

Vejledning om sagsbehandling
i sager om
specialundervisning

Februar 2012

Forord

Baggrund for vejledningen.

Kap. 1 Indledning

Tjekliste til sagsforløbet.

Kap. 2 Indledende fase i sager om specialundervisning

Indstilling til pædagogisk-psykologisk vurdering. Indstilling afgives i samråd med forældrene. Parter. Indledende information og vejledning om sagsgang og mulighederne for specialpædagogisk støtte. Afstemning af forældrenes ønske. Indledende møde. Anden indledning end et møde. Samtykke til indhentelse af oplysninger.

Kap. 3 Kommunens oplysning af sagen

Aktuel pædagogisk-psykologisk vurdering. Beskrivelse af det konkrete tilbud. Udtalelser fra andre sagkyndige. Den nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation (VISO).

Kap. 4 Partsoplysninger/partshøring

Hvilke oplysninger skal der partshøres over? Oplysninger til ugunst for parten. Frist? Mundtlig partshøring. Forslag til formulering af et partshøringsbrev.

Kap. 5 Afgørelsen

Kompetencespørgsmål. Skolelederen træffer afgørelse. Kommunalbestyrelsens afgørelse. Oplysningsgrundlaget for en afgørelse. Selve afgørelsen. Begrundelse. Den konkrete vurdering. Oplysninger, der er lagt vægt på. De juridiske krav. Særligt om parternes/forældrenes synspunkter. Tydelighed.

Klageadgang. Hvem kan klage? Hvem kan der klages til? Klagefrist. Opsættende virkning. Eventuelle formkrav.

Kap. 6 Særligt om revisitation

Procedure for revisitation af elever til vidtgående specialundervisning.

Kap. 7 Forvaltningsretlige principper

Princippet om saglig forvaltning. Undersøgelsesprincippet.

Kap. 8 Vejledningspligt

Kap. 9 Tavshedspligt

Hvem har tavshedspligt? Hvilke oplysninger? Beskyttelse af privatlivets fred. Hvad indebærer tavshedspligten? Undtagelser fra tavshedspligten.

Kap. 10 Forvaltningslovens bestemmelser om videregivelse af oplysninger mellem myndigheder

Private oplysninger. Personlige oplysninger. Myndighedsafgrænsning. Andre oplysninger. Betingelser for fravigelse. Oplysninger til og fra andre myndigheder.

Kap. 11 Parters aktindsigt

Interne arbejdsdokumenter er undtaget. Meroffentlighed. Partsbegrebet. Partshøring. Internt materiale. Frist.

Kap. 12 Begrundelse

Begrundelsens indhold. Manglende og utilstrækkelig begrundelse.

Kap. 13 Klagevejledning**Kap. 14 Notatpligt**

Notatpligt i afgørelsessager og andre sager. Hvem har skrevet notatet?

**Kap. 15 Opgavefordelingen på special-
undervisningsområdet efter kommunalreformen**

Kommunerne. Regionerne. Den nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation (VISO).

Kap. 16 Oversigt over sager klagenævnet kan behandle**Kap. 17 Oversigt over love og lovbekendtgørelser**

Forord

Denne vejledning henvender sig først og fremmest til de myndighedspersoner, der har ansvaret for at træffe afgørelse om specialundervisning/specialpædagogisk bistand. Det vil sige skoleledere, børne- og kulturchefer, kommunale sagsbehandlere og PPR-medarbejdere.

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning kan konstatere, at der i en overvejende del af klagesagerne optræder en række væsentlige formelle fejl, fx manglende eller ufuldstændige begrundelser. Denne vejledning skal betragtes som en praktisk hjælp til at tilrettelægge og gennemføre et godt sagsforløb. Vejledningen erstatter ikke de vejledninger, som Undervisningsministeriet udgiver i forbindelse med bekendtgørelser på specialundervisningsområdet.

Vejledningens kapitel 2-6 tager udgangspunkt i kommunens behandling af sager efter bekendtgørelse nr. 885 af 7. juli 2010 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Strukturen i kapitlerne følger kronologien i et sagsforløb.

De grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper, som gennemgås i vejledningens kapitel 7-14 gælder dog alle forvaltningssager, da disse har til formål at forbedre og sikre retstillingen for den enkelte borger. Reglerne om aktindsigt, partshøring, oplysning af sagen mv. gælder således også i sager om specialundervisning for voksne, ungdomsuddannelse for unge med særlige behov og specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

I kapitel 15 beskrives opgavefordelingen på specialundervisningsområdet, og i kapitel 16 beskrives klagemulighederne (klagenævnets kompetence) på specialundervisningsområdet.

Kapitel 17 giver en oversigt over aktuelle love og lovbekendtgørelser.

Vejledningen blev udgivet første gang i december 2008 og opdateres løbende.

Vejledningen er blevet til ved et samarbejde mellem Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Grundskolen, der fungerer som sekretariat for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, Undervisningsministeriet, KL, Danske Regioner og Danske Handicaporganisationer.

1 Sagsbehandlingen/sagsgangen i sag vedrørende specialundervisning

I kapitel 2-6 beskrives de generelle krav til sagsbehandlingen i sager om specialundervisning til børn i folkeskolen, herunder kravene om inddragelse af både forældre og børn.

Sagsbehandlingen skal som udgangspunkt følge de almindelige bestemmelser i forvaltningsloven om behandling af sager samt de krav, der i øvrigt følger af god sagsbehandlingsskik (se kapitel 7-14). Det vil sige, at sagsbehandlingen skal leve op til de almindelige regler om oplysningspligt, tavshedspligt, videregivelse af oplysninger mv. samt almindelig sagsbehandlingsskik for så vidt angår fx dokumentation. På enkelte punkter er der desuden i medfør af lov om folkeskolen fastsat nærmere regler om sagsbehandlingen (bekendtgørelse nr. 885 af 7. juli 2010 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand).

I bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand er det præciseret, at forældrene skal medvirke centralt i hele forløbet. Af hensyn til forældrenes retssikkerhed er det vigtigt, at der i hele forløbet sker en grundig orientering af forældrene om de oplysninger, der ligger i sagen, samt om de overvejelser, der gøres med hensyn til at indhente andre oplysninger.

En grundig orientering og en god inddragelse af forældrene er en nødvendig forudsætning for, at der kan etableres et reelt samarbejde om at finde den/de løsninger, der bedst tilgodeser barnets behov. Det er således væsentligt, at forældrene inddrages, og det kan kun ske, hvis forældrene undervejs bliver gjort bekendt med kommunens overvejelser og får mulighed for at fremkomme med eventuelle kommentarer og korrektioner til de oplysninger, der er i sagen.

Ifølge børnekonventionens artikel 12 har et barn ret til at blive hørt i sager, der vedrører barnets egne forhold, i det omfang barnet er i stand til det.

Afgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand skal træffes på baggrund af en individuel, faglig og saglig vurdering af elevens undervisningsmæssige behov.

Tjekliste til sagsforløbet

Sagens opstart

- Hvem er part i sagen? Forældremyndighedsindehaveren/evt. fuldmagt til plejeforældre?
- Har forældrene modtaget indledende information og vejledning om sagsgangen, herunder hvem der træffer beslutning om specialundervisning og de foreliggende muligheder/tilbud for specialundervisning. Er forældrene blevet orienteret om deres partsrettigheder efter forvaltningsloven?
- Er der sket afklaring af forældrenes ønsker og deres vurdering af barnets behov?
- Er der indhentet skriftligt samtykke fra forældrene til at indhente fortrolige og personlige oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder eller andre aktører?
- Er indstillingen til pædagogisk-psykologisk vurdering sket i samråd med forældre?

Afgørelsens oplysningsgrundlag

- Foreligger der en aktuel pædagogisk-psykologisk vurdering?
- Foreligger der evt. udtalelser eller vurderinger fra andre sagkyndige?
- Har der været kontakt til VISO, og foreligger der beskrivelse eller vurdering herfra?
- Foreligger der en beskrivelse af barnet fra lærer/skole/andre nøglepersoner?
- Foreligger der oplysninger fra forældrene om barnet?
- Er der oplysninger om hidtidig støtte?
- Er der en beskrivelse af det konkrete tilbud?
- Mangler der andre oplysninger, som har betydning for sagen?

Partshøring

- Er forældrene partshørt over oplysninger, som er til ugunst for dem (i forhold til deres ønske)?
- Er der givet en partshøringsfrist på 14 dage?
- Skal barnet involveres, jf. samrådsreglerne?

Afgørelsens udfærdigelse (begrundelse)

- Er der i afgørelsen redegjort for den samlede vurdering af sagens faktiske oplysninger, som der er lagt vægt på i det konkrete tilfælde?
- Er der i afgørelsen henvist til de relevante lovbestemmelser og vejledninger?
- Er der redegjort for forældrenes synspunkter i afgørelsen, og er der taget stilling til forældrenes argumenter?
- Er begrundelsen klar og tydelig?
- Er der relevant klagevejledning, herunder anført relevante klagefrister, og hvilken myndighed der skal behandle klagen?

2 Indledende fase

Iværksættelse af specialpædagogisk bistand har typisk et forløb på tre trin:

1. En indstilling til pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) om at foretage en vurdering (indledende fase).
2. En pædagogisk-psykologisk vurdering – oplysning af sagen/behovet samt forslag til foranstaltning (sagens oplysning).
3. Afgørelse om iværksættelse eller afslag på iværksættelse af specialpædagogisk bistand.

Lov om folkeskolen

§ 3, stk. 2. Til børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, gives der specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Undervisningsministeren fastsætter regler herom.

