



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni
Tromssan ja Finmarkun maaherra*

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Saksbehandlingstid i saker om
spesialundervisning

Salangen kommune

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1 Om tilsynet med Salangen kommune	4
1.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	4
1.2 Tema for tilsyn – saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2. Krav til at skoleeier skal ha et forsvarlig system som sikrer at elevene får oppfylt retten til spesialundervisning	4
2.1 Rettslig krav	4
2.2 Fylkesmannens undersøkelser	6
2.3 Fylkesmannens vurderinger	7
2.4 Fylkesmannens konklusjon	9
3. Forhåndsvarsel om pålegg	9
4. Status på rapporten og veien videre	9

Sammendrag

Dette er endelig rapport etter Fylkesmannens skriftlige tilsyn med Salangen kommune.

Tema for Fylkesmannens tilsyn er saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning i Salangen kommune.

Tilsynet er gjennomført ved at Fylkesmannen har bedt kommunen om å gjøre rede saksbehandlingstiden for alle enkeltsaker henvist PPT for sakkyndig vurdering i 2017 og 2018. Vi viser for øvrig til varsel om tilsyn for nærmere detaljer.

Fylkesmannen har avdekket ett lovbrudd i forbindelse med tilsynet:

- Salangen kommune har ikke et forsvarlig system for å sikre at elevers rett til spesialundervisning oppfylles, jf. opplæringsloven § 13-10 jf. § 5-1.

Kommunen får frist til 15.9.2019 til å rette det avdekkede lovbruddet.

1 Om tilsynet med Salangen kommune

1.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven kapittel 1-16, jf. opplæringsloven § 14-1 jf. kommuneloven kapittel 10A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Vårt tilsyn med kommunen er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

1.2 Tema for tilsyn – saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning

Tema for tilsyn og valg av kommuner som tilsynsobjekt er basert på en risikovurdering. Fylkesmannen har fått opplysninger som kan tyde på at PPT for kommunene Lavangen, Dyrøy og Salangen har lang saksbehandlingstid når det gjelder utredning og skriving av sakkyndige vurderinger. Vi har derfor ført tilsyn med saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning i alle de tre nevnte kommunene.

Vi vil fremheve at saker som gjelder spesialundervisning er tidssensitive. Elever som har behov for særlig tilrettelegging av opplæringstilbudet, skal få oppfylt retten til spesialundervisning til rett tid. Dette betyr at lovbrudd på dette området kan få betydelige negative følger for de elever det gjelder. Vi mener derfor at det er av stor betydning at vi som tilsynsmyndighet undersøker forholdet.

I tilsynet har vi sett på om Salangen kommune som skoleeier ivaretar de plikter som følger av opplæringsloven § 13-10 for å sikre at elevene i kommunen får oppfylt rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Salangen kommune ble varslet gjennom brev av 19.10.2018. Kommunen har avgitt redegjørelse og fremlagt dokumentasjon for Fylkesmannen, jf. kommuneloven § 60 c. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på de innsendte dokumentene.

2. Krav til at skoleeier skal ha et forsvarlig system som sikrer at elevene får oppfylt retten til spesialundervisning

2.1 Rettslig krav

Skoleeier (kommunen) er ansvarlig for at opplæringen er i samsvar med opplæringsloven og forskrifter, som utgjør de juridiske rammene for skoleeiers og den enkelte skoles lokale arbeid med læreplanene. Dette fordrer at skoleeier har et system for å sikre at så skjer, jf.

opplæringsloven § 13-10 annet ledd:

Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. (...)

Det er ikke stilt formelle krav til hvordan dette systemet skal være utformet, men det skal være egnet til å forebygge lovbrudd, avdekke lovbrudd og til å rette opp lovbrudd, jf. Ot.prp. nr. 55 (2003-2004). Internkontrollsystemet må være kjent i organisasjonen og omhandle de lovkrav som etter en risikovurdering må være med. Det må kunne dokumenteres at kommunen arbeider aktivt og kontinuerlig for å sikre elevenes rettigheter etter opplæringsloven med forskrifter. Kommunen må også sikre seg informasjon om tilstanden i skolen og pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Systemet er ment å være et styrings- og arbeidsredskap innad i kommunen, men systemet vil også være et redskap ved dokumentasjon overfor tilsynsmyndighetene om at kommunen ivaretar lovligheten innad i egen virksomhet.

Det følger av opplæringsloven § 5-1 at elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.

