



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Spesialundervisning – saksbehandlingstid

Fredrikstad kommune





Sammendrag

Vi har gjennomført tilsyn med Fredrikstad kommune. Temaet for tilsynet var om Fredrikstad kommune oppfyller kravene i regelverket når det gjelder krav til saksbehandlingstid ved PPTs utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, samt kommunens utarbeidelse av vedtak om spesialundervisning.

Regelverksbrudd

Fredrikstad kommune mottok en foreløpig tilstandsrapport datert 13.09.2022 og har uttalt seg innen fristen. De sier seg enig i lovbruddene. Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 15.01.2023.

Avdekkede brudd på regelverket

Statsforvalteren har i kapittel 2 konkludert med brudd på regelverket.

Vi har konkludert med at lovkravet ikke er oppfylt når det gjelder krav om å utarbeide en sakkyndig vurdering så snart som mulig etter at PPT har fått tilmeldingen en elev. Lovkrav er heller ikke oppfylt når det gjelder kravet om å treffe vedtak om spesialundervisning uten ugrunnet opphold etter at det er utarbeidet sakkyndig vurdering.

Oversikt over bruddene og varslet pålegg finnes i punkt 3 i rapporten.

Status på rapporten og veien videre

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport datert 13.09.2022 og har uttalt seg innen fristen. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Rettefristen er 15.01.2023.



Innhold

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Om kommunen og PPT	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2 PPTs ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger og kommunens ansvar for å treffe vedtak om spesialundervisning	5
2.1 Rettslig krav	5
2.2 Statsforvalterens observasjoner	5
2.3 Statsforvalterens vurdering	8
2.4 Statsforvalterens konklusjon	9
3 Statsforvalterens reaksjoner	9
3.1 Pålegg om retting	9
3.2 Oppfølging av påleggene	9
4 Kommunen har rett til å klage	9
5 Dokumenter	11



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med at kommunen oppfyller pliktene som følger av opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 14 -1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at brudd på regelverket blir rettet opp.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Om kommunen og PPT

Fredrikstad kommune har totalt 30 skoler, hvor 19 er barneskoler, seks ungdomskoler og fem er 1-10 skoler. Ifølge GSI pr. 01.10.2021 har kommunen 9 037 elever. Kommunen har totalt 76 barnehager, hvor 24 er kommunale og 52 er private. Ifølge BASIL gikk det pr. 15.12.2021 2 486 barn i barnehage i kommunen.

PPT har 26,2 stillingshjemler, hvorav 22,7 årsverk er til fagstillinger. De som ikke har fagstillinger er ledere og merkantilt personell.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er om Fredrikstad kommune oppfyller kravene i regelverket når det gjelder krav til saksbehandlingstid ved PPTs utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, samt kommunens utarbeidelse av vedtak om spesialundervisning.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Fredrikstad kommune i brev av 27. april 2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss, og vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Vi har mottatt egenvurdering fra kommunen med dokumentasjon for å underbygge svarene. Vi har mottatt sakkyndige vurderinger, vedtak med mer for 16 elever fra tre forskjellige skoler i kommunen: Kvernhuset ungdomsskole, Nøkleby skole og Torsnes skole.

Videre har vi bedt om at representant fra kommunen, rådgivere i PPT som er tilknyttet de tre skolene og leder av PPT i kommunen besvarer et elektronisk spørreskjema («Forms-skjema»).



Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til Fredrikstad kommune 13.09.2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 30.09.2022. Kommunen sier seg enig i lovbruddene som kommer frem i rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting.

2 PPTs ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger og kommunens ansvar for å treffe vedtak om spesialundervisning

2.1 Rettslig krav

Opplæringsloven setter ingen eksplisitt tidsfrist for behandling av saker om spesialundervisning, men Statsforvalteren forutsetter at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingstiden skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Kommunen skal forberede og avgjøre saker så snart som mulig og uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a. Disse bestemmelsene gjelder for hele prosessen; fra skolen starter vurderingen av om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PPT er et ledd i utredningen av saken. Total saksbehandlingstid innebærer her tiden fra tilmeldingen sendes og til enkeltvedtak er fattet.