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

§ 1, stk. 1. Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand gives til elever, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, som ikke alene kan understøttes ved brug af undervisningsdifferentiering og holddannelse inden for rammerne af den almindelige undervisning. Stk. 2. Formålet med specialpædagogisk bistand er at fremme udviklingen hos elever med særlige behov i overensstemmelse med de krav, der er angivet i folkeskoleloven, herunder at eleverne ved skolegangens ophør har forudsætninger for fortsat uddannelse, erhvervsmæssig beskæftigelse eller anden beskæftigelse.

Indstilling til pædagogisk-psykologisk vurdering

En indstilling om en pædagogisk-psykologisk vurdering går typisk gennem skolelederen (eventuelt børnehavelederen). Initiativet til, at eleven indstilles til pædagogisk-psykologisk vurdering, kan først og fremmest tages af de personer, der har kendskab til eleven i den daglige skolesituation – det vil sige klasselæreren eller andre af elevens lærere samt skolelederen. Herudover kan den kommunale sundhedstjeneste (fx sundhedsplejerske) indstille eleven til pædagogisk-psykologisk vurdering. Endelig kan forældrene og eleven selv anmode om, at der bliver foretaget en pædagogisk-psykologisk vurdering.

Indstillingen til den pædagogiske-psykologiske vurdering skal beskrive årsagen til, at der ønskes iværksat en vurdering af behovet for specialpædagogisk bistand. Vurderingen skal også indeholde en beskrivelse af, hvilke former for støtte der allerede er ydet, og evt. hvorfor dette ikke har været eller ikke længere er tilstrækkeligt.

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

§ 3, stk. 1. Hvis det antages, at en elev har særlige undervisningsbehov, som ikke kan opfyldes inden for rammerne af den almindelige undervisning, eller hvis elevens skolesituation i øvrigt giver anledning til alvorlig bekymring, indstilles eleven til en pædagogisk-psykologisk vurdering. Indstilling afgives af:

- 1) Klasselæreren, eventuelt på initiativ af elevens øvrige lærere eller andre af skolens medarbejdere med tilknytning til eleven.
- 2) Den kommunale sundhedstjeneste, hvis denne har kendskab til psykiske, fysiske, sproglige eller sensoriske funktionsvanskeligheder hos eleven, som giver grund til at formode, at eleven har behov for specialpædagogisk bistand.

Stk. 2. Indstillingen afgives gennem skolens leder. Skolens leder kan endvidere selv afgive indstilling om en pædagogisk-psykologisk vurdering. Forvaltningsloven

Indstilling afgives i samråd med forældrene

Forældrene kan selv anmode om indstilling til pædagogisk-psykologisk vurdering af deres barn. Normalt sker indstillingen på initiativ af barnets lærere. En indstilling skal dog altid afgives i samråd med forældrene og barnet. Kan forældrene ikke tilslutte sig, at der foretages en pædagogisk-psykologisk vurdering, må skolelederen afgøre, om det anses for absolut påkrævet, at der foretages en vurdering af barnet med henblik på belysning af barnets behov for specialpædagogisk bistand, eller om skolen på anden vis har mulighed for at sørge for barnets undervisning.

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

§ 3, stk. 4. Indstilling om en pædagogisk-psykologisk vurdering, jf. stk. 1 og stk. 2, afgives efter samråd med forældrene og eleven. Modsætter forældrene sig, at der foretages en pædagogisk-psykologisk vurdering, kan der kun afgives indstilling herom, hvis skolens leder anser det for absolut påkrævet, at der foretages en vurdering af elevens behov for specialpædagogisk bistand.

Hvis der er tale om henvisning til specialundervisning (eller ophør) i enkelte fag kan skolelederen undlade at inddrage pædagogisk psykologisk rådgivning, hvis han/hun vurderer, at det ikke er nødvendigt, og forældrene er enige.

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

§ 4 Ved henvisning til specialundervisning i enkelte fag kan inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning undlades, hvis skolens leder vurderer, at det ikke er nødvendigt, og hvis forældrene er enige heri. Elevens synspunkter skal tillægges passende vægt under hensyntagen til elevens alder og modenhed.

Stk. 2. Skolens leder sikrer, at forældrene orienteres om, at de til enhver tid kan anmode om, at pædagogisk-psykologisk rådgivning inddrages. Hvis forældrene trækker deres tilsagn om undladelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning tilbage, afgiver skolens leder indstilling om, at der foretages en pædagogisk-psykologisk vurdering af eleven i henhold til § 3, stk. 5-7.

Parter

Det er vigtigt i afgørelsessager, at det indledningsvis klarlægges, hvem der er parter i sagen, da man som part opnår nogle særlige rettigheder.

Som udgangspunkt er det forældremyndighedsindehaver, der er part i en sag om specialpædagogisk bistand til en elev i folkeskolen. I tilfælde af fælles forældremyndighed er det begge forældre, der er parter, og som skal inddrages i sagsforløbet. Dette gælder også, selvom barnet kun bor hos den ene af forældrene.

Plejeforældre overtager ved et plejeforhold ikke forældremyndigheden, og forældremyndighedsindehaverne (en eller begge biologiske forældre) er derfor parter og skal inddrages i det omfang, de ønsker det.

Bortset fra spørgsmål om skolegangens begyndelse og varighed kan skolen anse den, der har eleven i pleje, for bemyndiget til at handle på vegne af forældremyndighedsindehaveren. Dette gælder dog ikke, hvis der er uenighed mellem forældrene og plejeforældrene, og skolen har kendskab til dette.

Hvis forældrene modsætter sig, at der foretages en pædagogisk-psykologisk vurdering, kan der kun afgives indstilling herom, hvis skolens leder anser det for absolut påkrævet, at der foretages en vurdering af elevens behov for specialpædagogisk bistand.

Lov om folkeskolen

§ 54, stk. 1. Forældrenes rettigheder efter § 9, stk. 4, og §§ 12-14, 19 d, 19 e, 19 f, 20, 22, 27, 33, 34, 36-38 og 51 og de i medfør af loven fastsatte regler tilkommer den eller de personer, som har forældremyndigheden over eleven. Elever, der ikke er undergivet forældrenes myndighed, træffer selv afgørelse efter § 12, stk. 1 og 3, § 14, stk. 3, § 19 d, § 19 e, § 19 f, § 20, stk. 1 og 2, § 22, stk. 4, og § 27, stk. 1.

Stk. 2. Bortset fra spørgsmålene om skolegangens begyndelse og varighed kan skolen anse den, der har eleven i pleje, for bemyndiget til at handle på forældremyndighedens indehavers vegne.

Indledende information og vejledning

I et stort antal af klagenævnets sager har forældrene givet udtryk for, at de har været utilfredse med inddragelsen af dem i beslutninger om specialundervisning. Mangelfuldt samarbejde og misforståelser har tilsyneladende ført til mange af de konflikter, der har resulteret i klager.

I alle tilfælde er det af stor betydning, at skolen og kommunen grundigt forklarer forældrene/evt. plejeforældre skolens og kommunens opfattelse af barnets behov samt forklarer, hvordan en sag forløber. Det forhold, at der så vidt muligt er en fælles forståelse af barnets behov samt en afstemning af forventningerne kan have stor betydning for, at barnet får den rette støtte.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt, at parterne allerede i starten af et forløb om specialundervisning til et barn informeres/orienteres om

- den konkrete sagsgang.
- mulighederne for specialundervisning (specialpædagogisk bistand).

Forældrene skal også

- have mulighed for at komme med deres ønsker.
- orienteres om partsrettigheder.
- give samtykke til indhentelse af oplysninger.

Information om den konkrete sagsgang i kommunen

Forældrene bør have et klart billede af sagsgangen i den konkrete sag. Det kan være af stor betydning i forhold til det nødvendige samarbejde i en sag, at der er tydelighed om, hvad der skal ske i sagen, herunder hvem der er ansvarlig for at rådgive, og hvem der beslutter. Der bør også informeres om, hvor lang tid det forventes, at sagsgangen vil tage. Det bør altid tilstræbes, at sagsbehandlingen foregår hurtigt og smidigt.

Information om mulighederne for specialpædagogisk støtte

For at afstemme forældrenes forventninger er det vigtigt, at forældrene på et tidligt tidspunkt i forløbet får et overblik og et realistisk billede af, hvilke støttemuligheder kommunen konkret råder over, som har relevans i forhold til det pågældende barns vanskeligheder og behov.

Afstemning af forældrenes ønske

Efter bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand skal der lægges betydelig vægt på forældrenes ønsker med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af den specialpædagogiske bistand.

Det er således vigtigt at få afklaret, hvilken hjælp forældrene ser som det rette tilbud for deres barn. Forældrenes opfattelse af barnets vanskeligheder, og hvorledes barnet kan støttes, er vigtig i forhold til beslutningen. Der vil dog kunne opstå situationer, hvor visitationsudvalgets beslutning om iværksættelse af specialundervisning og/eller det nærmere ind-

hold ikke er i overensstemmelse med forældrenes holdning/ønsker. I sidste ende er det den faglige vurdering, der er udslagsgivende/afgørende.

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

§ 5, stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om at henvise en elev til specialpædagogisk bistand i en anden skole i kommunen end distriktsskolen. Kommunalbestyrelsen kan også efter overenskomst med en anden kommunalbestyrelse henvise elever til specialklasser eller specialskoler i den anden kommune. Forældrenes og elevens ønske med hensyn til den skolemæssige placering skal så vidt muligt følges

Orientering om partsrettigheder

Forældrene (parterne) skal gøres bekendt med de rettigheder, som de har efter forvaltningsloven. Det drejer sig først og fremmest om retten til aktindsigt samt retten til at udtale sig om sagen, inden der træffes afgørelse (partshøring). Desuden skal forældrene gøres bekendt med, at de efter folkeskolens regler har ret til at blive inddraget løbende. Der skal skabes en fælles forståelse af, hvad det betyder, at indstilling mv. skal afgives i samråd med forældrene, samt hvad det vil sige, at forældrenes ønske skal tillægges betydelig vægt.

