



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni  
Tromssan ja Finmarkun maaherra*

# ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Saksbehandlingstid i saker om  
spesialundervisning

Nordreisa kommune

**Innholdsfortegnelse**

Sammendrag.....	3
1 Om tilsynet med Nordreisa kommune .....	3
1.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler .....	3
1.2 Tema for tilsyn – saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning.....	3
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 .....	6
2.4 Fylkesmannens konklusjon.....	7
3. Frist for retting av lovbrudd.....	8

## **Sammendrag**

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

Tema for Fylkesmannens tilsyn er saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning i Nordreisa 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:

- Nordreisa 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 15.11.2019 til å rette det avdekkede lovbruddet.

## **1 Om tilsynet med Nordreisa 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 lovligstilsyn 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 avdekket i tilsyn med Kåfjord kommune at PPT hadde ulovlig lang saksbehandlingstid. Det er felles PPT for Kåfjord og Nordreisa kommune. Ut fra opplysningene vi fikk var det grunn til å tro at situasjonen er den samme for henviste elever i Nordreisa som i Kåfjord kommune. Dette er bakgrunnen for at vi har åpnet tilsyn med saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning i Nordreisa kommune.

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 Nordreisa 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 Nordreisa 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 resultatane 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 tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig 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 treneres 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.

Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er som hovedregel ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering. I unntakstilfeller kan kravet være oppfylt selv om utredningene tar lengre tid enn det som er vanlig, for eksempel fordi PPT mottar uvanlig

mange henvisninger. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å utrede saken

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 5.3.2019. Kommunen har oversendt en redegjørelse fra PPT, som gir opplysninger om PPTs interne saksbehandlingstid fra henvisning og til sakkyndig vurdering foreligger, hvor henvisning til PPT skjedde i 2017 og 2018. I tillegg fremgår det hvor mange saker som per 27.10.2018 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 dokumentasjon.

Når vi fører tilsyn, er det vanligvis «nå-situasjonen» i kommunen 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.

I varsel om tilsyn ga vi kommunen frist til 1.11.2018 med å sende inn nødvendig dokumentasjon og redegjørelse. Vi mottok ikke svar på varsel om tilsyn fra Nordreisa kommune innen fristen og heller ikke etterpå. Vi sendte derfor to purringer, som vi heller ikke fikk svar på fra kommunen. Etter hvert tok vi kontakt med rådmann per telefon og vi ble oppringt av oppvekstleder. Vi mottok så kommunens dokumentasjon som ble oversendt fra kommunen i brev av 5.3.2019. Da vi sendte varsel om tilsyn var det vår intensjon å sende ut foreløpig rapport før årsskiftet 2018-2019. Det ble naturlig nok ikke mulig å gjennomføre tilsynet ut fra vår opprinnelige plan. Etter at vi mottok kommunens redegjørelse har arbeid med tilsynet måtte utsettes på grunn av at vi har måttet prioritere andre oppgaver den siste tiden.

Fylkesmannen understreker at det ikke er akseptabelt at en kommune ikke besvarer Fylkesmannens varsel om tilsyn. Vi har forståelse for at det kan glippe i enkeltsaker, men når kommunen ikke besvarer to etterfølgende purringer er det svært alvorlig.

Vi ba kommunen om å sende inn opplysninger den faktiske saksbehandlingstiden i saker om spesialundervisning i kommunen, fra henvisning til PPT og til enkeltvedtak om spesialundervisning foreligger. Kommunen har ikke besvart alle spørsmål Fylkesmannen stilte i varsel om tilsyn. Det synes som at skoleeier har vært av den oppfatning at alle spørsmålene kan besvares av PPT. Vi presiserer at vi har stilt spørsmål om saksbehandlingstid fram til enkeltvedtak foreligger. Dette ligger ikke under PPT sitt ansvarsområde og PPT har også presisert i sin redegjørelse at dette er noe skoleeier må besvare. Skoleeier har imidlertid ikke sendt svar på dette til Fylkesmannen. Ut fra de svarene vi har mottatt er det likevel hevet over tvil at den

samlede saksbehandlingstiden er for lang. Vi har derfor ikke funnet det nødvendig å innhente ytterligere opplysninger fra skoleeier.

I kommunens redegjørelse fremgår det at PPT har 28 saker «på vent» per 27.10.2018 og at det er «nettopp sendt ut invitasjon til inntaksmøter/startet utredning i ni saker, som kommer i tillegg». Det fremgår at de «eldste av disse sakene er henvist 5.2.2018» og at det vanligvis vil ta omtrent ti måneder fra henvisning og til sakkyndig vurdering foreligger. Per 27.10.2018 opplyser kommunen at PPT har for «det meste så langt i år arbeidet med saker som ble henvist i 2017».

Fylkesmannen finner ikke grunn til å foreta en mer grundig gjennomgang av kommunens dokumentasjon enn det vi har nevnt i forrige avsnitt. En slik lang saksbehandlingstid over tid, som kommunen har opplyst at den har, medfører at elevenes rettigheter etter opplæringsloven § 5-1 ikke blir oppfylt. Elever som har rett til spesialundervisning skal ha oppfylt retten til rett tid.

På bakgrunn av det ovennevnte finner Fylkesmannen at Nordreisa kommune ikke oppfyller elevenes rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, fordi den samlede saksbehandlingstiden i sakene er for lang.

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 felles Pedagogisk-psykologisk tjeneste for Nordreisa og Kåfjord:

Fylkesmannen har ikke undersøkt hvordan Pedagogisk-psykologisk tjeneste for de to 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.

De to kommunen 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.

Til orientering nevner vi at Fylkesmannen har varslet pålegg til Kåfjord kommune om at også de må utarbeide sakkyndig vurdering så snart som mulig/innen rimelig tid.

## **2.4 Fylkesmannens konklusjon**

Nordreisa 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 **15.11.2019**. Dersom kommunen ikke retter lovbruddet innen fristen, vil vi vedtak pålegg om retting.

Følgende pålegg er aktuelt å vedtak etter utløpet av fristen:

- **Nordreisa 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.

6.8.2019

Remi A. Møller  
tilsynsleder

Eivind Bratsberg  
seksjonsleder