudet er glad for at Bergen kommune selv erkjenner at PP-tjenestens behandlingstid verken fremstår forsvarlig eller i tråd med forvaltningsloven § 11 a.

(19) I svaret hit har Bergen kommune redegjort for hvilke tilpasninger som er gjort i elevens opplæringstilbud i påvente av et vedtak om spesialundervisning. Ombudet har ikke grunnlag for å ta stilling til om det tilbudet som nå gis er tilstrekkelig for å sikre eleven et forsvarlig opplæringstilbud frem til det foreligger et vedtak som eventuelt innvilger spesialundervisning. Dette beror på kjennskap til elevens konkrete behov og pedagogfaglige vurderinger som ombudet vanskelig kan overprøve. At eleven, ifølge klageren, selv uttrykker et klart ønske om spesialundervisning og i tillegg opplever å henge etter på skolen kan imidlertid tyde på at tilbudet som gis per i dag ikke oppleves tilstrekkelig. Ombudet ber derfor kommunen vurdere om det bør innvilges mer spesialpedagogisk hjelp i et midlertidig vedtak i påvente av et endelig vedtak om spesialundervisning, alternativt om det er rom for ytterligere tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet til eleven.

## **2. Kapasitetsutfordringer i PP-tjenesten generelt**

(20) Sivilombudet merker seg kapasitetsutfordringene ved PP-tjenesten i Bergen kommune, som har vedvart over flere år. Slik ombudet forstår det, er omorganiseringen av tjenestene i 2015 noe av bakgrunnen for den manglende kapasiteten. Det er bekymringsfullt at flere elever må vente svært lenge før de får vedtak om spesialundervisning. Ombudet merker seg de tiltakene som er iverksatt i forbindelse med Statsforvalterens tilsyn og at kommunen tar situasjonen på alvor. Videre merker ombudet seg at kommunen forventer en merkbar reduksjon av ventetiden for utredning hos PP-tjenesten i løpet av 2024.

(21) Når det gjelder kommunens bruk av ventelister, forstår ombudet det slik at PP-tjenesten benytter ventelister for å systematisere den prioriteringen som gjøres av sakene som henvises til PP-tjenesten. Bruken av ventelister ser ut til å være en konsekvens av at behandlingstiden i PP-tjenesten generelt er for lang. Videre oppfatter ombudet det slik at de tiltakene som nå er satt inn for å bedre kapasiteten tar sikte på å fjerne eller redusere behovet for ventelister i PP-tjenesten i løpet av 2024.

(22) Bergen kommunes svar hit viser at PP-tjenesten foretar en prioritering av de sakene som kommer inn, ut fra henvisningstidspunkt og elevens behov. De elevene som antas å ha størst behov for spesialundervisning utredes først. I tillegg oppfatter ombudet det slik at også henvisningstidspunkt tas hensyn til ved kommunens prioritering. Selv om grunnleggende likhetshensyn tilsier at saker i utgangspunktet skal behandles i den rekkefølgen de kommer inn, har forvaltningen adgang til å prioritere visse saker uten å bryte likhetsprinsippet, jf. HR-2006-2007-A avsnitt 38. Det vil være i tråd med god forvaltningsskikk å prioritere saker der særlige grunner tilsier det. Slik saken er opplyst for ombudet, fremstår kommunens prioritering av de mest alvorlige sakene der elevene antas å ha størst behov for spesialundervisning, som saklig

begrunnet. Ombudet vil samtidig understreke at dette forutsetter at kommunen også ser hen til henvisningstidspunkt ved sin prioritering, slik at mindre alvorlige, men eldre saker ikke blir liggende uforholdsmessig lenge før de tas tak i.

## Konklusjon

(23) Sivilombudet er kommet til at Bergen kommune ikke har behandlet elevens sak om spesialundervisning «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. Behandlingstiden er etter ombudets syn uforsvarlig lang.

(24) Ombudet ber Bergen kommune om en orientering når PP-tjenesten setter i gang med sin utredning av eleven, samt når det er truffet et vedtak i saken. I tillegg ber ombudet om at kommunen innen 15. april 2024 vurderer om det skal treffes et midlertidig vedtak eller settes inn ytterligere tilrettelegging for eleven i påvente av en avgjørelse i saken.

(25) Når det gjelder den generelle kapasiteten i PP-tjenesten, ber ombudet om en redegjørelse fra kommunen om hvilken effekt tiltakene som er satt i gang har hatt på PP-tjenestens ventelister innen 1. desember 2024.

20.3.2024 (2023/5666)