Retten til aktindsigt i den enkelte sag, herunder omfanget og formen, afgøres efter reglerne i forvaltningsloven, se nærmere side 29 (Kap 11 Parters aktindsigt).

Indledende møde

Det kan anbefales, at kommunen, fx skolelederen eller PPR, indledningsvis afholder et møde med forældrene med henblik på information om mulighederne for specialpædagogisk støtte, rettigheder m.m. og vejledning til forældrene. Mødet kan være en måde at skabe en nødvendig forventningsafstemning, der eventuelt kan imødegå fremtidige uoverensstemmelser i forløbet.

Anden indledning end et møde

Den nødvendige vejledning/information kan i vidt omfang også tilgodeses ved skriftlig orientering/ information. Den enkelte kommune kan udarbejde en generel skriftlig vejledning på området, fx en pjece. En sådan generel skriftlig vejledning vil kunne berøre de fleste af ovennævnte emner. For så vidt angår samtykke, kan der til vejledningen vedlægges en samtykkeblanket til underskrift. Ved udarbejdelsen af en sådan blanket skal man være opmærksom på kravene til samtykke, jf. nærmere nedenfor om samtykke.

En generel vejledning vil ikke kunne tilgodese den konkrete drøftelse af barnets vanskeligheder og behov samt forældrenes ønsker. I forhold til den rette inddragelse af forældrene i forløbet kan en generel orientering ikke stå alene.

Informationen bør endvidere findes i tilgængelig elektronisk form, således at forældre, som f.eks. har behov for skærmlæsningsprogrammer m.m., også har adgang til vejledningen.

Samtykke til indhentelse af oplysninger

Offentligt ansatte, fx skoleledere, sagsbehandlere i kommunen og ansatte i den kommunale pædagogisk-psykologiske rådgivning (PPR) har tavshedspligt for så vidt angår fortrolige og personlige oplysninger. Tavshedspligten betyder, at man ikke må videregive fortrolige og personlige oplysninger. Tavshedspligten og reglerne om videregivelse af fortrolige og personlige oplysninger har praktisk betydning for muligheden for at få en sag tilstrækkeligt oplyst, idet oplysninger ikke frit kan indhentes og udveksles mellem forvaltningsmyndigheder og andre aktører på specialundervisningsområdet, jf. side 26 (kap. 10 Forvaltningslovens bestemmelser om videregivelse af oplysninger mellem myndigheder).

Oplysninger kan dog altid videregives og indhentes, hvis den, som oplysningerne angår, har givet samtykke. Forældremyndighedsindehaver skal således give samtykke til at indhente private oplysninger om barnet fra fx børnepsykiatrisk ambulatorium og børnehave.

Skriftligt samtykke

Et samtykke til videregivelse af private oplysninger skal være skriftligt. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne taler herfor.

Fraviges kravet om skriftlighed, skal det med angivelse af konkret begrundelse herfor noteres i sagen, fx i journalen. Desuden skal det noteres, at der foreligger mundtligt samtykke, og det skal fremgå, hvornår dette mundtlige samtykke er givet, og hvilke oplysninger det omfatter.

Ønsker forældrene ikke at give samtykke, kan oplysninger videregives i det omfang, de er nødvendige for sagens behandling, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4, se side 27 (afsnit om betingelser for fravigelse).

Konkret samtykke

Samtykket skal konkretiseres, det vil sige, at forældrene skal informeres om, hvilken type oplysninger det drejer sig om. Det skal således fremgå af samtykket, hvilke oplysninger og hvorfra oplysningerne skal skaffes, fx oplysninger fra børnepsykiatrisk ambulatorium vedr. et barns indlæggelse, herunder undersøgelsesresultater og udtalelse fra eventuel skolegang under indlæggelsen.

Samtykkets varighed

Et samtykke til videregivelse af private oplysninger bortfalder senest et år efter, det er givet.

3 Kommunens undersøgelse af sagen

Aktuel pædagogisk-psykologisk vurdering

En central del af oplysningsgrundlaget i forhold til specialundervisning er den pædagogisk-psykologiske vurdering. Det er afgørende, at der foreligger oplysninger, der er egnede til at beskrive/belyse barnets aktuelle behov.

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

§ 3, stk. 5. Den pædagogisk-psykologiske vurdering fremsendes skriftligt til skolens leder. Samtidig fremsendes en kopi af vurderingen til forældrene. Har eleven behov for specialpædagogisk bistand, skal vurderingen indeholde et forslag til den nærmere ordning af den specialpædagogiske bistand. I modsat fald skal udtalelsen ledsages af en vejledning til de lærere eller andre, der har afgivet indstilling med angivelse af, hvilke foranstaltninger der må anses for hensigtsmæssige til forbedring af elevens situation.

Stk. 7. Den pædagogisk-psykologiske vurdering skal efter samråd med forældrene suppleres med udtalelser fra andre sagkyndige i fornødent omfang.

Stk. 8. Den pædagogisk-psykologiske vurdering efter stk. 5 afgives efter samråd med forældrene og eleven. Kan der ikke opnås enighed med forældrene, skal den pædagogisk-psykologiske vurdering redegøre for, hvorvidt den foreslåede specialpædagogiske bistand vurderes at være absolut påkrævet.

Den pædagogisk-psykologiske vurdering skal belyse barnets faglige, personlige og sociale potentialer og færdigheder med henblik på at yde skolen, eleven og forældrene rådgivning og støtte til elevens fortsatte undervisning i relation til elevens særlige behov og forudsætninger.

Den pædagogisk-psykologiske vurdering bør indeholde en analyse af barnets særlige behov ud fra foreliggende oplysninger fra barnets lærere, forældre og andre nøglepersoner med betydning for barnets faglige og sociale situation. Det vil konkret sige, at der til grund for den pædagogisk-psykologiske vurdering bør foreligge relevante pædagogiske beskrivelser af barnet fra fx børnehave, børnehaveklasse, eller skole samt elev- og handleplaner fra skole og eventuel institution. Har barnet været til observation mv. på fx børnepsykiatrisk afdeling, kan undersøgelser og beskrivelser herfra også være relevante til at beskrive det samlede billede af barnets aktuelle behov. Indhentelse af disse oplysninger om barnet forudsætter samtykke fra forældremyndighedsindehaver(-ne), jf. side 10 (afsnit om samtykke til indhentelse af oplysninger).

Et andet element i vurderingen er en grundig og dybtgående undersøgelse af barnets individuelle faglige og sociale kompetencer og potentialer samt fremadrettede behov for støtte. Det vil sige en aktuel testning af barnet. Det skal fremgå af vurderingen, hvilke test der er anvendt, og der bør være en sammenskrivning af disse.

Beskrivelse af det konkrete tilbud

Det konkrete tilbud bør beskrives, fx i forhold til, hvilken målgruppe det er rettet mod, hvordan tilbuddet er struktureret, hvilke fagpersoner der er tilknyttet, samt hvilken institutionsform det udgør.

Andre faglige vurderinger

Endelig kan det være nødvendigt, at vurderingen suppleres med udtalelser fra andre sagkyndige, fx en sproglig vurdering fra en læsekonsulent eller tale-høre-pædagog. Dette skal ske i samråd med forældrene..

Vejledning og rådgivning fra VISO

VISO er en videns- og specialrådgivningsfunktion. VISO blev oprettet i forbindelse med kommunalreformen. På specialundervisningsområdet skal VISO bistå kommuner, regioner samt skoler og institutioner m.v. med vejledning og rådgivning på specialundervisningsområdet generelt, det vil sige både specialundervisning for børn og voksne. VISO skal udelukkende give støtte til kommunernes egen udredning, jf. side 37 (afsnit om opgavefordelingen på specialundervisningsområdet efter kommunalreformen)..

4 Partsoplysninger (partshøring)

Før der træffes afgørelse om specialundervisning skal parten (forældremyndighedsindehaver(-ne) eller evt. plejeforældre) være klar over, hvilke oplysninger afgørelsen vil blive truffet på grundlag af. Forældrene skal således have mulighed for at komme med kommentarer til oplysningerne. Dette skal blandt andet sikre, at afgørelsen træffes på det bedst mulige faktiske grundlag. Parten får herved mulighed for at påpege eventuelle misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder.

Herudover skal det overvejes, om barnet skal partshøres efter samrådsreglerne, jf. fx. § 3, stk. 7, i bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (bekendtgørelse nr. 885 af 7. juli 2010).

Pligten til at foretage partshøring følger af forvaltningslovens § 19.

Hvilke oplysninger skal der partshøres over?

Pligten til at partshøre omfatter oplysninger, som parten ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af og vil benytte som grundlag for afgørelsen om specialundervisning.

Efter bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand skal forældrene orienteres skriftligt om alle indstillinger og rapporter om iværksættelse af specialpædagogisk bistand. Selvom denne forpligtelse er overholdt, og forældrene løbende har fået tilsendt rapporter og indstillinger, kan dette ikke træde i stedet for partshøring.

Formålet med partshøring er at sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere de faktiske oplysninger, som vil blive lagt til grund for myndighedens afgørelse.

Det vil sige, at kommunen i partshøringen skal gøre forældrene opmærksomme på, hvilke oplysninger kommunen vil lægge vægt på i afgørelsen.

Oplysninger til ugunst for parten

Myndigheden har kun pligt til at gennemføre partshøring, hvis oplysningerne er til ugunst for parten. Det vil sige, at har forældrene været inddraget gennem hele sagsforløbet, og har de erklæret sig enige i tilbuddet om specialundervisning, kan partshøring undlades. Det vil dog oftest ikke være muligt at afgøre, hvorvidt en oplysning er til ugunst for parten. I tilfælde af usikkerhed skal der altid partshøres. Se også side 31 (afsnit om Partshøring).