Dette innebærer at

- PPT skal utarbeide en sakkyndig vurdering for eleven så snart som mulig etter at tilmeldingen er mottatt, og
- Kommunen skal treffe et vedtak så snart som mulig etter at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.

I Utdanningsdirektoratets «Veilederen spesialundervisning» står det i pkt. 6.5 vedrørende forsvarlig saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning:

«en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid».

Statsforvalteren understreker imidlertid at dette vil kunne variere fra sak til sak. PPT må gjøre en konkret og individuell vurdering ut fra hensynet til en forsvarlig saksbehandling, sakens problemstilling, omfang og kompleksitet.

I unntakstilfeller kan også kravet være oppfylt selv om utredningen i enkeltsaker tar lengre tid enn det som er forsvarlig, for eksempel fordi PPT mottar uvanlig mange tilmeldinger på en gang eller venter på sakkyndige rapporter fra andre instanser. Økonomiske og kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil imidlertid ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å utarbeide sakkyndig vurdering.

2.2 Statsforvalterens observasjoner

Elektroniske spørreskjemaer til medarbeidere i kommunen

For å få innsikt i kommunens arbeid med sakkyndige vurderinger, ba Statsforvalteren leder i PPT, PP-rådgivere og representant fra kommunen svare på spørsmål om utarbeidelse av sakkyndige vurderinger.



På spørsmålet om PPT utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig etter at tilmelding om spesialundervisning er mottatt, svarer PP-rådgiverne i hovedsak bekreftende. Noen av rådgiverne legger til at målet er å utarbeide sakkyndige vurderinger så snart som mulig, men at det kan være vanskelig å overholde tremånedersfristen. Dette er ofte grunnet sakens kompleksitet, kapasitetsmessige utfordringer og sykefravær hos de ansatte. Det blir også opplyst at PPT jobber mye forebyggende i første fasen, og har mange utfordrende saker som krever deres tilstedeværelse og deltakelse via for eksempel observasjoner, samtaler med elevene og møter med skole og foreldre. Leder i PPT svarer at de sakkyndige vurderingene blir skrevet så snart PPT har ledig kapasitet. Hun uttrykker at det kan gå «noe tid» fra de får en tilmelding til sakkyndig vurdering blir ferdigstilt. Representant fra kommunen formidler at kommunen har kjennskap til at det er stort trykk på PPT og at utarbeidelse av en sakkyndig vurdering vil ta noe lenger tid enn ønsket.

PP-rådgiverne vurderer at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for å få ferdigstilt sakkyndige vurdering på nye tilmeldinger er tre til fire måneder. Leder i PPT svarer at det per mai 2022 er 114 dager. Representant fra kommunen er orientert om at saksbehandlingstiden er lang.

Elevdokumentasjon - tilmeldinger, sakkyndige vurderinger, vedtak med mer

Tabell 1 viser saksbehandlingstid fra tilmelding til PPT til sakkyndig vurdering er ferdigstilt.

Tabell 1

Elev nr.	Dato for tilmelding	Dato for sakkyndig vurdering	Tid mellom tilmelding og sakkyndig vurdering	
			Angitt i dager	Angitt i mnd.
1	21.09.2021	03.01.2022	-104	-3,47
2	02.02.2021	24.02.2021	-22	-0,73
3	25.02.2020	08.09.2020	-196	-6,53
4	03.11.2021	08.12.2021	-35	-1,17
5	22.01.2021	12.05.2021	-110	-3,67
6	17.06.2020	14.10.2020	-119	-3,97
7	12.12.2018	08.03.2019	-86	-2,87
8	22.10.2018	03.04.2019	-163	-5,43
9	25.03.2021	16.06.2021	-83	-2,77
10	02.03.2021	31.05.2021	-90	-3,00
11	24.01.2020	19.08.2020	-208	-6,93
12	11.12.2019	27.04.2020	-138	-4,60
13	24.10.2019	26.02.2020	-125	-4,17
14	15.01.2020	23.03.2020	-68	-2,27
15	18.02.2021	02.06.2021	-104	-3,47
16	15.03.2019	23.04.2019	-39	-1,30



Statsforvalteren finner at saksbehandlingstid fra tidspunkt for tilmelding til PPT til ferdigstillelse av sakkyndig vurdering varierer mellom 22 og 208 dager (over seks måneder). Dette utgjør en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 3,52 måneder. Sju av de 16 sakkyndige vurderingene vurderes til å være ferdigstilt «i løpet av rimelig tid» (tre måneder). For fem av vurderingene har det tatt over fire måneder før ferdigstillelse.