I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning fremgår det at forvaltningslovens saksbehandlingsregler om enkeltvedtak utfyller saksbehandlingsreglene i opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 15-1. I tillegg utfyller ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, som for eksempel forbudet mot usaklig forskjellsbehandling og kravet til forsvarlighet i saksbehandlingen. Dette er nærmere omtalt i direktoratets veileder.

Det følger av opplæringsloven § 5-3 at før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning skal det foreligge en sakkyndig vurdering av elevens særlige behov. Av opplæringsloven § 5-4 første ledd første setning fremgår det at eleven eller dennes foreldre kan kreve at skolen gjør de undersøkelser som er nødvendige for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning. Dette betyr at elev og foreldre har rett til å bli henvist til PPT for utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Dette er presisert i lovens forarbeider, jf. Prop. 129 L. (2012-2013)

I § 5-4 første ledd tredje setning heter det:

Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkyndig vurdering.

I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning heter det følgende om saksbehandlingstid i punkt 6.5:

Opplæringsloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning, men vi legger til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Disse gjelder for hele prosessen; fra skolen starter vurderingen om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. I 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.

(...) I forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet ”forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold”. Den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen. Derfor gjelder kravet om at saken skal behandles ”uten ugrunnet opphold” også for PP- tjenesten. Når enkeltvedtaket er gjort, skal parten informeres ”så snart som mulig”. Det er viktig at PP-tjenesten, som saksforberedende organ, ser sin rolle i dette arbeidet.

Det går altså en grense for hvor lang tid saksbehandlingen må påregnes å ta, særlig med tanke på at det handler om å sikre grunnleggende rettigheter for enkeltelever.

Det er Fylkesmannens vurdering at dersom den samlede saksbehandlingstiden vanligvis er mer enn tre måneder fra henvisning til PPT til enkeltvedtak foreligger, så oppfyller ikke kommunen elevenes rett til spesialundervisning. Vi finner å kunne forholde oss til dette som en generell grense, selv om det i enkeltsaker vil være nødvendig med en raskere saksbehandling og i noen saker vil måtte påregnes noe lengre saksbehandlingstid. Vi mener dermed at det kun unntaksvis kan anses som lovlig praksis å ha en lengre saksbehandlingstid enn tre måneder, sett hen til den store betydningen retten til spesialundervisning har for enkeltelever.

I noen spesielle tilfeller må det likevel påregnes at det vil ta lengre tid å utrede en sak om spesialundervisning, for eksempel der PPT må innhente opplysninger/råd fra eksterne aktører (for eksempel spesialisthelsetjenesten, Statped eller liknende) og dette fører til at utredningen av saken trekker ut. Men også i slike tilfeller vil det gå en grense. Noen ganger må kommunen sørge for å få en sakkyndig vurdering i påvente av slike eksterne, pågående utredninger. Så må kommunen sikre at PPT foretar en ny sakkyndig vurdering når utredningene er ferdige og at det kan treffes nytt vedtak i den aktuelle saken.

Videre heter det i Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning (våre understrekinger):

Kravet om at saken skal behandles ”innen rimelig tid” innebærer blant annet at PP-tjenesten eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning. En venteliste strider mot elevens rett til spesialundervisning. Elevens rett til spesialundervisning skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tjenesten. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, er ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering. Skoleeier plikter å ha et forsvarlig system for å sikre at elevens rettigheter og plikter oppfylles, jf. opplæringsloven § 13-10.

Kommunen skal ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at kravene i opplæringsloven med forskrifter oppfylles, når det gjelder elevenes rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 13-10 jf. §§ 5-1, 5-3 og 5-4.

2.2 Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannen varslet tilsyn med brev av 19.10.2018, hvor vi ba kommunen gjøre rede for saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning.

Kommunen svarte på varsel om tilsyn med brev av 3.12.2018. Kommunen har sendt inn en oversikt, som viser saksbehandlingstid i alle enkeltsaker om spesialundervisning, hvor henvisning til PPT skjedde i 2017 og 2018. Kommunen har skilt ut saksbehandlingstid i PPT (fra henvisning til sakkyndig vurdering forelå) og samlet saksbehandlingstid til enkeltvedtak forelå (fra henvisning PPT til enkeltvedtak forelå). I tillegg har kommunen opplyst hvor mange saker som per 1.11.2018 var henvist til PPT, og hvor sakkyndig vurdering ennå ikke foreligger, samt når sakene ble henvist.

2.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen har gått gjennom og vurdert kommunens redegjørelse og innsendt dokumentasjonen.

Vi har innhentet opplysninger om og vurdert, den faktiske saksbehandlingstiden i saker om spesialundervisning i kommunen. Når vi fører tilsyn, er det vanligvis «nå-situasjonen» vi kontrollerer. Det vil si hvordan tilsynsobjektets (kommunens) praksis vedrørende det aktuelle tilsynstemaet er på tiden for gjennomføringen av tilsynet. I dette tilsynet, hvor vi ser på kommunens saksbehandlingstid, har vi likevel funnet det nødvendig at vi også vurderer kommunens saksbehandlingstid over en periode noe bakover i tid. Vi har vurdert at dette er nødvendig i denne type tilsyn, fordi et rent øyeblikksbilde på tidspunktet for kommunens dokumentasjon/redegjørelse, kan gi et misvisende inntrykk.

Fylkesmannen vil videre opplyse at vårt arbeid med dette tilsynet måtte utsettes til januar 2019. I varsel om tilsyn skrev vi at vi ville skrive foreløpig rapport før årsskiftet 2018-2019. Utsettelsen skyldes at andre oppgaver måtte prioriteres.

Kommunen har opplyst at den har vært i en omleggingsprosess med nytt saksbehandlingssystem for PPT og kommunens eget datasystem har også vært under en omlegging. Kommunen opplyser også at PPT for Dyrøy, Lavangen og Salangen har hatt en vakant stilling de siste 8-9 månedene forut for redegjørelsen, men at det nå er ansatt kvalifisert personell. PPT har dermed besatt alle stillinger fra nå.

Ifølge kommunens oversikt ble 12 elever henvist til PPT i årene 2017 og 2018, i åtte av disse sakene er det ennå ikke utarbeidet sakkyndige vurderinger. I tre av sakene som ble henvist i 2017 forelå det per 1.11.2018 ennå ikke sakkyndig vurdering. Kommunen har skrevet at PPT har hatt vakant stilling de siste 8-9 månedene forut for sin redegjørelse av 3.12.2018. Vi kan ikke se at dette medfører at kommunens oversikt over saksbehandlingstiden de to siste årene ikke er representativ for dagens situasjon.

Vi ser at kommunen har truffet enkeltvedtak i 4 av sakene som ble henvist i 2017 og 2018. I disse sakene har kommunens saksbehandlingstid vært på minst 7 måneder. Det var per 1.11.2018 åtte saker henvist i 2017 og 2018 som ennå ikke var ferdig behandlet.

Kommunen har redegjort for saksbehandlingstiden for tre av elevene som ble henvist i 2017 og hvor det ikke foreligger sakkyndig vurdering. For elev nr. 1, som ble henvist i mai 2017, skriver kommunen at problemer med «kapasitet/datavansker» har ført til at eleven ikke har fått sakkyndig vurdering og vedtak. Kommunen skriver likevel at eleven har fått tett oppfølging hele tiden. Fylkesmannen finner at dette ikke er en tilfredsstillende forklaring på situasjonen for eleven. Selv om vi ikke kan utelukke at eleven får god oppfølging, er

situasjonen for eleven ikke tilfredsstillende. En sakkyndig vurdering vil gi en nødvendig faglig veiledning om hvilke tilrettelegginger eleven trenger. Inntil skolen har truffet enkeltvedtak får ikke eleven noen form for avklaring av sine rettigheter. Det kan også være at eleven har et ønske om å få overprøvd sitt opplæringstilbud i en klagesak. Dette vil heller ikke eleven få anledning til. Dette er et rettssikkerhetsproblem for den aktuelle eleven som til nå har ventet 21 måneder på å få sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning.

For to av elevene (elev 2 og elev 3) skriver kommunen at man har besluttet å heller justere det ordinære opplæringstilbudet for å møte elevenes behov. Det heter at PPT har hatt tett kontakt med de foresatte og skolen hele veien og at det er enighet mellom skole og hjem om dette. Når det gjelder disse to tilfellene hvor kommunen opplyser at skolene har tilpasset opplæringen til elevene etter henvisning til PPT. Fylkesmannen finner det nødvendig å kommentere en slik praksis.

For det første skal skolene forsøke ut tilpasninger innenfor det ordinære opplæringstilbudet fortløpende og før henvisning til PPT skal skje, jf. opplæringsloven § 5-4 første ledd siste punktum. Dette har sammenheng med skolens plikt til å gi elevene tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven § 1-3. Vi mener derfor at kommunen som skoleeier bør påse at skolen oppfyller opplæringslovens krav til å gi elevene tilpasset opplæring så snart slike behov avdekkes.

Vi mener videre at disse to sakene skulle ha vært avsluttet som saker om spesialundervisning hos både skolen og PPT, så snart skolen og PPT, i samarbeid med hjemmet, fant ut at elevene ikke trenger spesialundervisning. PPT skulle da ha skrevet en (kort) sakkyndig vurdering hvor de konkluderer om elevene har behov for spesialundervisning eller ikke. Deretter skulle kommunen ha fattet et vedtak med avslag på spesialundervisning. Elevene/de foresatte ville da ha fått en nødvendig avklaring av sakene sine. Per i dag ser vi på dette som uavklarte/ubehandlede saker som kommunen har hatt liggende siden henholdsvis mai og november 2017.

Vi ser videre at tre av elevene som ble henvist i 2018, ble henvist i perioden januar til april 2018. Dette betyr at disse elevene ble henvist til PPT for sakkyndig vurdering 7 – 10 måneder før kommunens redegjørelse til Fylkesmannen, og uten at det forelå sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. En slik lang saksbehandlingstid over tid er ikke i tråd med elevenes rettigheter etter opplæringsloven § 5-1. Elever som har rett til spesialundervisning skal ha oppfylt retten til rett tid. Vi kan ikke se at de forklaringene kommunen har gitt til situasjonen legitimerer en så lang saksbehandlingstid i tidssensitive saker som saker om spesialundervisning.

På bakgrunn av det ovennevnte finner Fylkesmannen at Salangen kommune ikke oppfyller elevenes rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, fordi den samlede saksbehandlingstiden i sakene er for lang og fordi kommunen hadde fire elever som er henvist 7 – 18 måneder før kommunens redegjørelse til Fylkesmannen, og hvor det ikke forelå sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning.

På bakgrunn av vår konklusjon i forrige avsnitt, kan vi ikke finne at kommunen har et forsvarlig system som er egnet til å ivareta elevenes rett til spesialundervisning, jf. kravet i opplæringsloven § 13-10.

Vedrørende Pedagogisk-psykologisk tjeneste for Lavangen, Dyrøy og Salangen kommune:

Dette avsnittet er likelydende i tilsynsrapportene til de tre kommunene. Fylkesmannen har ikke undersøkt hvordan Pedagogisk-psykologisk tjeneste for de tre kommunene er organisert og arbeider med oppfølging av den enkelte skole/de enkelte elever som blir henvist. Vi finner det heller ikke nødvendig at Fylkesmannen som tilsynsmyndighet skal foreta slike undersøkelser, fordi det uansett er den enkelte kommunes ansvar å ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste som ivaretar de oppgaver denne tjenesten skal utføre, jf. opplæringsloven § 5-6. Det er den enkelte kommune, som skoleeier, som er ansvarlig for å oppfylle elevenes rettigheter etter opplæringsloven til rett tid. Ansvar for dette ligger derfor hos kommunen som skoleeier, jf. opplæringsloven § 13-10. PPT er ikke et selvstendig ansvarssubjekt etter opplæringsloven og Fylkesmannen fører ikke tilsyn med PPT, men med den enkelte skoleeier.

Alle de tre kommunene må derfor, uavhengig av organisering og formelle eierforhold knyttet til PPT, være forberedt på at Fylkesmannen som tilsynsmyndighet kan gi pålegg om at kommunene må få ned saksbehandlingstiden i saker om spesialundervisning. Vi påpeker samtidig at tiltak som gjennomføres ikke må føre til risiko for at de sakkyndige vurderingene ikke oppfyller de krav loven stiller til innholdet i sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4. Vi viser også til opplæringsloven § 5-6 hvor det heter at PPT i tillegg til å utarbeide sakkyndige vurderinger, skal hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.

2.4 Fylkesmannens konklusjon

Salangen kommune har ikke et forsvarlig system for å sikre at elevers rett til spesialundervisning oppfylles, jf. opplæringsloven § 13-10 jf. § 5-1.

3. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i forrige kapittel konstatert et lovbrudd. Vi gir kommunen en frist til å rette lovbruddet, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er **15.9.2019**. Dersom kommunen ikke retter lovbruddet innen fristen, vil vi vedtak pålegg om retting.

Følgende pålegg er aktuelt å vedtak etter utløpet av fristen:

- **Salangen kommune må sikre at elever som har rett til spesialundervisning får retten oppfylt til rett tid, jf. opplæringsloven §§ 13-10 jf. 5-1.**

Lovbruddet innebærer at:

- Kommunen må sørge for at saksbehandlingstid fra henvisning til PPT til enkeltvedtak foreligger til vanlig ikke overstiger 3 måneder.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

13.5.2019

Remi A. Møller
tilsynsleder

Eivind Bratsberg
seksjonsleder