Partshøringsfrist

Der må ikke træffes afgørelse, før parten har haft mulighed for at kommentere de oplysninger, myndigheden vil træffe afgørelse på grundlag af.

Der bør af hensyn til sagsbehandlingstiden sættes en frist for partens bemærkninger. Ved fastsættelsen af en frist skal der gives parten rimelig tid til at sætte sig ind i oplysningerne og

overveje eventuelle bemærkninger. I den konkrete vurdering af, hvor lang fristen skal være, kan der tages hensyn til omfanget af oplysningerne, og om parten tidligere har haft lejlighed til at udtale sig om andre dele af sagen.

Partshøringsfristen fastsættes under hensyn til, hvor indgribende en foranstaltning, der er tale om. Almindeligvis vil en uge til 14 dage være en passende frist. Hvis parten anmoder om at få fristen forlænget, bør en sådan anmodning normalt imødekommes, medmindre det er væsentligt i strid med hensynet til afgørelsen, fx i tilfælde hvor et skoleår begynder, og specialundervisningstilbuddet af hensyn til barnet skal være på plads.

Det skal fremgå af partshøringsbrevet, at myndigheden kan træffe afgørelse uden partens svar, såfremt fristen ikke overholdes eller forlænges.

Mundtlig partshøring

Partshøring kan foretages mundtligt ved møde eller telefonisk. Mundtlig partshøring bør dog kun undtagelsesvist finde sted af hensyn til partens mulighed for at få et overblik og kun i de tilfælde, hvor de oplysninger, der partshøres over, ikke er omfangsrige. Gennemføres partshøringen mundtligt, skal partens svar noteres i sagen.

Det bemærkes, at det er meget vigtigt, at parten gøres opmærksom på, at der er tale om en partshøring.

Parten kan altid kræve at afgive en skriftlig udtalelse. Parten skal orienteres om denne ret, når der foretages mundtlig partshøring.

Et eksempel på partshøringsbrev:

Partens navn
og adresse

Partshøring

Der er blevet ansøgt om/indstillet, at din/jeres søn/datter kan modtage specialundervisning i form af..... (støttetimer, specialklasse eller skole). Kommunens Skoleforvaltning har den xx modtaget vedlagte (pædagogisk-psykologisk vurdering af xx eller anden sagkyndig rapport m.m. af betydning for sagen). Det fremgår af vurderingen/rapporten m.v., at din/jeres søn/datter har behov for (oplysninger, som har betydning for den kommende afgørelse).

Kommunens Skoleforvaltning skal anmode om dine/jeres bemærkninger til oplysningerne i den pædagogisk-psykologisk vurdering/anden rapport. Dine/jeres bemærkninger skal være kommunen i hænde inden 14 dage fra din/jeres modtagelse af dette brev, ellers vil kommunen træffe afgørelse på grundlag af de oplysninger, kommunen allerede har.

Med venlig hilsen

5 Afgørelsen

Afgørelseskompetence

I sager om specialundervisning eller specialpædagogisk bistand hersker der ofte tvivl om, hvornår der er truffet en egentlig afgørelse. Nogle gange er forældrene ikke klar over, om der er truffet en egentlig afgørelse, eller om der er tale om en orientering/tilkendegivelse vedrørende forslag til specialundervisning/specialpædagogisk bistand.

Med en afgørelse indtræder en række vigtige rettigheder for forældrene, og det er således af stor betydning, at det tydeligt fremgår, at der nu er blevet truffet en afgørelse.

Når det besluttes, at et barn skal tilbydes specialundervisningstilbud, eller det vurderes, at et barn ikke skal have specialundervisning, er der tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Det bemærkes, at en afgørelse om specialundervisningstilbud altid skal meddeles forældrene skriftligt.

Pr. 1. august 2009 er folkeskoleloven ændret således, at skolelederen fremover kan træffe visse afgørelser om specialundervisning, som tidligere blev truffet af kommunalbestyrelsen. Det gælder særligt i sager om indplacering på samme klassetrin. Hvis skolelederen træffer afgørelse om indplacering på samme klassetrin, men forældrene har fremsat et ønske om støttetimer, specialklasse eller specialskole, må afgørelsen om indplacering på samme klassetrin betragtes som værende et afslag på specialundervisning. Hvis forældrene har fremsat en anmodning om specialundervisning, som er omfattet af klagenævnets kompetence, kan afgørelsen påklages til klagenævnet via den myndighed, som har truffet afgørelsen.

Skolelederen træffer afgørelse

Som udgangspunkt gennemføres den specialpædagogiske bistand på elevens egen skole. På denne baggrund er det skolelederen, der træffer afgørelse om specialundervisning eller indstilling til flytning af barnet og foranstaltning udenfor skolen. Det er således skolelederen, der skal overholde formaliteterne for så vidt angår afgørelsen.

Som følge af lovændringen pr. 1. august 2009 kan skolelederen fremover træffe afgørelse om støttetimer i den overvejende del af undervisningstiden. Derimod vil skolelederens mulighed for at henvise til specialklasser på skolen dog kunne indskrænkes af kommunalbestyrelsen, fx at der skal holdes pladser åben i klassen til elever fra andre skoler.

Skolelederen vil ikke kunne træffe afgørelse om henvisning til specialklasser på andre skoler i eller udenfor kommunen. Skolelederen vil heller ikke kunne henvise til en specialskole i eller udenfor kommunen.

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

§ 5. Beslutning om at iværksætte specialpædagogisk bistand efter folkeskolelovens § 20, stk. 2, 1. pkt., træffes af skolens leder. Foreligger der ikke tilslutning fra forældrene, kan der kun iværksættes specialpædagogisk bistand, såfremt skolens leder finder, at bistanden er absolut påkrævet af hensyn til elevens udvikling. Der skal desuden lægges betydelig vægt på forældrenes ønsker med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af den specialpædagogiske bistand.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om at henvise en elev til specialpædagogisk bistand i en anden skole i kommunen end distriktsskolen. Kommunalbestyrelsen kan også henvise elever til specialklasse eller specialskoler i anden kommune. Forældrenes og elevens ønske med hensyn til den skolemæssige placering skal for så vidt muligt følges.

Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse

I sager, hvor forældrene ønsker barnet henvist til en specialklasse på en anden skole i eller udenfor kommunen eller en specialskole i eller udenfor kommunen er det kommunalbestyrelsen (typisk visitationsudvalget), der træffer afgørelsen.

I tilfælde, hvor barnet skønnes at have behov for en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte, der bedst kan imødekommes ved en regional foranstaltning, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om, at barnet skal henvises til specialpædagogisk bistand ved regionsrådets foranstaltning.

Endelig kan kommunalbestyrelsen også træffe afgørelse om henvisning til socialpædagogisk bistand i et dagbehandlingstilbud eller et anbringelsessted. Henvisning til undervisning i dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted forudsætter, at barnet eller den unge er henvist til dagbehandling eller anbragt af de sociale myndigheder.

En afgørelses oplysningsgrundlag

Det er myndigheden – det vil sige skolelederen og kommunalbestyrelsen – der er ansvarlig for, at sagen er tilstrækkelig belyst, før der træffes afgørelse.

En afgørelse om specialundervisning skal bygge på et helhedsorienteret billede af barnet. Det vil sige elevens behov, personlige og sociale potentialer og kompetencer set i forhold til undervisning/inlæring.

En sag bør som udgangspunkt indeholde følgende oplysninger:

- Aktuel pædagogisk-psykologisk vurdering.
- Eventuelt udtalelser fra andre sagkyndige.
- Beskrivelse af barnet fra lærer/skolen.
- Forældrenes oplysninger om barnet/eleven.
- Relevante oplysninger fra barnet/eleven selv.
- Beskrivelse af barnet/eleven fra andre nøglepersoner.

- Oplysning om hidtidig støtte.
- Beskrivelse af det konkrete undervisningsbehov.

Desuden kan det være relevant at indhente oplysninger fra andre sagkyndige samt eventuelt bistand fra den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO). Se nærmere afsnit om VISO side 13 og 47.

Selve afgørelsen

Afgørelsen skal, uanset om den træffes af skoleleder eller af kommunalbestyrelsen, meddeles skriftligt.

Forvaltningsretligt stilles der nogle krav til udformningen af skriftlige afgørelser. Der stilles således krav til selve begrundelsen af afgørelsen og til klagevejledningen.

En afgørelsesskrivelse kan opbygges på følgende måde:

- Overskrift.
- Resultat.
- Begrundelse, herunder lovregler.
- Særligt om partens synspunkter.
- Klagevejledning.

Begrundelse

En begrundelse skal forklare parten, hvorfor myndigheden er nået frem til pågældende resultat.

Forklaringen skal indeholde følgende:

- Den konkrete vurdering.
- De oplysninger, der er lagt vægt på.
- De juridiske krav.
- Partens synspunkter.

Den konkrete vurdering

Den konkrete vurdering er den samlede vurdering af sagens faktiske oplysninger, der er lagt vægt på, sammenholdt med de relevante juridiske krav.

Eksempel:

Kommunen vurderer, at din/jeres datter X's udvikling kan tilgodeses i den almindelige undervisning.

Oplysninger, der er lagt vægt på

Der skal ikke redegøres for alle sagens oplysninger, men kun for de oplysninger, der har haft særlig betydning for afgørelsen. Det skal fremgå med tydelighed, hvilke oplysninger myndigheden har lagt særligt vægt på.

Eksempel:

Kommunen har lagt vægt på, at X følger godt med i klassen, og at hun ikke er bagud i sin faglige udvikling.

Hvis der er oplysninger, som efter partens opfattelse er væsentlige, men som myndigheden ikke har lagt vægt på, skal afgørelsen indeholde en begrundelse for, hvorfor der ikke er lagt vægt på oplysningerne.