Statistikken som fremkommer av Tabell 1 er i overenstemmelse med uttalelser fra PPT om at det i enkelte tilfeller kan være utfordrende å utarbeide sakkyndige vurderinger så snart som mulig etter at tilmeldingen er mottatt.

Tabell 2

Tabell 2 viser saksbehandlingstid fra ferdigstillelse av sakkyndig vurdering til kommunen har fattet et vedtak om spesialundervisning.

Elev nr.	Dato for sakkyndig vurdering	Dato for første vedtak etter sakkyndig vurdering	Tid mellom sakkyndig vurdering og første vedtak	
			Angitt i dager	Angitt i mnd.
1	03.01.2022	24.01.2022	-21	-0,70
2	24.02.2021	18.03.2021	-22	-0,73
3	08.09.2020	31.03.2021	-204	-6,80
4	08.12.2021	30.03.2022	-112	-3,73
5	12.05.2021	17.06.2021	-36	-1,20
6	14.10.2020	21.04.2021	-189	-6,30
7	08.03.2019	13.06.2019	-97	-3,23
8	03.04.2019	13.06.2019	-71	-2,37
9	16.06.2021	18.06.2021	-2	-0,07
10	31.05.2021	08.09.2021	-100	-3,33
11	19.08.2020	25.06.2021	-310	-10,33
12	27.04.2020	02.06.2020	-36	-1,20
13	26.02.2020	04.06.2020	-99	-3,30
14	23.03.2020	04.06.2020	-73	-2,43
15	02.06.2021	17.06.2021	-15	-0,50
16	23.04.2019	22.05.2019	-29	-0,97

Statsforvalteren finner at saksbehandlingstiden fra den sakkyndige vurdering ble ferdigstilt til vedtaket om spesialundervisning ble fattet, varierer mellom to og 310 dager. Dette utgjør en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 2,95 måneder.



Tabell 3

Tabell 3 viser hvor lang tid det har gått fra tilmelding til PPT til vedtaket ble fattet.

Elev nr.	Dato for tilmelding	Dato for første vedtak etter sakkyndig vurdering	Tid mellom tilmelding og første vedtak	
			Angitt i dager	Angitt i mnd.
1	21.09.2021	24.01.2022	-125	-4,17
2	02.02.2021	18.03.2021	-44	-1,47
3	25.02.2020	31.03.2021	-400	-13,33
4	03.11.2021	30.03.2022	-147	-4,90
5	22.01.2021	17.06.2021	-146	-4,87
6	17.06.2020	21.04.2021	-308	-10,27
7	12.12.2018	13.06.2019	-183	-6,10
8	22.10.2018	13.06.2019	-234	-7,80
9	25.03.2021	18.06.2021	-85	-2,83
10	02.03.2021	08.09.2021	-190	-6,33
11	24.01.2020	25.06.2021	-518	-17,27
12	11.12.2019	02.06.2020	-174	-5,80
13	24.10.2019	04.06.2020	-224	-7,47
14	15.01.2020	04.06.2020	-141	-4,70
15	18.02.2021	17.06.2021	-119	-3,97
16	15.03.2019	22.05.2019	-68	-2,27

**Sjatterert felt = over tre måneders saksbehandlingstid*

Statsforvalteren finner at total saksbehandlingstid fra en sak ble tilmeldt til et vedtak om spesialundervisning ble fattet, varierer mellom 44 til 518 dager. Dette utgjør en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 6,47 måneder.