De juridiske krav

De regler eller principper, der er centrale for afgørelsen, skal beskrives i afgørelsen så kortfattet som muligt. Hvis der i afgørelsen indgår et skøn, skal de hovedhensyn, der ifølge regler og praksis har betydning i forhold til et sådan skøn, angives.

Eksempel:

Det er efter folkeskolelovens § 20, stk. 2, en forudsætning for henvisning til specialskole eller specialklasse, at barnets udvikling stiller krav om en særlig hensyntagen eller særlig støtte, der bedst kan opfyldes på specialskole eller i specialklasse.

Hvis der er anvendt en særlig fortolkning, skal det forklares, hvorfor denne fortolkning er valgt. Fx skal det forklares, hvad der forstås ved ”særlig hensyntagen”.

Særligt om parternes/forældrenes synspunkter

Hvis forældrene er kommet med bemærkninger, skal de kommenteres.

Eksempel:

Du/I har under behandlingen af sagen flere gange anført, at flere elever, du/I har kendskab til, er henvist til specialskole. Afgørelse om specialskole træffes efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Kommunen kan på grund af tavshedspligten ikke kommentere, hvilke konkrete forhold der har ført til, at andre elever har fået tilbud om specialskole.

Tydelighed

En begrundelse for en afgørelse bør fremstå tydeligt. Det er således ikke hensigtsmæssigt, at der som begrundelse for en afgørelse fx henvises til et mødereferat fra et visitationsmøde, hvor man har drøftet sagen.

Klagevejledning

Myndigheden skal vejlede om forældrenes mulighed for at klage over afgørelsen og om de gældende regler.

Der skal således vejledes om følgende:

- Hvem der kan klage.
- Eventuel klagefrist.
- Hvem der kan klages til.
- Eventuelle formkrav til klagen.

Klageadgang

Hvem kan klage?

Det er som udgangspunkt den person, afgørelsen vedrører, der kan klage. I sager om specialundervisning er det forældremyndighedsindehaver, der er klageberettiget for den mindreårige elev.

Det udelukker ikke, at en klage kan indgives af en advokat eller anden partsrepræsentant, fx barnets plejeforældre, der har fået fuldmagt fra forældremyndighedsindehaver.

Hvem kan der klages til?

Der kan klages over kommunalbestyrelsens og visse af skolelederens afgørelser om specialundervisning til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning (se kap. 16 om klagenævnets kompetence).

Pr. 1. august 2010 er klageadgangen til klagenævnet ændret, således at klagen skal indgives via kommunen. Kommunen får således mulighed for at genoverveje sin afgørelse. Kommunen har 4 uger til at tage stilling til sagen. Hvis kommunen fastholder sin afgørelse, indsender den sagens akter og en udtalelse til klagenævnet.

I sager om støttetimer kan det på tidspunktet for kommunens/skolelederens afgørelse være svært at forudse, om der kan klages til klagenævnet.

Eksempel:

Forældrene til barnet ønsker 10 ugentlige støttetimer, men kommunen eller skolelederen træffer afgørelse om færre støttetimer. Forældrene retter herefter henvendelse til klagenævnet med påstand om, at de ønsker 15 timer til deres barn. Klagen vil i så fald være omfattet af klagenævnets kompetence. Havde forældrene derimod fastholdt ønsket om 10 støttetimer, ville klagen ikke være omfattet af klagenævnets kompetence, og der ville ikke være mulighed for at klage.

Klagefrist

Klage til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning over kommunalbestyrelsens eller skolelederens afgørelser om specialundervisning skal indgives inden 4 uger efter, forældrene har fået meddelelse om afgørelsen. Det vil være en god service over for forældrene, hvis det i afgørelsen oplyses konkret, hvilken dato klagefristen udløber. Hvilken dag forældrene antages at have modtaget brevet med afgørelsen må bero på, hvorvidt brevet er sendt som A- eller B-post.

Eksempel på klagevejledning:

”Du/I kan klage over skolelederens/kommunens afgørelse om tilbud eller afslag på tilbud om specialskole, specialundervisning eller omfattende støtte i almindelige klasser til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, Frederikholms Kanal 25, 1220 København K. Klagen skal indgives til kommunen/skolelederen, som herefter har 4 uger til at tage stilling til om afgørelsen opretholdes. Hvis afgørelsen opretholdes, indsender kommunen/skolelederen sagens akter, herunder dit/jeres klagebrev, til klagenævnet.

Støtte i den overvejende del af undervisningstiden betyder sædvanligvis, at der gives støtte i et omfang svarende til minimum 12 støttetimer ugentligt (lektioner af 45 minutter svarende til 9 klokketimer). I tilfælde, hvor halvdelen af den ugentlige undervisningstid er mindre end 12 timer vil støtte i den overvejende del af undervisningstiden være halvdelen af den ugentlige undervisningstid.

Det bemærkes, at klagen skal være kommunen/skolelederen i hænde inden 4 uger fra modtagelsen af denne afgørelse. Hvis klagefristen overskrides, vil klagen blive afvist, jf. folkeskolelovens § 51 og § 22, i bekendtgørelse nr. 1373 af 15. december 2005 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.”

Opsættende virkning

Klager til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning har som udgangspunkt ikke opsættende virkning. Det vil sige, at effektivering af den afgørelse, der klages over, ikke skal afvente, at klagen er behandlet af klagenævnet.

Eventuelle formkrav til klagen

Der er ikke krav om, at en klage over specialundervisning skal være skriftlig. En klage kan således modtages mundtligt af klagemyndigheden.

6 Særligt om re-visitation

En re-visitation foregår på baggrund af indstilling fra det sted, hvor barnets undervisning er etableret. Skolen/institutionen indstiller i samarbejde med den tilknyttede psykolog til re-visitation. Forældrene skal orienteres og være enige i re-visitationen. Såfremt forældrene ikke er enige, skal der afholdes nyt re-visitationsmøde.

Der skal foreligge følgende dokumenter:

- Opdateret beskrivelse af barnets faglige status og fremgang fra psykolog.
- Opdateret beskrivelse af barnets faglige status og fremgang fra lærer og pædagog.
- Evaluering af undervisningsforløbet.
- En begrundelse for en fortsættelse af foranstaltningen, samt en ny målbeskrivelse.

Procedure for re-visitation af elever til vidtgående specialundervisning:

Det hidtidige undervisningssted (enkeltintegration, gruppeordning eller specialskole) udarbejder re-visitationsskema og sørger for forældresamtykke. Undervisningsstedet sender skema, samt aktuel elevbeskrivelse og undervisningsplan til PPR-kontoret, der skriver originalen under. PPR-kontoret sender originalen med elevbeskrivelse og undervisningsplan samt kopi til kommunens visitationskontor. Formel godkendelse af re-visitering sendes fra visitationskontoret til elevens forældre med kopi til PPR og specialskole. Hvis der er tale om skoleskift eller henvisning til en anden foranstaltning end den hidtidige, betragtes det som en ny visitation. PPR skal derfor på den baggrund indsende en ny henvisning til kommunen. Fortsættelse, ændring eller ophør af specialundervisning i enkelte fag kan ske uden inddragelse af PPR, hvis skolelederen vurderer, at det ikke er nødvendigt, og forældrene er enige heri.

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

§ 8. Skolens leder følger udviklingen hos elever, der modtager specialundervisning efter folkeskolelovens § 20, stk. 2, og tager mindst én gang om året stilling til, om den specialpædagogiske bistand til den pågældende elev skal fortsætte, ændres eller ophøre. Beslutningen træffes på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering og efter samråd med forældrene.

Stk. 2. Ved fortsættelse, ændring eller ophør af specialundervisning i enkelte fag kan inddragelse af pædagogisk-psykologisk rådgivning undlades, hvis skolens leder vurderer, at det ikke er nødvendigt, og hvis forældrene er enige heri. Elevens synspunkter skal tillægges passende vægt under hensyntagen til elevens alder og modenhed.

Stk. 3. Skolens leder sikrer, at forældrene orienteres om, at de til enhver tid kan anmode om, at pædagogisk-psykologisk rådgivning inddrages. Hvis forældrene trækker deres tilsagn om undladelser af pædagogisk-psykologisk rådgivning tilbage, afgiver skolens leder indstilling om, at der foretages en pædagogisk-psykologisk vurdering af eleven i henhold til § 3, stk. 5-7.

7 Forvaltningsretlige regler og grundlæggende principper

Den almindelige forvaltningsret indeholder både uskrevne og skrevne regler og principper (retsgrundsætninger). De er fælles for den offentlige forvaltning, herunder kommunerne. Der er tale om vigtige regler og principper for myndighedernes administration af lovgivningen.

De generelle forvaltningsretlige regler findes i forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven. Samtidig omfatter den almindelige forvaltningsret en række grundlæggende principper, som også kaldes de forvaltningsretlige grundprincipper. I det følgende er dog kun nævnt de to mest relevante principper i denne sammenhæng. Det drejer sig om princippet om saglig forvaltning samt princippet om undersøgelse/oplysning.

Desuden er relevante forvaltningsretlige regler i forvaltningsloven og offentlighedsloven gennemgået. Der er ikke tale om en udtømmende gennemgang, men alene en introduktion til regelsættet for at øge opmærksomheden på, hvilke forvaltningsretlige forhold der gælder ved behandlingen og afgørelsen af sager om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Forvaltningsretlige principper

Princippet om saglig forvaltning

Det forvaltningsretlige princip om saglighed i forvaltningen – magtfordrejlslæren – indebærer, at offentlige myndigheder ikke må forfølge usaglige eller uvedkommende hensyn.

Når kommunerne, regionerne og klageinstanserne skal træffe afgørelse i en sag, må der fx ikke tages hensyn til private eller offentlige interesser. Der kan fx være tale om at begunstige borgere fra en bestemt bydel.

Der må heller ikke forfølges ulovlige formål. Der kan fx være tale om at forfølge et ulovligt formål, hvis en kommune af hensyn til kommunens økonomi ikke bevilger en skønsmæssig ydelse, som fx henvisning til specialskole. Hensynet til kommunens økonomi er i en sådan situation ikke et lovligt hensyn. Kommunen må – og skal – tage økonomiske hensyn, når det drejer sig om valget mellem to forskellige tilbud, som er lige gode, men ikke lige dyre.

Undersøgelsesprincippet

Undersøgelsesprincippet indebærer, at myndighederne er ansvarlige for, at sagerne er tilstrækkeligt oplyste, før der træffes afgørelse. Dette betyder, at ansvaret for, at de nødvendige oplysninger foreligger – og de nødvendige undersøgelser foretages – som hovedregel påhviler forvaltningen.

Som sagsbehandler har man således ansvaret for at skaffe et godt beslutningsgrundlag, herunder at:

- Der fremskaffes tilstrækkelige oplysninger om sagens **faktiske forhold**.
- Der fremskaffes **overblik over de regler**, som sagen skal afgøres efter.
- De fremskaffede **oplysninger er korrekte**.

8 Vejledningspligten

Efter forvaltningslovens § 7 skal myndigheder i sager, hvor der træffes afgørelser, i fornødent omfang give vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Det er ikke altid tilstrækkeligt kun at yde vejledning, når borgeren selv beder om det. Myndigheden har også en vejledningspligt, selv om vedkommende ikke direkte eller indirekte har bedt om vejledning, men hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren information om, hvilke regler m.v. der gælder på det pågældende område.

Det betyder, at en forvaltningsmyndighed i vid udstrækning har pligt til at vejlede borgeren. Hvis borgeren ikke behersker det danske sprog eller har et kommunikationshandicap, er det en følge af denne vejledningspligt, at myndigheden normalt bør skaffe den fornødne bistand, fx i form af tolkebistand og ved at oversætte afgørelser og skriftligt materiale i fornødent omfang.

Forvaltningsloven

§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.

9 Tavshedspligten

Hvem har tavshedspligt?

Efter § 27 i forvaltningsloven har den, der virker inden for den offentlige forvaltning, tavshedspligt, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Reglerne om tavshedspligt i offentlig tjeneste eller hverv omfatter enhver inden for den offentlige forvaltning, hvad enten de er tilknyttet den statslige eller den kommunale forvaltning. Tavshedspligten gælder både for tjenestemænd og overenskomstansatte, og den gælder uanset, om pågældende er midlertidigt eller varigt ansat og fuld- eller deltidsbeskæftiget. Tavshedspligten består også efter ansættelsens eller hvervets ophør.

Brud på tavshedspligten kan sanktioneres af den relevante myndighed, fx i form af en disciplinær foranstaltning over for en ansat, som har overtrådt sin tavshedspligt. I grovere tilfælde kan der blive tale om en strafferetlig sanktion efter straffeloven.

Forvaltningsloven

§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til: 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar, 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller

7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold. Stk. 2. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1.

Stk. 3. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

Stk. 4. Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 2, regler om tavshedspligt eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 3, finder straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.

Hvilke oplysninger?

I forvaltningslovens § 27, stk. 1, opregnes en række af de hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. En oplysning er i øvrigt omfattet af tavshedspligten, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig. »Anden gyldig bestemmelse« kan fx være en bekendtgørelse, en forretningsorden eller en tjenestebefaling om tavshedspligt.

På specialundervisningsområdet har navnlig de hensyn, som er nævnt i § 27, stk. 1, nr. 6, betydning, idet der her er tale om enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold. Derfor uddybes denne bestemmelse i det følgende. Med hensyn til de øvrige typer af oplysninger, der er nævnt i § 27, stk. 1, henvises til justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

Beskyttelse af privatlivets fred

Formålet med forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, er at beskytte privatlivets fred. Omfattet af bestemmelsen er først og fremmest oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold.

Oplysninger om foreningsmæssige forhold og væsentlige sociale problemer, fx misbrug af nydelsesmidler og lignende, er ligeledes typisk også omfattet af bestemmelsen.

Også andre oplysninger vedrørende enkeltpersoners forhold, der ikke er umiddelbart tilgængelige for andre, vil efter bestemmelsen kunne være omfattet af tavshedspligten. Det gælder fx oplysninger om familiemæssige forhold og oplysninger om indtægts- og formueforhold. Også oplysninger om CPR-nummer er omfattet af tavshedspligten.

Det skal fremhæves, at ovennævnte opremsning af eksempler på oplysninger om enkeltpersoner, der er undergivet tavshedspligt, ikke er udtømmende.

Det kan afhænge af, i hvilken sammenhæng oplysninger kommer frem, om de må anses som fortrolige. En almindelig adresseoplysning vil således normalt ikke være fortrolig, men kan være det, fx hvis en person har en beskyttet adresse, eller hvis adressen viser, at en person er indlagt på et psykiatrisk hospital eller er i fængsel. Det samme kan gælde oplysninger, der indirekte røber et klientforhold.

Hvad indebærer tavshedspligten?

Når man har tavshedspligt, betyder det, at man ikke må give fortrolige oplysninger videre til uvedkommende. Brud på tavshedspligten foreligger, selv om de fortrolige oplysninger kun er røbet til en enkelt, eventuelt nærtstående person, i en snæver fortrolig kreds eller over for nogen, der har lovet ikke at bringe dem videre.

Tavshedspligten kan også tilsidesættes ved at udnytte fortrolige oplysninger på en retsstridig måde uden at give dem videre. Tavshedspligten kan efter omstændighederne også overtrædes ved passivitet, fx ved at fortrolige dokumenter opbevares på en så uforsvarlig måde, at uvedkommende kan få adgang til oplysninger. Dette kan sidestilles med uberettiget videregivelse af oplysninger.

Undtagelser fra tavshedspligten

I straffelovens § 152 e er det udtrykkeligt fremhævet, at tavshedspligten ikke gælder, hvis den pågældende har pligt til at give oplysningerne videre, eller hvis pågældende handler i berettiget varetægelse af åbenbar almen interesse eller af eget eller andres tarv.

Straffelovens regler om straf for brud på tavshedspligten kan ligesom andre bestemmelser i straffeloven ikke bruges, hvis en handling er berettiget i medfør af reglerne om fx nødværge eller nødret.

Hvis den, oplysningerne vedrører, har givet samtykke til, at oplysningerne gives videre, er der normalt ikke tale om brud på tavshedspligten.

10 Videregivelse af oplysninger - §§ 28 og 29 i forvaltningsloven og Persondataloven

Adgangen til videregivelse af oplysninger reguleres særligt af forvaltningslovens §§ 28 og 29 og Persondatalovens kapitel 4 om behandlingsreglerne (§§ 5, stk. 1 og 3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1).

Persondatalovens §§ 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, § 38 og § 40 gælder også for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed.

Personoplysninger

Begrebet ”personoplysninger” bruges som et overbegreb i Persondataloven. Personoplysningerne kan være af mere eller mindre følsom karakter.

Videregivelse af personoplysninger skal i dag behandles efter Persondataloven, medmindre der er tale om en ansøgningssag. I sådanne tilfælde finder forvaltningslovens § 29 anvendelse.

Videregivelse af oplysninger, som ikke er knyttet til en person, men der af andre grunde er fortrolige skal behandles efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, medmindre der er tale om en ansøgningssag, hvorefter den skal behandles efter forvaltningslovens § 29.

Private oplysninger (Persondatalovens §§ 6- 8)

Forvaltningslovens § 28, stk. 1, omhandlede tidligere spørgsmålet om videregivelse om rent private forhold. Bestemmelsen henviser nu til persondatalovens behandlingsregler, herunder de materielle behandlingsregler i §§ 6-8 og 11. § 11 regulerer alene offentlige myndigheders anvendelse af personnummer med henblik på entydig identifikation. §§ 6-8 er mere af generel karakter.

Persondatalovens § 6

Persondatalovens § 6 regulerer behandlingen af ikke-fortrolige og almindeligt fortrolige personoplysninger.

Personoplysninger, som er ikke-fortrolige fx:

- Familiemæssige forhold, fx hvem af forældrene der har forældremyndigheden, eller at barnet er adopteret.
- Udstedelse af pas, kørekort mv.
- Forældrenes arbejds- og ansættelsessted, fx at en af forældrene er arbejdsløs.

Personoplysninger, som er almindeligt fortrolige, er fx enkeltpersoners indtægts- og formueforhold.

Persondatalovens §§ 7 og 8

Persondatalovens § 7 regulerer behandlingen af bestemt opregnede følsomme oplysninger. § 8 vedrører behandlingen af følsomme oplysninger, som ikke er nævnt i § 7.

Følsomme oplysninger er fx:

- Race, religion og hudfarve.
- Politiske og foreningsmæssige forhold.
- Seksuelle forhold.
- Strafbare forhold.
- Helbredsforhold og misbrug af nydelsesmidler.
- At der er store sociale problemer i familien.

Hovedreglen om videregivelse er, at en myndighed ikke kan videregive følsomme personoplysninger til en anden myndighed, uden at pågældende har givet sit samtykke, eller hvis videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, eller hvis videregivelsen er et nødvendigt led i myndighedens sagsbehandling eller er nødvendigt for, at en myndighed kan gennemføre sine tilsyns- eller kontrolopgaver.

Forvaltningsloven

§ 28. For videregivelse af oplysninger om enkeltpersoner (personoplysninger) til en anden forvaltningsmyndighed gælder reglerne i § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, § 38 og § 40 i lov om behandling af personoplysninger, jf. denne lovs § 1, stk. 3.