2.3 Statsforvalterens vurdering

Dette tilsynet omhandler prosessen fra en tilmelding til PPT har blitt signert til vedtaket om spesialundervisning er fattet. Statsforvalteren gjør likevel oppmerksom på følgende: det er hele prosessen fra når skolen starter sin vurdering om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket om spesialundervisning er fattet som skal skje i løpet av rimelig tid, jf. Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning.



Ved gjennomgang av innsendte sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak om spesialundervisning, har Statsforvalteren forståelse for at Fredrikstad kommune i enkelte individualsaker har brukt lenger saksbehandlingstid enn det som kan betegnes som rimelig tid. Likevel vurderer vi at Fredrikstad kommune bruker for lang tid i flere ledd i denne prosessen. Eksempelvis går det i enkelte saker forholdsmessig lang tid fra tilmeldingen er ferdig underskrevet til den er mottatt av PPT, noe som skaper en unødvendig stans i saksbehandlingsprosessen. Det kan også gå lang tid fra en sakkyndig vurdering er ferdigstilt til et vedtak om spesialundervisning blir fattet.

Statsforvalterens totalvurdering er at Fredrikstad kommune opererer med for lang saksbehandlingstid fra tilmeldingen sendes og til enkeltvedtaket er fattet. Vi vurderer at for mange saker blir forberedt og avgjort uten grunnet opphold, noe som fører til at det tar for lang tid før elevene får sine behov og rettigheter ivarettatt.

2.4 Statsforvalterens konklusjon

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder

- å utarbeide en sakkyndig vurdering så snart som mulig etter at tilmeldingen er mottatt
- å treffe vedtak om spesialundervisning uten ugrunnet opphold etter at det er utarbeidet sakkyndig vurdering.

3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

I kapitlene over har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende jf. kommuneloven § 30-4:

- PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold, jf. opplæringsloven § 5-3 jf. forvaltningsloven § 11a
- Kommunen treffer vedtak om spesialundervisning uten ugrunnet opphold, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-3, jf. forvaltningsloven § 11a.

3.2 Oppfølging av påleggene

Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal kommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet.

Frist for retting er 15.01.2022. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæring og redegjørelse, har vist at påleggene er rettet.

4 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.



Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 10.10.2022

Ingrid Haraldsen

Anna Asbjørnsen Berg

Hilde Straume

Marit Kanutte Aarflot

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov



5 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

1. Dokumentasjon vedrørende elever

Følgende dokumentasjon ble innhentet for totalt 16 elever ved Kvernhuset ungdomsskole, Nøkleby skole og Torsnes skole.

1. Informasjon om tilmeldingsdato
2. Sakkyndig vurdering ferdigstillelse dato
3. Vedtak ferdigstillelse dato

For å få kunnskap om hvor lang tid det tar fra tilmelding til PPT og sakkyndig vurderingen er ferdigstilt, trengte vi å innhente informasjon etter punkt 1 og 2. For å få kunnskap om hvor lang tid det tar fra sakkyndig vurdering er ferdigstilt til det fattes vedtak, trengte vi i tillegg informasjon etter punkt 3. I prosessen forsto vi at det for enkelte elever ikke hadde blitt sendt inn kopi av første vedtak som ble fattet etter at sakkyndig vurdering ble ferdigstilt. Kommunen har derfor ettersendt disse.

2. Elektroniske spørreskjemaer («Forms-skjemaer»)

Kommunen har fått tilsendt et skjema med spørsmålene:

1. Utarbeider PPT i Fredrikstad kommune sakkyndige vurderinger så snart som mulig etter at tilmelding om spesialundervisning er mottatt?
 - a. Hva er gjennomsnittlig saksbehandlingstid? Dersom dere har statistikk/annen dokumentasjon som kan belyse saksbehandlingstiden, ber vi om at denne sendes oss/legges ved.
2. Hvis nei; skyldes for lang saksbehandlingstid:
 - a. Sakens kompleksitet
 - b. Kapasitetsmessige utfordringer
 - c. Annet (tekstfelt)

Spørsmålene om egenvurdering skulle besvares av representant fra Fredrikstad kommune, leder av PPT og ansatte i PPT som er kontaktpersoner på de respektive skolene.