Stk. 2. Oplysninger af fortrolig karakter, som ikke er omfattet af stk. 1, må kun videregives til en anden myndighed, når

- 1) den oplysningen angår, har givet samtykke,
- 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives, eller
- 3) det må antages, at oplysningen må være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

Stk. 3. Ved samtykke efter stk. 2, nr. 1, forstås enhver frivillig, specifik, informeret viljestilkendegivelse, hvorved den, oplysningen angår, indvilger i at oplysningen videregives.

Stk. 4. Et samtykke efter stk. 3 kan tilbagekaldes.

Stk. 5. Lokale administrative organer, som ved lov er tillagt en selvstændig kompetence, anses som en selvstændig myndighed efter stk. 1 og 3.

Flere myndigheder

Forvaltningslovens § 28 regulerer spørgsmålet om at give oplysninger videre fra en forvaltningsmyndighed til en anden forvaltningsmyndighed. Derfor er det væsentligt med en afgrænsning af begrebet.

Den samlede kommunale forvaltning anses som én forvaltning. Videregivelse af personoplysninger inden for den kommunale forvaltning er således ikke begrænset af reglerne i § 28.

Hvis der er tale om en elektronisk behandling af personoplysninger, skal de almindelige behandlingsregler i Persondataloven dog alligevel følges.

Hvis der er tale om en sag om specialundervisning og specialpædagogisk bistand, vil der typisk være tale om en ansøgningssag. I sådanne tilfælde finder forvaltningslovens § 29 anvendelse. I sådanne situationer kan der ikke indhentes oplysninger om rent private forhold fra andre dele af forvaltningen, medmindre der er givet samtykke hertil, eller særlige hensyn klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes.

En almindelig folkeskole opfattes i sammenhæng med videregivelsesreglerne som en selvstændig myndighed og ikke en del af kommunen. Den enkelte folkeskole bør derfor kun videregive oplysninger i overensstemmelse med forvaltningslovens § 28 eller § 29, hvis der er tale om en ansøgningssag

Andre oplysninger

Begrænsningen i videregivelsesadgangen gælder kun fortrolige oplysninger. Oplysninger, der ikke er fortrolige, kan og skal efter forvaltningslovens § 31 umiddelbart videregives til anden forvaltningsmyndighed, som fremsætter begæring herom.

Oplysninger til/fra andre end offentlige myndigheder

Forvaltningsloven regulerer spørgsmålet om at give oplysninger videre fra en forvaltningsmyndighed til en anden forvaltningsmyndighed, men ikke direkte spørgsmålet om at give oplysninger videre til andre fx domstole, Folketinget, folketingets ombudsmand, udenlandske myndigheder, privatpraktiserende læger m.v.

Spørgsmålet om, hvorvidt det er berettiget at give en oplysning videre til andre, må bedømmes på grundlag af forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt, medmindre forholdet er omfattet af en særlig regel om tavshedspligt.

Ansøgningssager

I sager om specialundervisning og specialpædagogisk bistand vil der typisk være tale om en ansøgningssag. I sådanne tilfælde finder forvaltningslovens § 29 anvendelse.

Forvaltningslovens § 29 om at indhente oplysninger i sager, der rejses ved ansøgninger, gælder også i forhold til andre dele af forvaltningen.

Forvaltningsloven

§ 29. I sager, der rejses ved ansøgning, må oplysninger om ansøgerens rent private forhold ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) ansøgeren har givet samtykke hertil,
- 2) andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov eller
- 3) særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes.

11 Parters aktindsigt

Forvaltningslovens regler om aktindsigt betyder, at borgeren eller dennes repræsentant har ret til at få kopi af de dokumenter, der indgår i sagen, hvis de anmoder om det. Hvis der i sagen indgår akter, som alene findes i myndighedens elektroniske journaler, er myndigheden efter § 10 i forvaltningsloven forpligtet til at sende ansøgeren en udskrift heraf.

Når der er anmodet om aktindsigt, og borgeren har ret til denne, skal myndigheden efter forvaltningslovens § 11, stk. 1, udsætte sagens afgørelse, indtil borgeren har fået adgang til at gøre sig bekendt med akterne.

Det er ikke tilstrækkeligt at give aktindsigt i forbindelse med partshøring før afgørelsen. Se også side 30 (Afsnit om partshøring).

Forvaltningsloven

§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Stk. 2. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter dette kapitel.

Interne arbejdsdokumenter er undtaget

Det er ikke alle dokumenter i sagen, der er omfattet af retten til aktindsigt. Fx omfatter retten normalt ikke myndighedens interne arbejdsdokumenter og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Interne arbejdsdokumenter er dog efter § 13 i forvaltningsloven omfattet af parternes ret til aktindsigt, hvis de foreligger i endelig form og enten alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning om sagens afgørelse eller alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter reglerne om notatpligt i § 6 i offentlighedsloven.

Retten til aktindsigt omfatter også interne dokumenter, der er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed over sagens faktiske omstændigheder.

Forvaltningsloven

§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.

§ 13. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelserne i § 12 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter lov om offentlighed i forvaltningen, eller
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Meroffentlighed

I alle tilfælde hvor en myndighed giver afslag på aktindsigt, fx på grund af, at der er tale om interne arbejdsdokumenter, skal myndigheden overveje at give aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed.

Myndigheden skal overholde reglerne om tavshedspligt, når den giver aktindsigt efter reglerne om mer-offentlighed. Formålet med retten til aktindsigt er, at borgeren skal have mulighed for at gøre sig bekendt med alle de oplysninger, der ligger til grund for den afgørelse, der skal træffes eller er truffet. Borgeren har så mulighed for at kommentere oplysningerne, komme med eventuelle rettelser eller gøre opmærksom på, om der mangler oplysninger, som kan have betydning for sagen.

Partsbegrebet

Retten til aktindsigt efter § 9 i forvaltningsloven omfatter de personer, der har status som part i sagen. I sager om specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven er det typisk barnets forældre. I sager om ungdomsuddannelse er det ligeledes forældrene, eller såfremt den unge er 18 år, er det den unge selv. I sager om specialundervisning til voksne er det pågældende selv.

Partshøring

Pligten til partshøring i §§ 19-21 i forvaltningsloven sikrer, at parten har mulighed for at kontrollere, at de oplysninger, som myndigheden har indhentet, er rigtige. Partshøringen

giver parten mulighed for at komme med egne oplysninger. Se også side 8 (afsnit om parter).

Myndigheden har som udgangspunkt altid pligt til at partshøre over væsentlige nye oplysninger, som kan medføre, at parten får helt eller delvist afslag. Parten skal således have mulighed for at komme med en udtalelse til oplysningerne.

Reglerne om partshøring er minimumsregler og er derfor ikke til hinder for, at der partshøres i videre omfang. Selv om parten i forvejen kender de oplysninger, der skal partshøres over, skal der foretages partshøring, hvis borgeren ikke er bekendt med, at de indgår i den sag, der er under behandling.

Forvaltningsloven

§ 19, stk. 1. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Internt materiale

Myndighedens pligt til at partshøre borgeren gælder ikke myndighedens interne materiale og egne vurderinger, fx udtalelser fra myndighedens egen lægekonsulent.

Frist

Myndigheden kan sætte en frist for kommentarer til partshøringen. Fristens længde vil afhænge af arten og omfanget af de nye oplysninger. Borgeren skal have rimelig tid til at sætte sig ind i oplysningerne og kommentere disse.

Partshøringen behøver ikke at være skriftlig, men kan fx ske ved et møde med borgeren. Det bør i overensstemmelse med offentlighedslovens § 6 noteres i sagen, at der er foretaget partshøring, så det senere kan dokumenteres, at der rent faktisk er sket partshøring. For at partshøringen kan opfylde sit formål, kan det dog i mere komplicerede sager være nødvendigt at partshøre skriftligt, og borgeren har som udgangspunkt ret til at kræve at afgive en skriftlig udtalelse.

Der er tale om en alvorlig sagsbehandlingsfejl, hvis myndigheden undlader at partshøre, og fejlen vil oftest medføre, at afgørelsen bliver ugyldig. Se også side 14 (Kap. 4 om partsoplysninger).

12 Begrundelse

En afgørelse, som giver helt eller delvist afslag på en ansøgning om hjælp, skal begrundes. Begrundelsespligten antages at give en øget garanti for en afgørelses rigtighed, herunder for at grundlaget for afgørelsen og oplysningerne i sagen er rigtige og tilstrækkelige.

En begrundelse skal hjælpe borgeren til bedre at forstå afgørelsen og kan få afgørende betydning for borgerens accept af en (rigtig) afgørelse, der går borgeren imod. Den giver typisk borgeren bedre mulighed for at overveje, om der er grundlag for at søge om genoptagelse eller for at klage over afgørelsen.

Pligten til at begrunde en afgørelse giver myndigheden pligt til at forklare, hvad afgørelsen går ud på, og hvad myndigheden har lagt vægt på.

Forvaltningsloven

§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 23. Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.

Begrundelsens indhold

Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de lovbestemmelser, afgørelsen er truffet efter. Det er ikke tilstrækkeligt alene at henvise til loven. Der skal herudover være en præcis henvisning til den eller de bestemmelser (paragraf, stykke og eventuelt nummer og litra), der er anvendt. Derved styrkes også, at myndigheden har sikret sig, at der er hjemmel i loven for afgørelsen.

Hvis der er tale om en skønsmæssig afgørelse, skal begrundelsen desuden angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Hvis afgørelsen beror på en for

tolkning af de anvendte bestemmelser, skal der redegøres for indholdet af den anlagte fortolkning. Det er således ikke tilstrækkeligt fx at skrive ”på baggrund af en samlet bedømmelse” eller ”efter alt foreliggende”.

Både med hensyn til hovedhensyn og fortolkningspraksis kan det være tilstrækkeligt at henvise til en foreliggende praksis, som er offentlig tilgængelig eller helt almindelig kendt. Begrundelsen bør i så fald indeholde oplysning om, hvor denne praksis kan findes.

Begrundelsen bør, hvis det er nødvendigt, også indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Dette vil især være relevant, hvor der ikke er enighed om de faktiske oplysninger i sagen, eller hvis der foreligger modstridende sagkyndige erklæringer, hvor myndigheden bør angive, hvilken erklæring der er lagt vægt på og hvorfor.

Myndigheden bør desuden besvare borgerens kommentarer til sagen, også selv om disse ikke er relevante. Myndigheden kan besvare irrelevante synspunkter kort med, at disse ikke er af betydning for afgørelsen. Ved at besvare borgerens kommentarer til sagen kan borgeren se, at myndigheden har været opmærksom på borgerens synspunkter ved afgørelsen. Begrundelsen skal have en sådan karakter, at borgeren forstår afgørelsen.

Manglende eller utilstrækkelig begrundelse

Hvis der slet ikke er givet en begrundelse, vil det normalt betyde, at afgørelsen bliver ugyldig. Hvis der er en begrundelse, men denne ikke er tilstrækkelig, bliver afgørelsen ikke af denne grund ugyldig, men det kan betyde, at klagefristen må forlænges, indtil der er givet en fyldestgørende begrundelse.

13 Klagevejledning

Pligten til klagevejledning i forbindelse med skriftlige afgørelser, som kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, sikrer, at borgeren får viden om sin mulighed for at klage. Som følge af den almindelige vejledningspligt bør myndigheden også, hvor en afgørelse meddeles mundtligt, give klagevejledning, fx hvis der er en klagefrist.

Forvaltningsloven

§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

14 Notatpligt

En vigtig regel i offentlighedsloven er, at forvaltningsmyndigheder har notatpligt. Det vil sige, at offentligt ansatte skal skrive faktiske oplysninger ned, som modtages mundtligt eller på anden måde. Oplysningerne skal noteres ned, hvis de bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt fremskaffes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Oplysningerne skal dog ikke noteres ned, hvis de allerede fremgår af sagens dokumenter.

Reglen om notatpligt har sammenhæng med reglerne om aktindsigt, da retten til aktindsigt gælder dokumenter. Reglen om notatpligt sikrer, at myndigheden ved at få mundtlige oplysninger ofte kan belyse sagen på en hurtigere og smidigere måde end ved at kræve skriftlige oplysninger.

Offentlighedsloven

§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Notatpligt i afgørelsessager og andre sager

Reglen gælder efter loven kun i afgørelsessager, men efter god forvaltningsskik bør en myndighed også i anden kontakt med borgere lave et skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af sagen, fx vejledningssamtale og partshøring.

Hvem har skrevet notatet?

Det bør fremgå, hvem der har noteret oplysningerne ned. Det har fx betydning for en bevisvurdering, hvis borgeren ikke selv mener, at oplysningen er korrekt, idet myndigheden selv og klageinstanser kan være nødt til at se bort fra en mundtlig oplysning, der er noteret ifølge notatpligten, uden at det fremgår, hvem der har noteret den, hvis oplysningen imødegås af borgeren, og den ikke kan genfremskaffes eller bekræftes ad anden vej.

15 Opgavefordelingen på specialundervisningsområdet efter kommunalreformen

Kommunerne

Med kommunalreformen har det blandt andet været ønsket at sikre, at beslutninger om specialundervisning og den almindelige undervisning styrkes. Har børn og voksne behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, må det derfor være den kommune, hvor det pågældende barn går i skole, som har ansvaret for, at der tilbydes specialundervisning. Regionerne har dog ansvaret for at videreføre og udvikle de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud.

Det samlede ansvar for børn med behov for specialundervisning er med kommunalreformen samlet i kommunen. Ansvar for den pædagogisk-psykologiske vurdering og ansvaret for forslag til, hvordan den specialpædagogiske bistand skal ydes, er i kommunen.

Kommunen foretager den egentlige udredning af et barn og kommer med forslag til specialundervisningstilbud eventuelt suppleret med rådgivning, supervision, bistand eller vejledning fra VISO. Kommunen kan vælge at samarbejde med andre kommuner om at sikre et passende udbud af specialundervisning. Den ene kommune kan således efter overenskomst med den anden kommune henvise et barn til undervisning i en anden kommune.

Spørgsmålet om henvisning til specialundervisning (eller revisitation) skal ske i den kommune, hvor barnet går i skole. Dette betyder, at i de tilfælde, hvor barnet går i skole i en anden kommune end bopælskommunen, og der bliver spørgsmål om henvisning til specialundervisning, eller der skal ske revisitation, skal skolens indstilling rettes til PPR i skolens kommune.

Regionerne

Kommunerne har efter kommunalreformen overtaget amternes ansvar for den vidtgående specialundervisning. Dette gælder dog ikke fuldt ud.

For at sikre et tilstrækkeligt udbud af samt en tilstrækkelig vidensudvikling om de mest specialiserede tilbud til børn, unge og voksne har regionerne ansvaret for at videreføre og udvikle disse tilbud (de lands- og landsdelsdækkende tilbud). Regionerne har herudover ansvaret for at tilpasse kapaciteten og sammensætningen af regionens tilbud og institutioner og for, at der er en løbende faglig udvikling af indholdet i tilbuddene svarende til udviklingen i behovene.

Regionerne har ansvaret for drift og forsyningsvirksomhed samt forpligtelsen til fortsat udvikling og rådgivning om tilbuddene. Kommunerne har visitationskompetencen og det fulde finansieringsansvar.

Den nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation (VISO)

VISO rådgiver kommuner, borgere og specialtilbud i komplicerede sager inden for områderne:

- Børn, unge og voksne med handicap.
- Udsatte børn, unge og voksne.
- Socialpsykiatri.
- Hjælpemiddelområdet.
- Specialundervisning og specialpædagogisk bistand til børn, unge og voksne.

16 Oversigt over sager klagenævnet kan behandle

Der kan klages til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning over en række afgørelser om specialundervisning og specialpædagogisk bistand. I forbindelse med en klage over en afgørelse vedrørende specialundervisning kan der også klages over den måde, forvaltningen har truffet afgørelse på i en sag, fx hvis der ikke er givet en korrekt begrundelse. Vi kan dog ikke forholde os til forvaltningens sagsbehandling i almindelighed, fx sagsbehandlingstiden i kommunerne.

Som præciseret i afsnit 5 har klagenævnet kun kompetence til at behandle klager vedrørende elever, hvis undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden. Ved støtte i den overvejende del af undervisningstiden forstås, at der gives støtte i et omfang svarende til mere end halvdelen af undervisningstiden, eller støtte i et omfang svarende til omkring 12 støttetimer eller flere ugentligt, jf. bemærkningerne til lov nr. 592 af 24. juni 2005 om ændring af lov om folkeskolen mv. (lovforslag L 108, Folketinget 2004/2005, 2. samling, § 1 nr. 27-28).

Klagenævnet kan behandle følgende sagstyper og klageårsager:

Børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegang

- Kommunens afgørelse om henvisning, afslag på henvisning eller tilbagekaldelse af henvisning til specialpædagogisk bistand ved et af de mere specialiserede tilbud drevet af regionerne.
- Regionsrådenes afgørelse om det nærmere indhold af den specialpædagogiske bistand for børn henvist til de regionale tilbud.

Børn og unge, der er påbegyndt skolegangen

- Kommunens (evt. skolelederens) afgørelse om henvisning, afslag på henvisning og tilbagekaldelse af henvisning af elever til specialskoler og specialklasser.
- Kommunens (evt. skolelederens) afgørelse – efter henvisning – om det nærmere indhold af undervisningen/undervisningsforanstaltningen for en elev på specialskoler og specialklasser.
- Kommunens (evt. skolelederens) afgørelse om afslag på støttetimer eller kommunens eller skolelederens afgørelse om antal bevilligede støttetimer i en almindelig klasse, hvor undervisningen kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden (enkeltintegrerede elever).
- Kommunens eller skolelederens afgørelse om det nærmere indhold af undervisningen for elever, hvis undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden. Der kan fx være tale om specialpædagogisk bistand i form af tekniske hjælpemidler.
- Kommunens afgørelse om henvisning, afslag på henvisning eller tilbagekaldelse af henvisning af elever til de mere specialiserede tilbud drevet af regionerne.

- Regionsrådenes afgørelse om det nærmere indhold af undervisningen for elever i de regionale undervisningstilbud.

Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov

- Kommunens afgørelse om tilbud, afslag på tilbud og tilbagekaldelse af tilbud om en ungdomsuddannelse
- Kommunens afgørelse om indholdet af ungdomsuddannelsen.

Voksne

- Klagenævnet er begrænset til at tage stilling til retlige spørgsmål, hvilket betyder, at nævnet ikke kan foretage en prøvelse af kommunens skønsmæssige afvejning. Klagenævnet kan altså ikke tilsidesætte en afgørelse, alene fordi nævnet har en anden faglig vurdering af sagen.
- Klagenævnet kan derimod fx vurdere om:
 - Afgørelsen er truffet i overensstemmelse med bekendtgørelsens procedureregler.
 - Forvaltningslovens regler er overholdt, fx reglerne om partshøring og begrundelse.
 - De faktiske omstændigheder, der er lagt til grund for afgørelsen, er korrekte.
 - De hensyn, der er inddraget i skønnet, er lovlige.

Klagenævnet kan hjemvise en sag til kommunen for fornyet behandling, således at kommunen skal træffe en ny afgørelse på et korrekt grundlag.

17 Oversigt over relevante love og lovbekendtgørelser

- Lovbekendtgørelse nr. 998 af 16. august 2010 om folkeskolen.
- Bekendtgørelse nr. 885 af 7. juli 2010 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.
- Bekendtgørelse nr. 356 af 24. april 2006 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.
- Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 af forvaltningsloven (m. senere ændringer).
- Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen.
- Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger.