

# UNDERSØGELSE AF VISITATION SAMT SAGS- BEHANDLING I SAGER OM SPECIALUNDER- VISNING UNDER BØRNE- OG UNGDOMS- FORVALTNINGEN ENDELIG RAPPORT





UNDERSØGELSE AF VISITATION SAMT SAGS-  
BEHANDLING I SAGER OM SPECIALUNDER-  
VISNING UNDER BØRNE- OG UNGDOMS-  
FORVALTNINGEN  
ENDELIG RAPPORT





# INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	9
2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN	10
BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	10
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	10
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	11
UNDERSØGELSENS GENSTAND (HØRINGEN) OG MODTAGET DOKUMENTATION MV.	12
3. SAMMENFATNING	20
4. GENERELLE BEMÆRKNINGER	22
4.1. VURDERINGSGRUNDLAGET	22
4.1.1 REGLER OM INDDRAGELSE OG PARTSHØRING	22
4.1.2 PARTSHØRING	22
4.1.2.1 ANVENDELSESOMRÅDET FOR FORVALTNINGSLOVENS § 19	23
4.1.2.2 BESTEMMELSENS ENKELTE KRITERIER	23
4.1.2.3 KONSEKVENSERNE AF AT BETINGELSERNE ER OPFYLDT	25
4.1.2.4 UNDTAGELSER TIL PARTSHØRINGSPILGHTEN	25
4.1.2.5 HVORDAN GENNEMFØRES PARTSHØRINGEN?	26
4.1.2.6 PARTSHØRINGENS KONSEKVENSER FOR MYNDIGHEDEN	27
4.1.2.7 KONSEKVENSERNE AF AT UNDLADE PARTSHØRING	27
4.1.3 ANDRE REGLER OM BORGERENS INDDRAGELSE OG ADGANG TIL AT PÅVIRKE SAGSBEHANDLINGEN	28
4.1.3.1 INDDRAGELSE AF BORGEREN	28
4.1.3.2 RETTEN TIL AT AFGIVE UDTALELSE (EFTER FORVALTNINGSLOVENS § 21)	29
4.1.3.3 PARTEN HAR BEDT OM AKTINDSIGT (FORVALTNINGSLOVENS § 11)	30
4.1.3.4 PARTSHØRING I VIDERE OMFANG END REGLERNE I §§ 19–21 FORPLIGTER TIL	30
4.1.4 BEGRUNDELSESKRAVET I FORVALTNINGSLOVENS § 22	30
4.1.4.1 ANVENDELSESOMRÅDET FOR FORVALTNINGSLOVENS § 22	30
4.1.4.2 BESTEMMELSENS ENKELTE KRITERIER	30
4.1.5 INDHOLDET AF BEGRUNDELSEN EFTER FORVALTNINGSLOVENS § 24	31
4.1.5.1 ANVENDELSESOMRÅDET FOR FORVALTNINGSLOVENS § 24	31
4.1.5.2 BESTEMMELSENS ENKELTE KRITERIER	31
4.1.6 KLAGEVEJLEDNING I FORVALTNINGSLOVENS § 25	32
4.1.6.1 ANVENDELSESOMRÅDET FOR FORVALTNINGSLOVENS § 25	32
4.1.6.2 BESTEMMELSENS ENKELTE KRITERIER	32
4.1.7 VISITATIONSPROCEDURER FOR SPECIALOMRÅDET FOR BØRN OG UNGE I KØBENHAVNS KOMMUNE	32
4.1.8 KLAGENÆVNETS VEJLEDNING TIL KOMMUNERNE OM SAGSBEHANDLING I SAGER OM SPECIALUNDERVISNING	33
4.2.1 KLAGENÆVNETS STATISTIK	34
5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE	35
5.1 PARTSHØRING	35
5.2 SKRIFTLIGHED	37
5.3 BEGRUNDELSE	37
5.4 KLAGEVEJLEDNING	39
5.5 INDEHOLDER PPV'EN FORSLAG OM UNDERVISNINGSTILBUD	39

5.6 HVORDAN SIKRES DET SAMLEDE OVERBLIK OVER SPECIALUNDERVISNINGSTILBUD	40
5.7 HVORDAN SIKRES ET FORTSAT RIGTIGT TILBUD	41
5.8 HVOR OFTE FINDER VISITATIONER STED	41
5.9 HVORDAN SIKRER FORVALTNINGEN SIG, AT NÆVNTE BESTEMMELSER I FORVALTNINGSLOVEN IAGTTAGES	42
5.10 FINDER NOGEN KVALITETSSIKRING STED I SAGERNE	43
5.11 ANGÅENDE PPR ØSTERBROS PROCEDURE	43
BILAG	45
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	45
RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	46





# 1. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelse om visitation samt iagttagelse af forvaltningslovens regler om partshøring, meddelelse af afgørelse, begrundelse og klagevejledning m.m. i sager om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ved Børne- og Ungdomsforvaltningen, nærmere bestemt distrikterne herunder samt Støtte, Rådgivning og Sundhed.

Rapporten har i en foreløbig udgave været sendt til Børne- og Ungdomsforvaltningen med henblik på forvaltningens eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Rapporten er inddelt i en generel del om Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser og denne undersøgelses metode mv. samt dokumentationsgrundlaget i kapitel 2 og en speciel del med beskrivelser, analyser og konklusioner vedrørende netop denne undersøgelse i kapitlerne 4 og frem.

Kapitel 3 indeholder et resumé, hvori de væsentligste forhold er gengivet.

Bagest er som bilag optrykt Borgerrådgiverens kritikskala og en oversigt over retskilder og andet bedømmelsesgrundlag.

Borgerrådgiveren den 21. januar 2011



Johan Busse  
borgerrådgiver

## 2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN

### **BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER**

På mødet i Borgerrepræsentationen den 14. december 2006 blev det besluttet at udvide Borgerrådgiverens kompetence fra 1. januar 2007 med adgang til at tage sager op til undersøgelse på eget initiativ (egen driftkompetence) (BR 565/06).

Beslutningen var en udmøntning af budgetaftalen for 2007 af 18. september 2006, hvori blandt andet følgende er anført:

*"Uafhængigt tilsyn ved udvidelse af Borgerrådgiverens kompetence*

På baggrund af den fremførte kritik af forholdene på kommunale plejehjem ønsker parterne at sikre et uafhængigt tilsyn og behandling af klager over grove og væsentlige fejl på plejehjemsområdet og generelt i kommunen. Parterne er enige om pr. 1. januar 2007 at udvide Borgerrådgiverens kompetence med en egen driftfunktion, således at Borgerrådgiveren – i lighed med Folketingets Ombudsmand – får adgang til at tage sager op af egen drift m.v."

Udvidelsen indebærer adgang for Borgerrådgiveren til at tage konkrete sager op på eget initiativ, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl. Endvidere indebærer kompetencen en adgang til at gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget samt til som en stikprøvekontrol at foretage inspektion af institutioner eller virksomheder samt tjenestesteder, der hører under Borgerrepræsentationens virksomhed.

I beslutningsgrundlaget for udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence med egen drift virksomhed er anført, at de generelle egen driftundersøgelser f.eks. kan bestå af større undersøgelser, der bredt afdækker relevante forhold og mindre undersøgelser, der omfatter færre forhold, som blandt andet er udvalgt på baggrund af konkrete indikationer af behov for undersøgelse.

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser planlægges dels ud fra generelle kriterier som administrationsområdernes omfang, væsentlighed og betydning for borgerne samt repræsentativitet med henblik på at bidrage til generel vejledning dels ud fra eventuelle konkrete indikationer på utilfredsstillende forhold.

Denne undersøgelsesrapport er en udmøntning af udvidelsen af Borgerrådgiverens opgaver og drøftelsen i Borgerrådgiverudvalget.

### **FORLØB OG INDHOLD (METODE)**

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser indledes med en høring af den eller de involverede forvaltninger. For hver forvaltning, som inddrages, høres såvel forvaltningens direktion som eventuelle relevante decentrale enheder.

I høringsbrevet beskriver Borgerrådgiveren i generelle vendinger temaet for undersøgelsen og beder om en række oplysninger og dokumentationsmateriale, herunder eventuelt om udlån af relevante sagsakter til nærmere undersøgelse.

Nogle undersøgelser vil være meget omfattende, mens andre vil være målrettede mod nærmere udvalgte forhold. Dette er forudsat ved udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence.

På baggrund af denne dokumentationsindsamling udarbejder Borgerrådgiveren en foreløbig rapport, som sendes til forvaltningen med henblik på forvaltningens og eventuelle decentrale enheders bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Den foreløbige rapport vil også indeholde de udtalelser (herunder kritik/henstilling), som Borgerrådgiveren forventer at fremkomme med, men disse har netop en foreløbig karakter, eftersom faktuelle oplysninger i rapporten kan korrigeres gennem forvaltningens bemærkninger. Forvaltningen informeres således allerede på dette tidspunkt om det forventede udfald af undersøgelsen.

Efter modtagelse af forvaltningens eventuelle bemærkninger, indarbejder Borgerrådgiveren forvaltningens bemærkninger til de faktiske forhold og foretager eventuelle ændringer i undersøgelsens konklusioner, som disse måtte give anledning til. Borgerrådgiveren udarbejder på denne baggrund den endelige rapport. Rapporten er stilet til den involverede forvaltning og eventuelle decentrale enheder.

I nogle tilfælde kan den endelige rapport indeholde uafklarede spørgsmål eller af andre grunde kræve en opfølgning, f.eks. fordi Borgerrådgiveren har bedt om underretning om, hvad en henstilling giver anledning til. I disse tilfælde vil den endelige rapport følges op af en (eller flere) opfølgingsrapport(er), indtil alle forhold i undersøgelsen er afklaret.

### **Denne undersøgelses metode**

Denne undersøgelse er gennemført efter de generelle principper, som er beskrevet ovenfor.

## **REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG**

Borgerrådgiverens reaktionsmidler er de samme som Folketingets Ombudsmands reaktionsmidler. Borgerrådgiveren kan således udtale kritik og komme med henstillinger til forvaltningen. Kritik er udtryk for en faglig vurdering af, at regler og retningslinjer mv. ikke er overholdt.

Borgerrådgiveren kan henstille til forvaltningen at ændre procedurer eller lignende på et givent område.

Derudover kan Borgerrådgiveren påpege mere generelle problemstillinger i sin årsberetning, som afgives til Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiveren har i forbindelse med sin egen driftvirksomhed lagt sig fast på en sproglig skala for graduering af kritikens alvorlighed. Skalaen omfatter konstateringer af, at noget er uheldigt, konstateringer af begåede fejl, at noget er beklageligt, meget beklageligt, kritisabelt, meget kritisabelt eller stærkt kritisabelt. Skalaen med bemærkninger er optrykt som bilag til denne rapport.

Bedømmelsesgrundlaget for Borgerrådgiveren er det samme som Folketingets Ombudsmands, nemlig skreven ret (herunder love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger), god forvaltningsskik samt overordnede humanitære og medmenneskelige betragtninger. Hertil kommer Københavns Kommunes værdigrundlag, kommunikationspolitik og andre politisk vedtagne retningslinjer. Borgerrådgiveren bestræber sig desuden på at anvende samme målestok for sine vurderinger som Folketingets Ombudsmand.

Borgerrådgiverens opgave er at undersøge, om kommunens forvaltninger og institutioner overholder gældende lovgivning, god forvaltningsskik, kommunens vedtagne politikker og beslutninger om serviceniveau og -standard. Borgerrådgiveren har således ikke særligt til opgave at fremkomme med ros eller lignende tilkendegivelser om positive forhold.

Borgerrådgiverens rapporter om egen driftundersøgelser vil derfor ikke indeholde ros (i hvert fald ikke i videre omfang), og læseren bør notere sig, at fraværet af ros ikke er ensbetydende med, at Borgerrådgiveren alene har konstateret negative forhold i forbindelse med sin undersøgelse.

## **UNDERSØGELSENS GENSTAND (HØRINGEN) OG MODTAGET DOKUMENTATION MV.**

Borgerrådgiveren bad ved brev af 15. juni 2009 Børne- og Ungdomsforvaltningen om en udtalelse og om udlån af et nærmere antal specificerede sager.

Borgerrådgiveren anførte blandt andet følgende til forvaltningen:

"...

### **Om undersøgelsens tema og anmodning om oplysninger**

Formålet med undersøgelsen er at få belyst, i hvilket omfang Børne- og Ungdomsforvaltningen overholder de almindelig forvaltningsretlige regler ved behandlingen af visse sager om hjælp til handicappede børn. Undersøgelsen tager udgangspunkt i nedenstående regler, men er ikke afgrænset hertil.

Det følger af folkeskolelovens § 1, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 1049 af 28. august 2007, at folkeskolen i samarbejde med forældrene skal give eleverne kundskaber og færdigheder, der forbereder dem til videre uddannelse og giver dem lyst til at lære mere, gør dem fortrolige med dansk kultur og historie, giver dem forståelse for andre lande og kulturer, bidrager til deres forståelse for menneskets samspil med naturen og fremmer den enkelte elevs alsidige udvikling.

Det følger endvidere af § 3, stk. 1, 1. pkt., i folkeskoleloven, at der gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte.

Efter § 20, stk. 1, i folkeskoleloven påhviler det kommunalbestyrelsen at oprette børnehaveklasser og at sørge for undervisning i grundskolen og 10. klasse af børn og unge under 18 år, der bor eller opholder sig i kommunen, og hvis forældre ønsker dem optaget i folkeskolen, jf. § 54.

Efter § 20, stk. 2, påhviler det endvidere kommunalbestyrelsen at sørge for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til de i stk. 1 nævnte børn og unge, herunder børn og unge, hvis udvikling stiller krav om en særlig hensyntagen eller støtte, der bedst kan opfyldes på specialskoler eller i specialklasser, eller for hvem undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden, samt at sørge for specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

Samarbejde og forældreinddragelse er et bærende princip i loven. For så vidt angår forældreinddragelse er dette særligt fremhævet i forbindelse med specialundervisning, jf. bekendtgørelse nr. 1373 af 15. december 2005 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand med senere ændring (nr. 719 af 1. juli 2008).

Bekendtgørelsen omhandler blandt andet spørgsmål om, til hvilke elever specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand gives, herunder fra hvem indstillingen afgives, formålet hermed samt fremgangsmåden ved iværksættelse og ophør af specialpædagogisk bistand.

Af bekendtgørelsens § 4, stk. 5, fremgår, at forældrene skal orienteres skriftligt om alle indstillinger, rapporter og beslutninger om iværksættelse af specialpædagogisk bistand efter stk. 1-4.

Ved siden af folkeskolens regler om forældreinddragelse gælder tillige de sagsbehandlingsforskrifter, der følger af forvaltningsloven.

Efter § 19 i kapitel 5 i forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007, må der således ikke – hvis en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder – træffes afgørelse i sagen, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejligh-

hed 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.

Formålet med partshøringen kan beskrives med udgangspunkt i dette citat fra Folketingets Ombudsmands beretning 2001 side 98:

' ...

Forvaltningsmyndigheden har ansvaret for at oplyse sagen i tilstrækkeligt omfang, og parts-høringsreglerne skal bl.a. sikre at parten får lejlighed til at kontrollere beslutningsgrundlaget inden myndigheden træffer afgørelse. Eventuelle fejl eller tvivlsomme punkter i beslutningsgrundlaget kan påpeges af parten, ligesom denne også på anden måde får mulighed for at tilføje sagen sine synspunkter. Partshøringsreglerne skal endvidere tjene til at styrke tilliden til forvaltningen i forbindelse med de berørte borgeres opfattelse af den måde hvorpå myndighederne behandler deres sag.

...'

Principperne for god forvaltningsskik finder tillige anvendelse. Principperne for god forvaltningsskik er udtryk for, at offentlige myndigheder skal sikre en hurtig og effektiv sagsbehandling og optræde på en måde, der giver borgerne tillid til den offentlige forvaltning.

Min undersøgelse vil tage udgangspunkt i dette retsgrundlag, ligesom undersøgelsen vil omfatte forvaltningslovens forskrifter vedrørende begrundelse og klagevejledning mv.

Efter §§ 22 og 24 i kapitel 6 i forvaltningsloven skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold, og begrundelsen for afgørelsen 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, og begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Endelig vil jeg fremhæve § 25, stk. 1, i kapitel 7 i forvaltningsloven, hvorefter afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, når de meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

For supplerende information om loven henvises til Justitsministeriets vejledning af 4. december 1986 til forvaltningsloven (særligt vejledningens punkt 105-144 omhandler partshøring, meddelelse af afgørelse, begrundelse og klagevejledning).

Jeg beder Børne- og Ungdomsforvaltningen om generelt at oplyse følgende:

- Indeholder den pædagogisk-psykologiske vurdering, som PPR-psykologen udarbejder, forslag om undervisningstilbud, eller er det konkrete valg af undervisningstilbud henlagt til et visitationsudvalg.
- Hvordan sikrer forvaltningen sig, at den person/det visitationsudvalg, som foreslår henholdsvis træffer beslutning om undervisningstilbud, besidder et samlet overblik over specialundervisningstilbuddene i kommunen, og tillige eventuelle tilbud uden for kommunen.
- Hvordan sikrer forvaltningen sig, at der i det enkelte tilfælde henvises til det undervisningstilbud, der kan støtte barnets faglige og generelle trivsel på bedste vis, samt at tilbuddet vedblivende er det rette (spørgsmålet om re-visitationen).

- Hvor ofte finder der visitationer sted (løbende, på faste tidspunkter e.l.), herunder hvilke overvejelser gør forvaltningen sig om at begrænse en eventuel ventetid i forhold til, hvornår et barn kan begynde i et specialundervisningstilbud.

Ovennævnte problemstillinger tager udgangspunkt i nogle af de problemområder, som er blevet synliggjort i Danmarks Evalueringsrapport "Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning, Kommunernes ansvar for opgaven efter kommunalreformen" (2009).

Jeg beder endvidere Børne- og Ungdomsforvaltningen om generelt at oplyse følgende:

- Hvordan sikrer forvaltningen sig, at nævnte bestemmelser i forvaltningsloven iagttages i forbindelse med behandlingen af sager om hjælp til handicappede børn – her sager om specialundervisning eller specialpædagogisk bistand.
- Er der udarbejdet retningslinier til brug ved behandlingen af sagerne (hvis dette er tilfældet beder jeg forvaltningen fremsende kopier af sådanne eventuelle generelle retningslinjer og lignende herom).
- Er der nogen kvalitetssikring af sagerne, inden der træffes afgørelse i disse.
- Hvordan forløber en typisk sagsgang i sager om specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand.

Jeg beder samtidig forvaltningen om at fremsende kopi af sagsakter (alle akter i sagen ind til nu inklusive tilførsler til elektronisk journal) fra seneste fem sager (vedrørende støtte i den overvejende del af undervisningen) fra hvert distrikt under forvaltningen samt seneste fem sager fra Støtte, Rådgivning og Sundhed under forvaltningen – nærmere bestemt de seneste fem sager, hvori der med henvisning til folkeskolelovens § 20, stk. 2, er truffet afgørelse om afslag på iværksættelse af specialundervisning eller specialpædagogisk bistand, eller hvor parterne i øvrigt ikke har fået fuldt ud medhold i deres ansøgninger.

Dette med henblik på at konstatere overholdelsen af nævnte bestemmelser mv. i blandt andet forvaltningslovens kapitel 5-7.

..."

Jeg bad om at modtage svar inden seks uger.

Borgerrådgiveren modtog den 18. september 2009 udtalelse af 3. september 2009 fra Børne- og Ungdomsforvaltningen. Forvaltningen anførte følgende i sin udtalelse:

"...

**Vedr. generel egen driftundersøgelse om visitation samt iagttagelse af forvaltningslovens regler om partshøring, meddelelse af afgørelse, begrundelse og klagevejledning mv. i sager om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.**

Børne- og ungdomsforvaltningen skal indledningsvis oplyse, at opgaverne vedr. **specialundervisning** og specialpædagogisk bistand er fordelt således at hvert af de 8 distrikter har opgaverne vedr. specialpædagogisk bistand og specialundervisning, når der er tale om forskellige former for støtte i den ikke overvejende del af undervisningen sammen med de almindelige folkeskoler i distrikterne, mens Støtte, Rådgivning og Sundhed varetager opgaverne for så vidt angår støtte i den overvejende del af undervisningen eller hele undervisningen ved specialskoler.

Det er således det enkelte distrikt sammen de enkelte skoler i distriktet, som sørger for at undersøge, vurdere, tilrettelægge og yde specialundervisning/specialpædagogisk bistand.

For så vidt angår de elever, som skønnes at have behov for støtte i den overvejende del af undervisningen – for eksempel på en specialskole, træffer det centrale visitationsudvalg beslutninger herom.

For nye sager/elever sker dette ved, at barnet af det lokale distrikt indstilles til særlige foranstaltninger/undervisningstilbud i samarbejde med forældrene, skole, institution eller andre relevante parter, som har kendskab til barnet og dets behov. Det centrale visitationsudvalg træffer på baggrund af sagens samlede oplysninger, beslutning om barnet skal/kan visiteres til specialskole eller specialklasse for børn med vidtgående behov for specialpædagogisk bistand. Såfremt dette ikke vurderes, overtager distriktet ansvaret for, at barnets behov bliver tilgodeset.

Visitationsudvalget er sammensat således, at det sikres, at der er viden om kommunens forskellige tilbud, at der er viden om, hvorvidt det rigtige tilbud til barnet ikke kan ydes af kommunen selv men skal tilbydes foranstaltninger udenfor kommunen, eller om der "mangler" tilbud i kommunen, og som med fordel vil kunne etableres for et eller flere børn. Det skal tilføjes, at der ikke er ubegrænsede økonomiske midler til området, og at det er et temmelig udgiftstungt område. Derfor forsøges at holde en stram økonomisk styring uden at det må få konsekvenser i forhold til de tilbud, som skønnes bedst egnede til målgrupperne.

De 5 centrale visitationsudvalg består af: PPR-ledere, psykologer og tale/hørelærere fra Støtte, Rådgivning og Sundhed, Specialfunktionen, ledende psykolog og ledende tale/høre konsulent i Specialfunktionen, pædagogisk udviklingskonsulent for læsning, pædagogisk udviklingskonsulent for fritidsområdet, samt visitationskoordinator i Støtte, Rådgivning og Sundhed. De 5 visitationsudvalg er målrettet til forskellige handicapgrupper. Visitationsudvalg 4 og 5 er blevet centrale i 2008, og fremgår derfor ikke af Handleguide 2006. Handleguiden er under revision.

1. vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder og bevægelseshæmning
2. specifikke indlæringsvanskeligheder og gennemgribende udviklingsforstyrrelse
3. vidtgående specifikke tale/sprogvanskeligheder og vidtgående hørevanskeligheder
4. massive læse/stavevanskeligheder
5. Den selvstændige skole Grupperne

Herudover er der visitationsudvalg i de enkelte 8 distrikter. Der er ikke ens standard for distrikternes visitationsudvalg.

Visitation af nye børn ved det centrale visitationsudvalg foregår i december/januar. Der er løbende visitation med tidsfrister i maj og september. Den årlige revisitation er afsluttet i december.

Med henblik på dels at sikre ensartethed i sagsbehandlingen i denne sagskategori, dels for at sikre at den gældende lovgivning følges, har forvaltningen udarbejdet forskellige vejledninger, procedurer og standarder. Det er en løbende proces, som evalueres med de involverede medarbejdere, så materialet tilrettes løbende. Støtte, Rådgivning og Sundhed, som har den overordnede opgave vedr. vejledningsmateriale mv., arbejder samtidig med løbende at tilføre vejledningsmateriale til området.

Der afholdes jævnlige møder med deltagelse af PPR lederne for at sikre ensartetheden og udveksle erfaringer m.v.

I forhold til de generelle spørgsmål kan oplyses:

*Indeholder den pædagogisk-psykologiske vurdering, som PPR-psykologen udarbejder, forslag om undervisningstilbud, eller er det konkrete valg af undervisningstilbud henlagt til et visitationsudvalg?*

Den pædagogisk-psykologiske vurdering kan indeholde forslag indenfor niveau 1-3. Det centrale visitationsudvalg træffer beslutning om det konkrete tilbud om specialskole (niveau 3), såfremt et

sådant tilbud skønnes mest relevant. Hvis det centrale visitationsudvalg skønner, at barnet skal have tilbud indenfor niveau 1 eller 2, sendes sagen til endelig behandling i distriktet.

*Hvordan sikrer forvaltningen sig, at den person/det visitationsudvalg, som foreslår henholdsvis træffer beslutning om undervisningstilbud, besidder et samlet overblik over specialundervisningstilbuddene i kommunen, tillige eventuelle tilbud udenfor kommunen?*

Visitationsudvalgene består af flere personer med forskellige faglige baggrunde, som udveksler viden og erfaring om forskellige tilbud indenfor kommunen samt om særlige tilbud i andre kommuner eller regionsregi.

*Hvordan sikrer forvaltningen sig, at der i det enkelte tilfælde henvises til det undervisningstilbud, der kan støtte barnets faglige og generelle trivsel på bedste vis, samt at tilbuddet vedblivende er det rette (spørgsmål om revisitation)?*

Visitation og revisitation sker på baggrund af en faglig vurdering af det enkelte barns behov i samarbejde med forældrene.

*Hvor ofte der finder visitationer sted (løbende, på faste tidspunkter e.l.) herunder hvilke overvejelser gør forvaltningen sig om at begrænse en eventuel ventetid i forhold til, hvornår et barn kan begynde i specialundervisningstilbud?*

Der henvises til det ovenfor beskrevne for så vidt angår visitation og revisitation. Barnet skal have dækket behovet for specialpædagogisk bistand løbende. Dette kan for eksempel ske ved enkeltintegration. Der ydes råd, vejledning og konsultativ bistand hertil fra kommunens kompetencecentre og Specialfunktionen.

Forvaltningen har kendskab til Danmarks Evalueringsrapport om 'Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning, 2009'. Forvaltningen anerkender, at der ved kommunalreformens indførelse har været forskellige problemstillinger i forhold til implementering af den ændrede lovgivning, som er en følge af reformen. Københavns Kommune har dog antageligt ikke oplevet helt samme problemstillinger som mange andre primærkommuner, da opgaverne samlet set ikke er ændret så meget for Københavns Kommune. I forvaltningen arbejdes der løbende med at højne kvaliteten af såvel processerne i behandlingen af sager om specialundervisning som udvikling af differentierede tilbud, for at tilgodese de børn, der har særlige behov. Der er således flere forsøg med nye former for tilbud til disse børn med udgangspunkt i at opnå bedst mulige tilbud/resultater ved 'mindste indgreb tiltag' og ved 'nærhedsprincippet'.

Som resultat af Specialformen er der vedtaget en Inklusionspolitik, som betyder, at der skal arbejdes med inkluderende tiltag og udvikling af mellemformer. Specialreformen blev vedtaget af Børne-Ungeudvalget d 15/8-2007. Specialreformen har til formål at sikre at andelen af børn, der udskilles til specialområdet, ikke stiger og at der omprioriteres op til 10 procent af den samlede budgetramme på specialområdet til inkluderende tiltag på almenområdet. I forbindelse med Specialreformens reviderede udmøntningsplan d. 3/6-2009 blev der vedtaget en række målepunkter og måltal. Der fremlægges en standard for ventetider og sagsbehandlingstider på PPR området for BUU senere i år.

Det er et serviceområde, som er under pres, idet antallet af børn, som har behov for særlig pædagogisk bistand er i stigning. Forvaltningen er derfor nødt til at have stadigt fokus på de økonomiske konsekvenser herved. Det er nødvendigt dels for at forbedre forholdene for de enkelte børn men også i forhold til de økonomiske aspekter at udvikle nye former for støtte indenfor området.

Forvaltningen søger at sikre, at bestemmelserne i forvaltningsloven og den relevante lovgivning bliver fulgt. Det tilstræbes, at Klagenævnets vejledning med standarder og bilag følges. Forvaltningen udarbejder løbende standarder, procedurer og vejledninger. Der holdes fokus på den praksis, der udøves. I forbindelse med indstillingen til en pædagogisk psykologisk vurdering og henvisning



til specialpædagogisk bistand (se bilag), samtykkeerklæringer inddrages forældrene både formelt og reelt.

Når PPR indleder et sags-arbejde, planlægges det i samråd med forældrene og evt. barnet afhængig af barnets alder.

En vurdering af et barn indledes ofte med et netværksmøde med relevante beslutninger. På dette møde foldes kendskabet til barnets ressourcer og vanskeligheder ud og det aftales hvilke oplysninger, der er brug for og forældrene giver samtykke til indhentelse af disse. Den pædagogiske psykologiske vurdering munder ud i en konklusion. Denne fremlægges og diskuteres med forældrene. Når der henvises til en niveau 3 foranstaltning, fremhæves forældreønsket om skoleplacering i henvisningen. Der er ikke i øjeblikket udviklet en vejledning og standard vedrørende parts-høring af forældrene inden der træffes endelig afgørelse. Disse vil blive udarbejdet snarest

I forhold til kvalitetssikring af sagerne inden afgørelse træffes, er der løbende fokus på oplysningsgrundlaget i den enkelte sag, samt behovet for yderligere udvikling af standarder, procedurer og vejledninger. Der løbende er dialog mellem de involverede faggrupper samt forældre om området.

For så vidt angår Borgerrådgiverens yderligere spørgsmål om sagsgange henvises til vedlagte bilag. ..."

Borgerrådgiveren modtog endvidere akter vedrørende 5 sager fra henholdsvis PPR Amager, PPR Indre By, og PPR Valby, samt 3 sager fra PPR Vanløse-Brønshøj og 1 sag fra PPR Bispebjerg. Borgerrådgiveren modtog endvidere akter vedrørende 5 sager samt kopi af indstillingskemaer fra Støtte, Rådgivning og Sundhed og oplysning om, at PPR Vesterbro-Kgs. Enghave og PPR Østerbro i den pågældende periode ikke har haft ansøgninger om støtte i den overvejende del af undervisningen (dvs. i mere end 12 undervisningstimer pr. uge), hvori der er truffet afgørelse om afslag i henhold til folkeskolens § 20, stk. 2. Grunden til, at PPR Østerbro ingen sager har haft om afslag, er, at det efter en ny vurdering om fordeling af ressourcerne er besluttet at imødekomme alle ansøgninger. Herefter tildeles timerne som visitationsudvalget har reelle ressourcer til, hvorefter det er op til den enkelte skoles specialundervisningspulje at supplere de manglende timer op.

Efter modtagelsen af udtalelsen og materialet bad Borgerrådgiveren ved e-mail af 28. maj 2010 Børne- og Ungdomsforvaltningen om følgende:

" ...

I udtalelsen er det blandt andet anført, at Handleguide 2006 på daværende tidspunkt var under revision, at der i 2009 ville blive fremlagt en standard for ventetider og sagsbehandlingstider på PPR området for BUU, og at der snarest ville blive udarbejdet en vejledning og standard vedrørende parts-høring af forældre, inden der træffes afgørelse (om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand).

Jeg anmoder hermed om (om muligt pr. e-mail) at modtage dette materiale, således at den reviderede handleguide, standarden og eventuelle vejledninger og øvrige standarder kan indgå i Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelse, jf. Borgerrådgiverens brev af 15. juni 2009 herom som fremsendt til forvaltningen samme dag.

..."

Ved e-mail af 8. juni 2010 udtalte Børne- og Ungdomsforvaltningen i den forbindelse følgende:

"Hermed fremsendes diverse dokumenter til yderligere belysningen af sagen.

Samtidig skal det oplyses, at Handleguide 2006 fortsat er under revision. Årsagen hertil er, at der i øjeblikket forhandles en budgetmodel for området og at der arbejdes med en budgetanalyse på specialområdet.

Resultaterne heraf vil blive indarbejdet i Handleguiden i nødvendigt omfang.

Vedr. partshøring for ventetider og sagsbehandlingstider kan oplyses, at Børne- og Ungdomsudvalget senest den 16. december 2009 har drøftet sagsbehandlingstiderne på PPR området, hvilket medførte iværksættelse af opgaven om arbejdsgangsanalyser i to udvalgte distrikter. Opgaven er endnu ikke afsluttet:

7. Standard for sagsbehandlingstider på PPR-området	HL/LP	<p><b>SRS</b> sørger for iværksættelse af arbejdsgangsanalyser i samarbejde med SOF og fremlægger indstilling om max. sagsbehandlingstid på 4 mdr. i BUU 8.9.10 (afleveringsfrist 18.8.10).</p> <p><b>SRS</b> samarbejder desuden med <b>Personale</b> om anvendelse af Lean-metoder til nedbringelse af sagsbehandlingstiden.</p>
---	-------	--

Endvidere henvises til vedlagte dokument 2009-692834 - indstilling vedr. standart for ventetider, og dokument 2009-697826 vedr. visitationsprocedurer."

Den 5. november 2010 modtog Borgerrådgiveren følgende mail fra forvaltningen:

"Børne- og Ungdomsudvalget behandlede på sit møde den 22. september 2010 sag om specialområdet og i bilaget til dette punkt fremgår bl.a. mål m.v. for sagsbehandlingstider. Dette bilag vedlægges her, idet det kan oplyses, at emnet er behandlet i bilag 6 i Analysen. De retningslinier, der her er beskrevet er vedtaget i forvaltningen. "

Vedlagt var analysen af specialområdet med bilag 6 om visitationsprocedurer, herunder hvorledes sagsbehandlingstiden kan nedbringes.

Da Borgerrådgiveren havde udarbejdet en foreløbig rapport, modtog forvaltningen følgende følgebrev sammen med rapporten den 23. november 2010:

**"Foreløbig rapport om visitation samt sagsbehandling i sager om specialundervisning, forvaltningens sag nr.**

Hermed sender jeg min foreløbige rapport om visitation samt sagsbehandling i sager om specialundervisning.

Jeg beder Børne- og Ungdomsforvaltningen om senest seks uger fra dags dato at sende forvaltningens eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Den foreløbige rapport indeholder (i kursiv) de vurderinger og bedømmelser, som jeg forventer at komme med. Disse har en foreløbig karakter, eftersom faktuelle oplysninger i rapporten kan korrigeres gennem forvaltningens bemærkninger.

Jeg beder alene om forvaltningens eventuelle bemærkninger til faktuelle oplysninger i rapporten, dvs. ikke til mine foreløbige vurderinger.

Ved fristens udløb eller ved modtagelse af forvaltningernes bemærkninger forinden, udarbejder jeg den endelige rapport, hvor eventuelle bemærkninger til de faktiske forhold vil blive indarbejdet i fornødent omfang."

Hertil havde forvaltningen følgende bemærkninger i brev af 21. december 2010 modtaget hos Borgerrådgiveren den 22. december 2010:

## **"Bemærkninger til foreløbig rapport om visitation samt sagsbehandling i sager om specialundervisning.**

Børne- og Ungdomsforvaltningen har modtaget Borgerrådgiverens foreløbige rapport om visitation samt sagsbehandling i sager om specialundervisning. I den anledning skal forvaltningen udtale:

- Det tages til efterretning, at Borgerrådgiveren ikke har bemærkninger vedr. skriftlighed i afgørelserne og klagevejledning.
- I forhold til Borgerrådgiverens kritik af forvaltningen vedr. partshøring efter Forvaltningslovens § 19 skal anføres:

I skema "Anmodning om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand", som altid skal udfærdiges for det enkelte barn, der indstilles til visitation, fremgår, at forældrene skal have forelagt det forslag, som bliver indstillet, og at forældrenes syn herpå skal anføres i skemaet. Forvaltningen har efter mundtlig forespørgsel ved Undervisningsministeriets Klagenævn antaget, at denne del af processen kan betragtes som partshøring i Forvaltningslovens § 19 's forstand. Forvaltningen skal medgive, at dette ikke er tydeligt angivet i skemaet eller i procesvejledningen til sagsbehandlingen. På baggrund af Borgerrådgiverens kritik, vil forvaltningen foranledige, at dette tydeliggøres overfor forældrene, samt at det genovervejes hvorledes en korrekt partshøring kan gennemføres.

- Borgerrådgiverens kritik vedr. manglende tilstrækkelige begrundelser jf. § 24 tages til efterretning, og forvaltningen vil i værksætte foranstaltninger for at forbedre sagsbehandlingen på dette punkt. Kravet til begrundelser i afgørelserne vil blive indskærpet dels i forvaltningens proces- og arbejdsbeskrivelser, dels på møder med de involverede ledere og medarbejdere.
- Endelig har Borgerrådgiveren anmodet om forvaltningens bemærkninger til procedurerne i PPR Østerbro.

I den anledning skal det oplyses, at den enkelte skole i grundbudgettet får afsat midler til specialundervisningstimer, samt at der herudover afsættes et budget til områderne. Dette fordeles efter konkret stillingtagen til de behov, der er. Da område Østerbro endvidere er et område, som objektivt set har færre børn og familier med særlige behov end de fleste andre områder i kommunen, finder forvaltningen det realistisk, at områdets procedurer og økonomiske midler i tilstrækkelig grad kan tilgodese behovene for specialpædagogisk bistand. Hertil kommer, at de børn, som har vidtgående behov vil være visiteret og optaget i skoletilbud for denne målgruppe."

Udtalelsen, materialet og bemærkningerne er gengivet relevante steder nedenfor, hvor der også er givet en nærmere karakteristik af det modtagne materiale.

### 3. SAMMENFATNING

Formålet med undersøgelsen er at få belyst, i hvilket omfang Børne- og Ungdomsforvaltningen overholder de almindelig forvaltningsretlige regler angående partshøring, skriftlighed, begrundelse og klagevejledning ved behandlingen af visse sager om hjælp til handicappede børn.

Borgerrådsgiveren bad i den forbindelse om at få sager og akter tilsendt, hvori der med henvisning til folkeskolelovens § 20, stk. 2, er truffet afgørelse om afslag på iværksættelse af specialundervisning eller specialpædagogisk bistand, eller hvor parterne i øvrigt ikke har fået fuldt ud medhold i deres ansøgninger.

Til brug for undersøgelsen modtog Borgerrådsgiveren en udtalelse fra Børne- og Ungdomsforvaltningen samt 24 sager.

Sammenfattende har jeg ved min gennemgang af det modtagne materiale i de 24 sager kunne konstatere følgende:

At skriftlighed i afgørelserne og reglerne om klagevejledning som udgangspunkt ikke volder forvaltningen problemer, hvorfor der ikke er gået i dybden hermed.

At partshøring efter forvaltningslovens § 19 og reglerne om begrundelse efter forvaltningslovens § 22 og § 24 volder særdeles store vanskeligheder, hvorfor undersøgelsen er mere vidtgående inden for disse to områder.

I 15 af 24 sager er der ikke partshørt efter forvaltningslovens § 19 over den pædagogisk psykologiske vurdering, der ligger til grund for visitationsudvalgenes afgørelse i henhold til folkeskolelovens § 20, stk. 2.

*Jeg har fundet den manglende partshøring meget kritisabel.*

I 16 af 23 sager findes ikke en tilstrækkelig begrundelse i den skriftlige afgørelse i henhold til forvaltningslovens § 22 og § 24.

*Jeg har fundet den manglende tilstrækkelige begrundelse kritisabel.*

*Efter ovenstående konstateringer har jeg anbefalet, at forvaltningen overvejer eventuelle yderligere skridt udover klagenævnets vejledning for at sikre, at bestemmelserne overholdes i forbindelse med behandling af denne type sager. Jeg beder om underretning om, hvad min anbefaling giver anledning til.*

Særligt angående PPR Østerbros procedure kan jeg konstatere, at den består af en ordning, hvor alle ansøgninger imødekommes, hvorefter timerne, som visitationsudvalget har reelle ressourcer til, tildeles, så det til sidst er op til den enkelte skoles specialundervisningspulje at supplere de manglende timer op.

*Borgere, som ikke får fuldt ud medhold (dvs. ikke modtager det, som de har udtrykt ønske om), har krav på et (helt eller delvist) afslag med en begrundelse og en klagevejledning, jf. ovenfor.*

*Den beskrevne procedure rummer efter min opfattelse risiko for, at borgere som i sidste ende ikke fuldt ud modtager det, de har fremsat ønske om, undrages den begrundelse og klagevejledning, som de har krav på.*

*Hvis distriktet modtager klager fra borgere i distriktet over manglende eller utilstrækkelig støtte, kan det skyldes, at de ikke har fået fuldt ud medhold. I det omfang distriktet måtte modtage sådanne klager, må grundlaget for proceduren anses for tvivlsomt, og jeg går derfor ud fra, at proceduren i givet fald vil blive taget op til (gen)overvejelse.*



## 4. GENERELLE BEMÆRKNINGER

### 4.1. VURDERINGSGRUNDLAGET

Samarbejde og forældreinddragelse er et bærende princip i Folkeskoleloven, jf. nugældende lov-bekendtgørelse nr. 593 af 24. juni 2009. For så vidt angår forældreinddragelse, er dette særligt fremhævet i forbindelse med specialundervisning, jf. bekendtgørelse nr. 1373 af 15. december 2005 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand med senere ændringer.

Bekendtgørelsen omhandler blandt andet spørgsmål om, til hvilke elever specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand gives, herunder fra hvem indstillingen afgives, formålet hermed samt fremgangsmåden ved iværksættelse og ophør af specialpædagogisk bistand.

#### 4.1.1 Regler om inddragelse og partshøring

Bekendtgørelse nr. 593 af 24. juni 2009 § 4, stk. 5 har følgende ordlyd:

”Stk. 5. Forældrene skal orienteres skriftligt om alle indstillinger, rapporter og beslutninger om iværksættelse af specialpædagogisk bistand efter stk. 1-4.”

Ved siden af folkeskolens regler om forældreinddragelse gælder tillige de sagsbehandlingsforskrifter, der følger af forvaltningsloven.

Partsmedvirken er en fællesbetegnelse for en række beføjelser, der giver parten mulighed for at øve indflydelse på behandlingen og afgørelsen af en sag, hvor han eller hun er part. Forvaltningslovens bestemmelser om inddragelse, aktindsigt og partshøring er eksempler på regler, der giver parten disse beføjelser.

Denne undersøgelse angår blandt andet sikring af partshøring efter forvaltningslovens § 19 i forbindelse med ansøgninger om støtte i den overvejende del af undervisningen (dvs. i mere end 12 undervisningstimer pr. uge), hvori der er truffet afgørelse om afslag i henhold til folkeskolens § 20, stk. 2.

#### 4.1.2 Partshøring

§ 19 i forvaltningsloven, jf. nugældende lovebekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007, har følgende ordlyd:

”§ 19. 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.

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

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,

5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller

6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1."

Af Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, pkt. 105, fremgår blandt andet følgende:

"**105.** Indførelsen af regler om partshøring på myndighedens initiativ har til formål at sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres. Det må endvidere i sig selv anses for at være af betydning for tilliden til den offentlige forvaltning, at parten får lejlighed til at kontrollere myndighedens beslutningsgrundlag, inden afgørelsen træffes.

En ret for parten til at få lejlighed til at påpege misforståelser, unøjagtigheder, eller ufuldstændigheder i det foreliggende sagsmateriale, vil imidlertid også kunne medvirke til at sikre, at forvaltningens afgørelser træffes på det bedst mulige faktiske grundlag.

Bestemmelserne i forvaltningsloven fastlægger, hvornår en myndighed er FORPLIGTET til at foretage partshøring. Bestemmelserne er imidlertid ikke til hinder for, at der gennemføres partshøring i videre omfang. Partshøring bør derfor foretages også i tilfælde, hvor parten skønnes at kunne have nogen interesse i at få lejlighed til at se og eventuelt kommentere afgørelsesgrundlaget, medmindre hensynet til offentlige eller andre privates interesser taler imod det."

#### **4.1.2.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 19**

Forvaltningslovens § 19 finder anvendelse ved behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Dette følger af forvaltningslovens § 2, stk. 1.

Retten til på myndighedens initiativ at få lejlighed til at fremkomme med en udtalelse tilkommer kun den, der er part i en sag.

I sager, hvor der er mere end en part, vil der ikke uden videre være pligt til at iværksætte høring af samtlige parter. Høringspligten indtræder således kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 50, at lovens partsbegreb omfatter ansøgere, klagere og andre, der har en væsentlig interesse i sagens afgørelse. I de tilfælde, hvor der opstår tvivl, om en person kan anses som part i en sag, må der navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald. Partsbegrebet omfatter som udgangspunkt i hvert fald den, hvis interesse i den verserende eller afgjorte sags udfald er af en sådan intensitet, at den efter forvaltningsrettens almindelige regler gør den pågældende kompetent til at påklage afgørelsen til en rekursinstans eller at indbringe sagen for domstolene.

#### **4.1.2.2 Bestemmelsens enkelte kriterier**

Efter § 19, stk. 1, er hovedreglen, at forvaltningsmyndighederne har pligt til partshøring, når parten 1) ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens 2) *faktiske omstændigheder*, hvis oplysningerne er til 3) *ugunst for parten* og af 4) *væsentlig betydning* for sagens afgørelse. Når disse betingelser er opfyldt, har myndigheden

pligt til at gøre parten bekendt med oplysningerne og give denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Partshøring skal ske inden, myndigheden træffer afgørelse i sagen.

### **Ikke kan antages at være bekendt med**

Det fremgår af forvaltningslovens § 19, stk. 1, og Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, at der er pligt til at foretage partshøring, såfremt parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af de oplysninger, der er indgået i sagen.

Høringspligten består således, selvom parten kender de pågældende oplysninger. Herved opnås, at parten får mulighed for at kommentere eller korrigere oplysninger, som den pågældende ikke har haft anledning til at hæfte sig ved, fordi den pågældende ikke har været bekendt med, at oplysningerne indgik i myndighedens beslutningsgrundlag i netop den foreliggende sag.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at der i almindelighed må antages at bestå en vis formodning for, at parten ikke har kendskab til, at en oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for en bestemt sag, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågældende sag, eller det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne, at oplysningerne indgår i afgørelsesgrundlaget.

### **Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder**

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 393:

"Pligten til at høre parten efter forvaltningslovens regler udløses kun med hensyn til oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

...

Afgørende for, om en oplysning skal undergives partshøring efter § 19, er herefter, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skaffe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder."

Det er min opfattelse, at den pædagogiske psykologiske vurdering kan være af en sådan karakter.

### **Oplysninger til ugunst**

Pligten til at iværksætte partshøring indtræder kun, hvis oplysningerne ved sagens afgørelse er til ugunst for den pågældende part.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 396 ff:

"Undertiden vil det som følge af afgørelsens karakter ikke være muligt at afgøre, om en oplysning er til ugunst for parten. I sådanne tilfælde vil der altid være pligt til at foretage partshøring. Soges der f.eks. om en ydelse uden nærmere angivelse af, hvor meget der søges, må en sådan ansøgning i almindelighed forstås som en ansøgning om at få så meget, som der normalt kan gives efter reglerne eller praksis. Giver de indhentede oplysninger i et sådant tilfælde kun grundlag for en ydelse, der er mindre end det højst mulige, er der i almindelighed pligt til partshøring, idet oplysningerne da er delvist til ugunst for ansøgeren."

### **Væsentlig betydning for sagens afgørelse**

Betingelsen, om at oplysningen skal være væsentlig, giver anledning til samme afgrænsningsproblem som kravet om, at oplysningen skal være til ugunst.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsret', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., s. 521ff.:



"Oplysningernes relevans beror på det retsgrundlag, der skal anvendes. Er retsgrundlaget helt præcist, er afgørelsen enkel. I sager om ordinært børnetilskud er oplysninger om barnets alder, bopæl og forældrenes forsørgerstatus eksempelvis utvivlsomt væsentlige mens oplysninger om størrelsen af søskendes og forældrenes indkomst er irrelevante, jf. børnetilskudslovens §§ 2 og 12. Er lovgrundlaget upræcist, beror oplysningernes relevans på myndighedernes *udfyldning* af reglerne. Sker udfyldningen på grundlag af interne regler, vil disse danne grundlag for kvalifikationen af oplysningerne. Lægges der i praksis ved meddelelse af tilladelser i henhold til planloven vægt på om ansøgeren er handicappet, vil oplysninger til belysning af dette kriterium være væsentlige. Derimod spiller andre personlige forhold i praksis ingen rolle i sådanne sager, og oplysninger herom er følgelig ikke omfattet af partshøringspligten."

#### **4.1.2.3 Konsekvenserne af at betingelserne er opfyldt**

Når de fire ovenfor beskrevne betingelser er opfyldt, har forvaltningsmyndigheden pligt til at partshøre parten i sagen. Partshøringen skal finde sted, *inden* der træffes afgørelse i sagen.

#### **4.1.2.4 Undtagelser til partshøringspligten**

Selv om betingelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 1, er opfyldt, kan partshøring i visse tilfælde undlades, jf. § 19, stk. 2.

##### **Ubetænkeligt**

Pligten til partshøring viger, hvis det efter oplysningernes karakter og beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag, jf. § 19, stk. 2, nr. 1.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsret', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., s. 523ff.:

"Af forarbejderne ses, at der sigtes til oplysninger, der er fremskaffet eller registreret på en særlig betryggende måde, som giver oplysningerne et autentisk præg. Det gælder normalt oplysninger om civilstand, skattepligtig indkomst (når der foreligger en endelig og upåanket ligning), nationalitet samt fødselsdato. Sådanne oplysninger vil parten normalt ikke kunne anfægte eller supplere, og partshøring vil derfor være overflødig."

##### **Overskridelse af lovbestemt frist**

Partshøring kan undlades, hvis partshøringen fører til udsættelse af sagens afgørelse og derved vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, jf. § 19, stk. 2, nr. 2.

##### **Væsentlige hensyn til andre interesser**

Partshøring kan undlades, hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, jf. § 19, stk. 2, nr. 3.

Bestemmelsen forudsætter, at der foretages en konkret vurdering af på den ene side partens interesse i at blive hørt over oplysninger af den pågældende karakter og på den anden side vedkommende offentlige eller private interesser. Også sagens karakter kan indgå i vurderingen.

##### **Oplysninger, der ikke omfattet af ret til aktindsigt**

Hvis oplysningerne ikke er omfattet af partens ret til aktindsigt, da kan partshøring undlades, jf. § 19, stk. 2, nr. 4.

## **Afgørelsen vedrører en videre, ubestemt kreds**

Partshøring kan undlades, hvis den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, eller hvis forelæggelse af oplysningerne i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, jf. § 19, stk. 2, nr. 5.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 409 ff:

"Bestemmelsen vil navnlig kunne finde anvendelse i sager, hvor en bredere kreds af borgere kan have en sådan interesse i sagen og dens udfald, at det kan give anledning til tvivl, hvem af dem der bliver så væsentligt og individuelt berørt af afgørelsen, at de må anses for parter.

...

Bestemmelsen i nr. 5 indebærer endvidere, at myndigheden er berettiget til at undlade høring, hvis det ikke uden væsentlige vanskeligheder er muligt at finde frem til den pågældende part, fordi den pågældendes bopæl eller opholdssted er ukendt."

## **Andre særlige bestemmelser giver samme eller bedre adgang til kontradiktion**

Partshøring kan endelig undlades på sagsområder, hvor der ved lov er fastsat særlige bestemmelser om partens eller andre interesseredes adgang til at varetage deres interesser i forbindelse med sagsbehandlingen, jf. § 19, stk. 2, nr. 6.

Den nævnte bestemmelse (§ 4, stk. 5) i bekendtgørelsen nr. 593 af 24. juni 2009 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, hvorefter forældre skal *orienteres* skriftligt om alle indstillinger, rapporter og beslutninger om iværksættelse af specialpædagogisk bistand efter stk. 1-4, er efter min opfattelse ikke en sådan særlig bestemmelse.

### **4.1.2.5. Hvordan gennemføres partshøringen?**

#### **Hvilke oplysninger skal der høres over?**

Spørgsmålet, om hvilke oplysninger der skal høres over, er nærmere beskrevet i 'Forvaltningsret', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., s. 521 vedrørende partshøringens gennemførelse:

"Den kan ske i form af en fremsendelse af sagens dokumenter eller ved at myndigheden udarbejder en – korrekt og dækkende – sagsfremstilling af de oplysninger, der er undergivet partshøringspligt. Den kan også gennemføres som en udarbejdelse af en foreløbig afgørelse (agterskrivelse), hvori de relevante oplysninger er gengivet og vurderet af myndigheden."

#### **Partshøringens form**

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, indeholder ingen formkrav til, hvordan en partshøring skal gennemføres. Den kan således ske enten skriftligt eller mundtligt.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 398 ff.:

"I de tilfælde, hvor partshøringen gennemføres mundtligt, eventuelt telefonisk, skal myndigheden efter offentlighedslovens § 6 notere partens svar (notatpligt), i det omfang der fremkommer nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Ønsker parten at afgive en udtalelse til sagen, må indholdet af denne i så fald også noteres af myndigheden. Parten kan altid kræve at afgive en skriftlig udtalelse, medmindre andet følger af undtagelserne til partshøringspligten, jf. bestemmelserne i § 19, stk. 2. I mere komplicerede sager vil det, for at partshøringen skal kunne opfylde sit formål, være nødvendigt at forelægge oplysningerne skriftligt ved at fremsende en kopi

af de pågældende dokumenter, eventuelt med angivelse af et høringstema, se nedenfor. Navnlig i tilfælde hvor sagen er omfangsrig eller kompliceret, vil det efter omstændighederne være praktisk, at myndigheden udarbejder en sagsfremstilling med referat af sagens faktiske omstændigheder, som kan danne grundlag for partshøringen.”

Hvis parten har mere end én sag under behandling hos myndigheden, skal det fremgå af partshøringen, hvilken sag der partshøres i. Myndigheden skal desuden tilkendegive, at der er tale om partshøring. Dette gælder, hvad enten partshøringen foregår skriftligt eller mundtligt.

Følgende fremgår af ‘Forvaltningsret’, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., s. 521 vedrørende formkrav til partshøringen:

”Formen skal blot respektere formålet med partshøringspligten, dvs. ønsket om at parten får mulighed for at kommentere, korrigere og supplere sagens faktuelle grundlag.”

Forvaltningsloven indeholder ingen regler om, hvornår partshøringen skal iværksættes. Afgørelsen af dette må bero på den enkelte sags karakter og omfang, men partshøring skal som en selvfølge iværksættes, *inden* myndigheden reelt træffer afgørelse i sagen.

### **Frist**

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, indeholder ingen regler for, hvor lang betænkningstid parten har ved partshøring. Dette må bero på en konkret vurdering af omfanget af partshøringen. Betænkningstiden bør således være rimelig set i forhold til de foreliggende oplysninger og afgørelsens karakter.

### **Formen på partens udtalelse**

Parten kan enten selv afgive sit svar på partshøring eller lade sin partsrepræsentant gøre dette. Der gælder ingen formkrav for partens afgivelse af udtalelse. Udtalelsen kan således afgives såvel mundtligt som skriftligt. Hvis udtalelsen afgives mundtligt, skal myndigheden være opmærksom på overholdelse af notatpligten efter offentlighedslovens § 6.

Udtalelsen skal afgives til den myndighed, der skal træffe afgørelse med hensyn til sagens realitet.

#### **4.1.2.6 Partshøringens konsekvenser for myndigheden**

Såfremt betingelserne for partshøring er opfyldt, jf., gennemgangen ovenfor, har myndigheden pligt til at gennemføre partshøringen, *inden* myndigheden træffer afgørelse i sagen.

Myndigheden skal forinden, der træffes afgørelse, forholde sig til partens bemærkninger og eventuelle rettelser til de faktiske omstændigheder, som myndigheden har tilvejebragt som grundlag for afgørelsen.

Følgende fremgår af ‘Forvaltningsloven med kommentarer af John Vøgtter’, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 404:

”Berigtiger en part i forbindelse med partshøring eller partsaktindsigt oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, skal myndigheden naturligvis tage en sådan berigtigelse og de nu fremkomne oplysninger alvorligt. Hvis myndigheden ikke umiddelbart finder at kunne lægge partens nye oplysninger til grund, må myndigheden efter omstændighederne indhente nærmere dokumentation fra parten eller på anden måde foretage nærmere undersøgelse af forholdet.”

#### **4.1.2.7 Konsekvenserne af at undlade partshøring**

Partshøring er en garantiforskrift, og manglende overholdelse af reglen om partshøring kan derfor efter omstændighederne få den retsvirkning, at en afgørelse bliver ugyldig, medmindre det i den konkrete sag oplyses, at der ikke ville være kommet nye oplysninger frem om sagens faktiske omstændigheder, som ville være af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

#### **4.1.3 Andre regler om borgerens inddragelse og adgang til at påvirke sagsbehandlingen**

Jeg har i flere af mine beretninger beskrevet blandt andet reglerne for inddragelse og partshøring.

Følgende fremgår af min beretning for 2006, kapitel 4.3.2:

“Borgerrådgiveren har i sin beretning for 2005, kapitel 4.1.3., beskrevet reglerne for inddragelse og partshøring. Borgerrådgiveren har desuden beskrevet reglerne for aktindsigt og håndtering af aktindsigtsbegøring i beretningen for 2005, kapitel 4.2.1. Borgerrådgiveren er imidlertid, blandt andet gennem sin undervisningsvirksomhed i 2006 i henholdsvis Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, blevet opmærksom på, at nogle sagsbehandlere har svært ved at sonde mellem reglerne om inddragelse, partshøring og aktindsigt.

Borgerrådgiveren er blevet opmærksom på, at nogle sagsbehandlere finder det unødvendigt at partshøre borgeren forud for en afgørelse, når borgeren er blevet inddraget i sagen under sagens behandling og eventuelt har modtaget aktindsigt. Dette er forkert.

Blandt andet på den baggrund har Borgerrådgiveren fundet behov for på ny at omtale reglerne om inddragelse, partshøring og aktindsigt i sin beretning.”

Følgende fremgår endvidere af min beretning for 2007, kapitel 6.3.3, (ligesom de enkelte delhen- syn, herunder partshøring, er omtalt i min beretning for 2008, kapitel 6.3):

“En del af retssikkerhedsgarantierne i forvaltningsretten ligger i åbenhed i forvaltningen. I forhold til borgerens retssikkerhed er det i denne sammenhæng afgørende, at borgeren – i det omfang andre og stærkere hensyn ikke taler imod det – har adgang til at ‘kigge forvaltningen i kortene’.

Desuden skal borgeren som udgangspunkt have adgang til at kommentere grundlaget for forvaltningens afgørelser, før de træffes, og forvaltningens afgørelser skal udformes på en måde, så det klart fremgår, hvorfor myndigheden er nået frem til det pågældende resultat.

De omtalte krav har ud over det retssikkerhedsmæssige aspekt i forhold til borgeren den virkning, at tilliden til forvaltningen styrkes.

Kravene følger af reglerne om aktindsigt, partshøring og begrundelse i forvaltningsloven, lov om offentlighed i forvaltningen og til dels persondataloven.”

#### **4.1.3.1 Inddragelse af borgeren**

I Borgerrådgiverens Beretning 2006, Kapitel 4.3.2. er beskrevet elementer i, hvad der forventes af sagsbehandleren i forhold til inddragelse af borgeren. Følgende fremgår af min beretning for 2006, kapitel 4.3.2, vedrørende inddragelse:

“Grundelementerne i inddragelse kan overordnet beskrives således: Sagsbehandleren skal

- yde aktiv information

- svare på spørgsmål fra borgeren
- lytte til og notere borgerens ønsker og argumenter
- sikre at han/hun har forstået borgeren
- sikre at borgeren ved, at man har forstået ham/hende

I praksis finder inddragelsen af borgeren blandt andet sted ved, at sagsbehandleren:

- viser respekt for borgerens ønsker og tager udgangspunkt i borgerens (udtrykte) behov
- foretager undersøgelse af og vejledning om muligheder – også ved andre myndigheder (på borgerens og forvaltningens initiativ)
- tidligt orienterer om sagsbehandlingen og de gældende frister
- orienterer om rettigheder (partsrepræsentant/bisidder/aktindsigt/tavshedspligt/klagemuligheder med videre)
- inddrager borgeren, når der indhentes væsentlige oplysninger, herunder i forbindelse med indhentelse af samtykke
- giver løbende orientering til borgeren om sagens forløb og status
- sikrer opfølgning blandt andet gennem møder o.l. med åben og gennemskelig beslutningsproces
- sikrer inddragelse undervejs gennem løbende dialog og partshøring
- sikrer klar og forståelig formidling af afgørelse og begrundelsen herfor
- sikrer, at borgerens synspunkter kan genkendes i afgørelsen
- sikrer overholdelse af notatpligt og dokumentation for borgerens inddragelse og bidrag til sagen

Sagsbehandlerens inddragelse af borgeren i sagens behandling er med til at sikre en bedre kvalitet i sagsbehandlingen, f.eks. et mere fyldestgørende oplysningsgrundlag forud for en afgørelse. Inddragelsen af borgeren sikrer således afgørelsens rigtighed og skaber samtidig tillid til sagsbehandlingen. Derudover giver det i almindelighed mere tilfredse og måske selvhjulpne borgere.

Borgerens inddragelse skal ske i sagsbehandlingen, dvs. det arbejde, der går *forud* for en afgørelse i sagen. Borgeren skal derimod ikke have indflydelse på *selve* afgørelsen. Den træffes af myndigheden alene.”

Det er vigtigt at bemærke, at på trods af sammenfald og ligheder har reglerne om inddragelse, partshøring og aktindsigt hver deres baggrund og varetager hver deres formål og retssikkerhedsmæssige hensyn.

Manglende viden om reglernes formål har givet nogle sagsbehandlere det indtryk, at anvendelse af den ene regel, f.eks. løbende inddragelse i sagen eller aktindsigt kan erstatte den anden regel, f.eks. partshøring forud for, at afgørelsen træffes.

Som det er beskrevet ovenfor er forvaltningslovens § 19 om partshøring imidlertid en garantiforskrift. Manglende overholdelse kan således medføre en afgørelses ugyldighed, hvis den manglende partshøring vurderes at have haft en væsentlig betydning for afgørelsens udfald.”

Da reglerne om inddragelse og partshøring således tjener hvert deres formål, skal myndigheden altid vurdere, om den inddragelse, der har fundet sted, lever op til forvaltningslovens regler om partshøring og det generelle dialogprincip. Det overordnede krav om dialog og inddragelse er således ikke altid nok til at opfylde forvaltningslovens krav om partshøring. Der er således såvel praktisk som principielt stor forskel på løbende at spørge parter om deres forhold, ønsker og lignende og den mere teknisk prægede indflydelse efter forvaltningslovens § 19 til at deltage i sagsoplysningen, jf. Jon Andersen, Socialforvaltningsret, Nyt Juridisk Forlag, 2004, s. 201.

Med andre ord skal den pågældende sagsbehandler være bevidst om, hvornår han/hun foretager inddragelse af borgeren, og hvornår der er pligt til at foretage egentlig partshøring efter forvaltningslovens § 19.

#### **4.1.3.2 Retten til at afgive udtalelse (efter forvaltningslovens § 21)**

Efter forvaltningslovens § 21, kan den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse. Bestemmelsen indebærer partshøring på partens eget initiativ.

#### **4.1.3.3 Parten har bedt om aktindsigt (forvaltningslovens § 11)**

Såfremt parten fremsætter begæring om aktindsigt under sagens behandling, og anmodningen skal imødekommes jf. lovens bestemmelser, skal sagens afgørelse udsættes, således at parten får mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger til brug for sagens behandling og afgørelse. Det fremgår således af forvaltningslovens § 11, at:

“Fremsetter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.”

Pligten til at udsætte sagens afgørelse gælder kun, når parten fremsætter begæring om aktindsigt, før myndigheden har truffet afgørelse i sagen.

#### **4.1.3.4 Partshøring i videre omfang end reglerne i §§ 19–21 forpligter til**

En videregående forpligtelse til at foretage partshøring end den, der følger af bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 19 - 21, kan følge af særlige lovbestemmelser eller bestemmelser fastsat i henhold til lov på de enkelte forvaltningsområder.

Følgende fremgår af ‘Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter’, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 366:

“En særlig høringspligt kan også følge af retspraksis eller af Folketingets Ombudsmands praksis, ligesom det i visse tilfælde tydeligt fremstår som bedst stemmende med god forvaltningsskik at foretage partshøring i videre omfang end bestemt i forvaltningsloven.”

Forvaltningsloven er således også med hensyn til bestemmelserne om partshøring en minimumslov. Partshøring bør derfor foretages, hvor parten i øvrigt skønnes at kunne have behov for at få lejlighed til at se og eventuelt kommentere afgørelsesgrundlaget, medmindre hensynet til offentlige eller private interesser taler imod det med en vis vægt.

#### **4.1.4 Begrundelseskravet i forvaltningslovens § 22**

§ 22 i forvaltningsloven har følgende ordlyd:

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

##### **4.1.4.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 22**

Jeg henviser til det overfor under 4.1.2.1 anførte.

#### **4.1.4.2 Bestemmelsens enkelte kriterier**

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

En betingelse for at have krav på en *begrundelse* i den skriftlige afgørelse er således, at parten ikke får fuldt ud medhold. Vurderingen heraf kan være vanskelig. Hvorvidt, nogle vilkår knyttet til afgørelsen indskrænker den, og således ikke giver parten fuldt ud medhold eller er almindelige for sådanne afgørelser, og således må betragtes som givende parten fuldt ud medhold, skal vurderes.

Der er ligeledes en betingelse, at det er en *skriftlig* afgørelse. Imidlertid har en part altid mulighed for at forlange en skriftlig *begrundelse* efter en mundtlig afgørelse efter forvaltningslovens § 23, stk. 1, 1. pkt.

Se desuden Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, kapitel syv: reglerne om *begrundelse*.

#### **4.1.5 Indholdet af *begrundelsen* efter forvaltningslovens § 24**

§ 24 i forvaltningsloven har følgende ordlyd:

“§ 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.* § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. *Begrundelsen* indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori 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, jfr. § 15.”

##### **4.1.5.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 24**

Jeg henviser til det overfor under 4.1.2.1 anførte.

##### **4.1.5.2 Bestemmelsens enkelte kriterier**

Efter § 24, stk. 1 skal en *begrundelse* henvise til de retsregler, hvorefter afgørelsen er truffet. Der gøres opmærksom på, at en henvisning til selve loven ikke er tilstrækkelig, men at bestemmelsen stiller krav om en præcis henvisning, således både til §, stk. og pkt.

Efter § 24, stk. 2 skal en *begrundelse* ligeledes henvise til sagens faktiske omstændigheder, for så vidt disse er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Dette er særligt relevant for visitationsudvalgets vurdering, da det er den enkelte elevs konkrete forhold, der afgør, hvorvidt en ansøgning om eksempelvis enkeltintegrationslektioner imødekommes.

I forhold til standard*begrundelser* anfører Steen Rønsholdt i “Forvaltningsret Retssikkerhed Proces Sagsbehandling”, Forlaget Thomson, 2. udgave, 2006, s. 157 følgende:

“Det karakteristiske ved en standard*begrundelse* er, at den er udarbejdet på forhånd med henblik på at blive vedlagt de ensartede afgørelser, den er indrettet på at skulle dække.

...

Herudover er grundbetingelsen for anvendelse af standard*begrundelse*, at også denne *begrundelse faktisk er fyldestgørende i forhold til den enkelte adressat*. Begrebet standard*begrundelse* åbner således ikke i sig selv mulighed for fravigelse fra dette krav til *begrundelsens* indhold. Muligheden

for udarbejdelse af ensartede begrundelser i forbindelse med masseforvaltning er således afhængig af, at afgørelsernes grundlag faktisk er ens i forhold til samtlige de omfattede adressater.”

Der gøres i den forbindelse opmærksom på, at visitationsudvalgenes afgørelser er meget individuelle og konkret indeholder meget forskellige faktuelle oplysninger, hvorfor det er svært at forestille sig en situation inden for dette sagsområde, der kunne medføre en rimelig anvendelse af standardbegrundelser.

Ombudsmandens fandt ikke i FOB 1996.335, at Københavns Universitets standardbreve i forbindelse med afslag på optagelse på studier opfyldte kravene til en begrundelse. Københavns Universitets standardbreve angav ikke tilstrækkeligt retsgrundlaget for afgørelsen eller kriterierne for udvælgelsen i den konkrete sag. Ombudsmanden gjorde i den forbindelse klart, at et administrativt og ressourcemæssigt skøn ikke kunne fritage for kravene til en begrundelse i forvaltningslovens § 24. Desuden fandt ombudsmanden, at begrundelsen skulle angive hovedhensynene bag skønnet og faktum i den konkrete sag.

En skriftlig afgørelse uden begrundelse eller med store mangler i en sådan efter forvaltningslovens §§ 22 og 24 kan medføre ugyldighed.

Se desuden Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, kapitel syv: begrundelsens indhold.

#### **4.1.6 Klagevejledning i forvaltningslovens § 25**

§ 25 i forvaltningsloven har følgende ordlyd:

”§ 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.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1.”

##### **4.1.6.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 25**

Jeg henviser til det overfor under 4.1.2.1 anførte.

##### **4.1.6.2 Bestemmelsens enkelte kriterier**

En klagevejledning skal gives ved afgørelser, der kan påklages til en overordnet forvaltningsmyndighed uanset om klageadgangen er lovhjemlet eller følger af den almindelige ulovbestemte regel om administrativ rekurs.

Det fremgår af ordlyden af § 25, at der kun skal gives klagevejledning ved skriftlige afgørelser. Imidlertid følger det af den almindelige vejledningspligt, at mundtlige afgørelser også skal ledsages af en klagevejledning.

En klagevejledning skal indeholde angivelse af klageinstansen og tidsfrister.

Gives en afgørelse uden klagevejledning, medfører det ikke, at afgørelsen er ugyldig, men at klagen efterfølgende ikke kan afvises udelukkende på baggrund af en overskredet klagefrist.

Se desuden Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, kapitel otte: reglerne om klagevejledning.



#### **4.1.7 Visitationsprocedurer for specialområdet for børn og unge i Københavns Kommune**

Proceduren er udarbejdet af Københavns Kommune, Børne- og Ungdomsforvaltningen, kontoret for Støtte, Rådgivning og Sundhed i oktober 2009. Det angives i visitationsprocedurerens indledning, at procedurerne er et produkt af Projekt visitation 2009, som er iværksat for at skabe bedre visitation for børn og unge i Københavns Kommune samt for at styrke forældresamarbejdet.

Det følger af side 31 ff., at Støtte, Rådgivning og Sundhed har en standard for afgørelser. Om partshøring anføres blandt andet følgende:

"Partshøring behøver ikke at være skriftlig, men kan ske ved et møde. Der er notatpligt ifølge Offentlighedsloven § 6. Det noteres i sagen, at der er foretaget partshøring, så denne kan dokumenteres. Det kan være nødvendigt at partshøre skriftligt i komplicerede sager."

Om begrundelse anføres blandt andet følgende:

"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.

...

Det skal fremgå med tydelighed, hvilke oplysninger myndigheden har lagt særlig vægt på.

...

De juridiske krav

Af afgørelsen skal det klart fremgå, hvilke juridiske krav/betingelser, der gælder for myndigheden, når afgørelsen træffes.

...

De juridiske krav følger af love, bekendtgørelser og praksis, som der skal orienteres om.

...

Hvis der i afgørelsen indgår et skøn, skal de hovedhensyn, der ifølge regler og praksis har betydning i forhold til et sådan skøn, angives."

#### **4.1.8 Klagenævnets vejledning til kommunerne om sagsbehandling i sager om specialundervisning**

Derudover findes Klagenævnets vejledning til kommunerne om sagsbehandlingen i sager om specialundervisning, som forvaltningen henviser til i udtalelse af 3. september 2009. Vejledningen er senest opdateret i december 2008.

Om partshøring fremgår blandt andet følgende s. 14:

"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."

Om skriftlighed fremgår blandt andet følgende på s. 17:

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

Om begrundelse fremgår blandt andet følgende på s. 33 f.:

"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."

Om notatpligten fremgår blandt andet følgende på s. 36:

"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.

...

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."

#### **4.2.1 Klagenævnets statistik**

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning udgav i februar 2010 årsrapporten fra 2009. Klagenævnet havde i ca. 2 % af de realitetsbehandlede sager påtalt, at det af sagerne ikke fremgik, at forældrene var blevet partshørt over de akter, der måtte være indgået i afgørelsesgrundlaget, inden kommunen traf afgørelse i sagen, jf. forvaltningslovens § 19. I årsrapporten fra 2008 udgivet i februar 2009 var tallet ca. 3 %, heraf fremgår det også, at tallet i 2007 var 17 %.

I ca. 63 % af de realitetsbehandlede sager påpegede klagenævnet mangler i begrundelsen, jf. forvaltningslovens § 22 og § 24. I årsrapporten fra 2008 var tallet 68 %, heraf fremgår det også, at tallet i 2007 var 96 %.

## 5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning anvender følgende definition af begrebet vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen:

”Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasser, på specialskoler, i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder og desuden specialundervisning i den overvejende del af undervisningen, dvs. i mere end 12 undervisningstimer pr. uge.”

Det er sager i denne kategori, jeg har efterspurgt fra forvaltningen. De modtagne sager fordeler sig således: 5 sager fra henholdsvis PPR Amager, PPR Indre By, og PPR Valby, samt 3 sager fra PPR Vanløse-Brønshøj og 1 sag fra PPR Bispebjerg. PPR Vanløse-Brønshøj og PPR Bispebjerg havde ikke på daværende tidspunkt haft flere sager med afgørelser om afslag med henvisning til folkeskolelovens § 20, stk. 2. Borgerrådgiveren modtog endvidere akter vedrørende 5 sager samt kopi af indstillingskemaer fra Støtte, Rådgivning og Sundhed og oplysning om, at PPR Vesterbro-Kgs. Enghave og PPR Østerbro i den pågældende periode ikke har haft ansøgninger om støtte i den overvejende del af undervisningen (dvs. i mere end 12 undervisningstimer pr. uge), hvori der er truffet afgørelse om afslag i henhold til folkeskolens § 20, stk. 2.

Således har jeg modtaget i alt 24 sager til undersøgelse.

I det følgende gennemgås, hvorvidt sagsbehandlingstemaerne om partshøring, skriftlighed, begrundelse og klagevejledning er overholdt i overensstemmelse med ovennævnte gennemgang af regler, praksis m.m.

### 5.1 PARTSHØRING

Det er først undersøgt, om der har været pligt til at partshøre borgeren i forbindelse med behandlingen af den konkrete afgørelse.

Således er sagerne undersøgt med henblik på en konstatering af, om der i sagen er oplysninger vedrørende sagens 1) faktiske omstændigheder, der 2) er til ugunst for parten, 3) af væsentlig betydning for sagens afgørelse og som 4) ikke er parten bekendt.

En pædagogisk psykologisk vurdering (ppv) ligger til grund for visitationsudvalgets afgørelse. Ppv'en er en samlet vurdering af oplysninger eksempelvis indhentet fra skole, forældre og psykologens egne observationer. Det er således *faktiske oplysninger af væsentlig betydning for afgørelsen*, kommunen er i besiddelse af.

At forældrene løbende er orienteret, inddraget og samarbejder om forløbet fritager ikke forvaltningen fra at partshøre over den endelige rapport, der ligger til grund for visitationsudvalgets afgørelse, jf. ovenfor i 4.1.3.1. Selvom de pågældende forældre har kendskab til de faktiske oplysninger, *er det ikke sikkert, at de er bekendt med, at sagen indeholder oplysningerne*. Som nævnt ovenfor i 4.1.2.2 er udgangspunktet, at parten ikke er bekendt med oplysninger, når de ikke kommer fra parten selv.

Som ovenfor nævnt kan det være svært altid at vurdere, hvorvidt en oplysning *er til ugunst* eller ej, hvorfor der i tvivlstilfælde altid skal partshøres.

I en ppv vil der ofte være oplysninger omkring en eller flere konkrete episoder, hvor eleven har adskilt sig i adfærd fra jævnaldrene. Tvivlen, om hvorvidt en sådan oplysning er til ugunst eller ej, skal komme forældrene til gode ved partshøring, da det i sådanne tilfælde er sandsynligt, at forældrene kan have en anden vinkel eller opfattelse af den specifikke hændelse, og hvilken vægt en sådan hændelse skal tillægges.

Desuden gøres opmærksom på, at forvaltningsloven som minimumslov aldrig forhindrer forvaltningen i at gøre videre end, hvad bestemmelsen foreskriver, hvorfor det er naturligt i tvivlstilfælde altid at partshøre.

*Konsekvensen af, at alle fire betingelser i forvaltningslovens § 19, stk. 1 er opfyldt, er, at der skal partshøres over en ppv. Det er min vurdering på baggrund af min gennemgang af sagerne, at partshøring over en ppv ofte vil være velbegrundet uanset om betingelserne i § 19, stk. 1, er opfyldt, når henses til ppv'ens centrale betydning i sagen og den betydning afgørelsen har for barnet/forældrene.*

En partshøring behøver ikke at være skriftlig, men såfremt den ikke er, skal partshøringen noteres på sagen, således at den fremgår af sagens akter, jf. notatpligten i offentlighedslovens § 6 og Støtte, Rådgivning og Sundheds egen standard for afgørelser.

I 16 af de 24 sager fremgår det ikke af sagens akter, at der er partshørt over ppv'en inden afgørelsen. Da en skriftlig partshøring skal være dokumenteret i sagen med kopi af partshøringsbrevet, og notat om mundtlig partshøring er pligtmæssig, må jeg lægge til grund, at partshøring ikke er sket i de 16 tilfælde.

Jeg har gennemgået de 16 sager og finder, at der burde være sket partshøring i 15 af de 16 tilfælde. Der er særligt lagt vægt på de faktiske omstændigheder, parten ikke er bekendt med, da vurderingen af, om oplysningen er til ugunst, som tidligere nævnt, kan være vanskelig. Faktiske omstændigheder, parten ikke er bekendt med, vil i langt de fleste tilfælde være psykologens observationer af barnet. Eksempler herpå kan være, at barnet optræder aggressivt, pjækker, nemt kommer i konflikt, roder meget, bryder skolens regler, taler hånligt og nedladende, er for ukoncentreret og rastløs til at arbejde i gruppe, at de andre børn er bange for barnet m.m. De faktiske omstændigheder, forældrene ikke har kendskab til, kan også være egne udtalelser, som, de ikke er klar over, indgår i bedømmelsesgrundlaget eller, som de husker, at de har formuleret anderledes.

*Jeg kan således konstatere, at der ikke er partshørt, hvor der burde have været det, i 15 af de 16 sager, jf. forvaltningslovens § 19.*

I 3 af de 16 sager fremgår det, at ppv'en er sendt til forældrene til efterfølgende orientering. En efterfølgende orientering giver ikke forældrene den retssikkerhed, som forvaltningslovens § 19 tilsigter. Retssikkerheden findes i, at forældrene kan tilkendegive deres holdning til oplysningerne og således få indflydelse på sagens oplysning, inden afgørelsen tages. Når ppv'en er afsendt til visitationsudvalget, har forældrene ikke mulighed for at rette eventuelle fejl eller at tilkendegive deres opfattelse af en situation, inden afgørelsen tages.

*En efterfølgende orientering erstatter således ikke forvaltningslovens § 19 om partshøring.*

At forældrene skal orienteres skriftligt om alle indstillinger, rapporter og beslutninger om iværksættelse af specialpædagogisk bistand efter stk. 1-4, jf. § 4, stk. 5 i bekendtgørelse nr. 1373 af 15. december 2005 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand med senere ændringer, ændrer således ikke ved, at denne bestemmelse suppleres af forvaltningslovens § 19 om partshøring. Dette er i overensstemmelse med klagenævnets egen vejledning til kommunerne om sagsbehandlingen i sager om specialundervisning, s. 14.

Kun i en enkelt sag fremgår partshøringen som dokument af sagens akter.

At der i 16 af sagerne ikke er sket partshøring, og i 8 er sket partshøring, tyder på en generel usikker praksis i forvaltningen i denne henseende.

Jeg bemærker, at en manglende partshøring efter omstændighederne kan medføre ugyldighed af afgørelsen, da der er tale om en garantiforskrift. Således er det særdeles vigtigt, at der ikke er tvivl om en så vigtig sagsbehandlingsregel i forvaltningen.

*Jeg kan konstatere, at der i 15 af 16 sager burde være partshørt efter forvaltningslovens § 19 uden at dette er sket. Jeg finder dette meget kritisabelt.*

*Børne- og Ungdomsforvaltningen har ved brev af 21. december 2010 efter modtagelsen af Borgerrådgi-  
verens foreløbige rapport haft følgende bemærkninger til ovenstående:*

*"I skema "Anmodning om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand", som altid skal udfærdiges for det enkelte barn, der indstilles til visitation, fremgår, at forældrene skal have forelagt det forslag, som bliver indstillet, og at forældrenes syn herpå skal anføres i skemaet. Forvaltningen har efter mundtlig forespørgsel ved Undervisningsministeriets Klagenævn antaget, at denne del af processen kan betragtes som partshøring i Forvaltningslovens § 19 's forstand. Forvaltningen skal medgive, at dette ikke er tydeligt angivet i skemaet eller i procesvejledningen til sagsbehandlingen. På baggrund af Borgerrådgi-  
verens kritik, vil forvaltningen foranledige, at dette tydeliggøres overfor forældrene, samt at det genovervejes hvorledes en korrekt partshøring kan gennemføres."*

## **5.2 SKRIFTLIGHED**

Klagenævnets anbefaling om skriftlighed ved afgørelser overholdes i 23 ud af de 24 sager.

Den ene sag, hvor afgørelsen ikke er meddelt skriftligt, fremgår et svar på ansøgningen om 12 timers enkeltintegration ikke af sagens akter.

*Idet der er tale om et enkeltstående tilfælde af manglende skriftlighed, fremstår det ikke som en gennemgående fejl, hvorfor jeg ikke foretager mig yderligere.*

*Jeg finder, at skriftlighed ofte er at foretrække ved afgørelser af denne væsentlige karakter i overensstemmelse med klagenævnets vejledning. Jeg gør opmærksom på, at skulle en afgørelse være afgivet mundtligt i den konkrete sag, burde det have været noteret, jf. notatpligten i offentlighedslovens § 6, jf. også klagenævnets vejledning til kommunerne om sagsbehandlingen i sager om specialundervisning om notatpligten, s. 36.*

## **5.3 BEGRUNDELSE**

Det er undersøgt, om der har været pligt til at give en begrundelse efter forvaltningslovens § 22 ved den konkrete afgørelse.

Sagerne er således undersøgt med henblik på en konstatering af, om der er tale om en skriftlig afgørelse, der ikke giver parten fuldt ud medhold.

Desuden undersøges, hvorvidt de begrundelser, der er givet, overholder forvaltningslovens indholdsmæssige krav til en begrundelse efter § 24.

1 sag indeholder intet svar givet på ansøgningen, jf. 5.2, hvorfor der heller ingen begrundelse er at finde i sagens akter.

I 2 sager er der givet fuldt ud medhold, hvorfor der ikke er krav på en begrundelse, jf. forvaltningslovens § 22.

I de resterende 21 sager er der således truffet skriftlige afgørelser, som ikke giver parten fuldt ud medhold.

Af de 21 sager ses, at 5 sager opfylder kravene til en begrundelse i forvaltningslovens § 24.

1 sag af de 21 har ingen begrundelse.

I 15 af de 21 afgørelser ses at være anvendt en standardbegrundelse, der ikke ses at forholde sig til den konkrete sags omstændigheder.

De forskellige distrikter benytter sig af forskellige begrundelser, der ses at gå igen i alle de sager, Borgerrådgiveren har haft til undersøgelse fra det pågældende distrikt.

Følgende standardbegrundelser anvendes i afgørelserne:

I 5 sager:

"Afgørelsen er truffet på baggrund af en saglig og faglig vurdering af elevens undervisningsmæssige behov, funktionsniveau, vanskeligheder og ressourcer, således som det fremgår af den Pædagogiske Psykologiske Vurdering. Afgørelsen er truffet på baggrund af Folkeskolelovens § 20."

I 5 sager:

"Afgørelsen er truffet på grundlag af oplysninger om \_s behov, vanskeligheder og resurser, som fremgår af den pædagogisk psykologiske vurdering, og efter en samlet vurdering ud fra visitationsudvalgets principper og kriterier for tildeling af resurser. Beslutningen er truffet efter reglerne i Folkeskolelovens bekendtgørelse om specialpædagogisk bistand."

I 3 sager:

"Afgørelsen er truffet på grundlag af en saglig og faglig vurdering af elevens undervisningsmæssige behov, funktionsniveau, vanskeligheder og ressourcer, som fremgår af den pædagogisk psykologiske vurdering, og efter en samlet vurdering ud fra visitationsudvalgets principper og kriterier for tildeling af resurser.

...

Beslutningen er truffet efter reglerne i Folkeskolelovens bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (BEK. Nr. 1373 af 15.12.05)."

Som nævnt kræves præcise lov og paragrafhenvisninger. Således skal Folkeskolelovens § 20, stk. 2 anføres, hvis afgørelsen er truffet herefter, jf. ovenfor i 4.1.5.2.

*Efter min opfattelse ligner sagerne ikke hinanden tilstrækkeligt til, at en så helt standardiseret standardbegrundelse kan opfylde kravene til en begrundelse i forvaltningslovens § 24, jf. ovenfor i 4.1.5.2. Kravet om en konkret vurdering i en begrundelse fremgår ligeledes af Støtte, Rådgivning og Sundheds egen standard for afgørelser, jf. ovenfor i 4.2.1.*

*Når elevens behov, funktionsniveau, vanskeligheder m.v. beskrives, er det efter min opfattelse derfor påkrævet at nævne de specifikke behov, niveau'er og vanskeligheder, der er tillagt vægt ved afgørelsen.*

*Jeg finder det desuden påkrævet at nævne, hvilke principper og kriterier for tildeling af ressourcer, som visitationsudvalget benytter sig af. Det er relevant, når det er lagt til grund for afgørelsen, og derfor har væsentlig betydning for parten i forbindelse med overvejelse af, hvorvidt parten ønsker at gøre brug af klagemuligheden. Dette er i overensstemmelse med klagenævnets vejledning til kommunerne om sagsbehandlingen i sager om specialundervisning s. 33.*

I 2 sager:

"Distrikt (...) har modtaget anmodning om, at (...) tilbydes specialundervisning i henhold til folkeskolelovens § 20, stk. 2 på baggrund af generelle indlæringsvanskeligheder. Da det desværre har vist sig, at der i det kommende skoleår er meget få ledige pladser på (...) Skole, har vi besluttet at lave en lille klasse på (...) Skole med 3-4 elever, der bliver tilknyttet indskolingsklassen med egne lærere."

Denne standardbegrundelse fremstår mere individualiseret, selvom den går igen i en anden afgørelse. Dog mangler begrundelsen en forklaring på, hvorfor netop den elev ikke har fået en af "de få ledige pladser",

PPR Valby har følgende betragtning om standardbegrundelser i brev af 3. august 2009 til Støtte, Rådgivning og Sundhed:

"Den centrale pulje af enkeltintegrationsressurser som distriktet råder over er som bekendt en fikseret størrelse som 'skal slå til' uanset eventuelle ændringer i behovene. Dette betyder bl.a. at begrundelserne for visitationen bliver 'i brede termer'. Reelt set er det jo i høj grad resurse-mængden, der styrer visitationen og kun i begrænset grad en neutral faglig vurdering. Det skal dog bemærkes, at det er uklart hvornår en elev f.eks. lige har brug for 12 enkeltintegrationslektioner."

Denne udtalelse foreligger i forbindelse med PPR Valbys beslutning om at tilgodese så mange elever som muligt ved at holde tildelingsniveauet mellem 6-8 lektioner.

*I den anledning bemærkes, at et begrænset økonomisk råderum ikke fritager for en individuel vurdering, og således heller ikke dispenserer for forvaltningslovens § 24 om en konkret begrundelse af en afgørelse, jf. hertil ombudsmandens udtalelse i FOB 1996.335.*

*Som det fremgår, er der i 16 af 23 tilfælde ikke givet en tilstrækkelig begrundelse, jf. forvaltningslovens § 24. Jeg finder dette kritisabelt.*

*Børne- og Ungdomsforvaltningen har ved brev af 21. december 2010 efter modtagelsen af Borgerrådgiverens foreløbige rapport haft følgende bemærkninger til ovenstående:*

*"Borgerrådgiverens kritik vedr. manglende tilstrækkelige begrundelser jf. § 24 tages til efterretning, og forvaltningen vil i værksætte foranstaltninger for at forbedre sagsbehandlingen på dette punkt. Kravet til begrundelser i afgørelserne vil blive indskærpet dels i forvaltningens proces- og arbejdsbeskrivelser, dels på møder med de involverede ledere og medarbejdere."*

## **5.4 KLAGEVEJLEDNING**

Forvaltningslovens § 25 om klagevejledning ved skriftlige afgørelser ses at være overholdt i 21 ud af de 21 sager, hvori der ikke er givet fuldt ud medhold.

I den ene sag af de 24 findes afgørelsen ikke i sagens akter, jf. 5.2, og det kan således ikke afgøres, om der ikke er givet fuldt ud medhold, hvorefter der ville være krav om en klagevejledning.

*Da reglerne om klagevejledning i de 21 sager uden medhold er overholdt af forvaltningen, foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende dette forhold.*

## **5.5 INDEHOLDER PPV'EN FORSLAG OM UNDERVISNINGSTILBUD**

Borgerrådgiveren stillede forvaltningen følgende spørgsmål:

Indeholder den pædagogisk psykologiske vurdering, som ppr-psykologen udarbejder, forslag om undervisningstilbud, eller er det konkrete valg af undervisningstilbud henlagt til et visitationsudvalg?

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

"Den pædagogisk-psykologiske vurdering kan indeholde forslag indenfor niveau 1-3. Det centrale visitationsudvalg træffer beslutning om det konkrete tilbud om specialskole (niveau 3), såfremt et sådant tilbud skønnes mest relevant. Hvis det centrale visitationsudvalg skønner, at barnet skal have tilbud indenfor niveau 1 eller 2, sendes sagen til endelig behandling i distriktet."

Ifølge Danmarks Evalueringsrapport "Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning, Kommunernes ansvar for opgaven efter kommunalreformen" (2009) s. 60-66 findes 2 modeller for, hvorvidt ppv'en indeholder eller ikke indeholder forslag til et konkret undervisningstilbud.

Efter undersøgelsen af de 24 sager tyder det på, at der i Københavns Kommune er stor forskel på om de enkelte psykologers ppv indeholder forslag til konkrete undervisningstilbud.

Efter undersøgelsen kan konstateres følgende:

I 7 ppv'er peger psykologen ikke på et konkret undervisningstilbud, men derimod hvad eleven i brede vendinger har brug for i sit liv, eksempelvis stabilitet og faste rammer.

De resterende 17 har alle et konkret undervisningstilbud, eksempelvis specialskole for elever med specifikke indlæringsvanskeligheder.

Hvorvidt ppv'en indeholder konkrete forslag om undervisningstilbud har betydning for i hvilket omfang forældrene i forbindelse med partshøringen over ppv'en kan vurdere, hvilke oplysninger der tillægges (størst) vægt og dermed, hvilke oplysninger de skal lægge vægt på at korrigere, supplere mv.

*Jeg henleder forvaltningens opmærksomhed på denne omstændighed samt det forhold, at der ses at være forskel på praksis i kommunen, jf. ovenfor.*

Jeg konstaterer, at Børne- og Ungdomsudvalget på sit møde den 22. september 2010 om specialområdet har lagt sig fast på en model i kommunen, hvorefter en pædagogisk psykologisk vurdering ikke skal indeholde forslag om et konkret tilbud eller en viderehenvielse.

## **5.6 HVORDAN SIKRES DET SAMLEDE OVERBLIK OVER SPECIALUNDERVISNINGSTILBUD**

Borgerrådgiveren stillede forvaltningen følgende spørgsmål:

Hvordan sikrer forvaltningen sig, at den person/det visitationsudvalg, som foreslår henholdsvis træffer beslutning om undervisningstilbud besidder et samlet overblik over specialundervisningstilbuddene i kommunen og tillige eventuelle tilbud udenfor kommunen?

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

"Visitationsudvalgene består af flere personer med forskellige faglige baggrunde, som udveksler viden og erfaring om forskellige tilbud indenfor kommunen samt om særlige tilbud i andre kommuner eller regionsregi."

Derudover har forvaltningen anført følgende:

"Visitationsudvalget er sammensat således, at det sikres, at der er viden om kommunens forskellige tilbud, at der er viden om, hvorvidt det rigtige tilbud til barnet ikke kan ydes af kommunen selv men skal tilbydes foranstaltninger udenfor kommunen, eller om der 'mangler' tilbud i kommunen, og som med fordel vil kunne etableres for et eller flere børn. Det skal tilføjes, at der ikke er ubegrænsede økonomiske midler til området, og at det er et temmelig udgiftstungt område. Derfor forsøges at holde en stram økonomisk styring uden at det må få konsekvenser i forhold til de tilbud, som skønnes bedst egnede til målgrupperne.

De 5 centrale visitationsudvalg består af PPR-ledere, psykologer og tale/hørelærere fra Støtte, Rådgivning og Sundhed, Specialfunktionen, ledende psykolog og ledende tale/høre konsulent i Specialfunktionen, pædagogisk udviklingskonsulent for læsning, pædagogisk udviklingskonsulent for fritidsområdet, samt visitationskoordinator i Støtte, Rådgivning og Sundhed."

*Det er naturligvis afgørende for visitationen, at den person/det udvalg, der foreslår det konkrete undervisningstilbud, har det fornødne samlede overblik over tilbud i og uden for kommunen. Det er efter min*



*opfattelse realistisk at opnå dette gennem udvalg repræsenteret af flere personer med flere forskellige faglige baggrunde.*

## **5.7 HVORDAN SIKRES ET FORTSAT RIGTIGT TILBUD**

Borgerrådgiveren stillede forvaltningen følgende spørgsmål:

Hvordan sikrer forvaltningen sig, at der i det enkelte tilfælde henvises til det undervisningstilbud, der kan støtte barnets faglige og generelle trivsel på bedste vis, samt at tilbuddet vedblivende er det rette (spørgsmålet om revisitationen)?

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

"Visitation og revisitation sker på baggrund af en faglig vurdering af det enkelte barns behov i samarbejde med forældrene."

Jeg kan ikke på baggrund af det materiale, jeg har modtaget vurdere, hvor ofte en revisitation har fundet sted.

*På linje med forvaltningen finder jeg det væsentligt, at revisitationen sker med inddragelse af forældrene for at sikre en dialog om det enkelte barns behov og videre udvikling.*

*Forvaltningen overholder efter det oplyste kravet i § 7 1. pkt i bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (BEK nr. 1373 af 15. 12. 2005) om, at revisitation finder sted mindst en gang om året, således at den løbende udvikling kan tages i betragtning ved vurderingen af det rette undervisningstilbud.*

## **5.8 HVOR OFTE FINDER VISITATIONER STED**

Borgerrådgiveren stillede forvaltningen følgende spørgsmål:

Hvor ofte finder der visitationer sted (løbende, på faste tidspunkter e.l.), herunder hvilke overvejelser gør forvaltningen sig om at begrænse en eventuel ventetid i forhold til, hvornår et barn kan begynde i et specialundervisningstilbud?

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

"Der henvises til det ovenfor beskrevne for så vidt angår visitation og revisitation.

Barnet skal have dækket behovet for specialpædagogisk bistand løbende. Dette kan for eksempel ske ved enkeltintegration. Der ydes råd, vejledning og konsultativ bistand hertil fra kommunens kompetencecentre og Specialfunktionen.

Forvaltningen har kendskab til Danmarks Evalueringsrapport om 'Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning, 2009'. Forvaltningen anerkender, at der ved kommunalreformens indførelse har været forskellige problemstillinger i forhold til implementering af den ændrede lovgivning, som er en følge af reformen. Københavns Kommune har dog antageligt ikke oplevet helt samme problemstillinger som mange andre primærkommuner, da opgaverne samlet set ikke er ændret så meget for Københavns Kommune. I forvaltningen arbejdes der løbende med at højne kvaliteten af såvel processerne i behandlingen af sager om specialundervisning som udvikling af differentierede tilbud, for at tilgodese de børn, der har særlige behov. Der er således flere forsøg med nye former for tilbud til disse børn med udgangspunkt i at opnå bedst mulige tilbud/resultater ved 'mindste indgreb tiltag' og ved 'nærhedsprincippet'.

Som resultat af Specialformen er der vedtaget en Inklusionspolitik, som betyder, at der skal arbejdes med inkluderende tiltag og udvikling af mellemformer. Specialreformen blev vedtaget af Børne-Ungeudvalget d 15/8-2007. Specialreformen har til formål at sikre at andelen af børn, der udskilles til specialområdet, ikke stiger og at der omprioriteres op til 10 procent af den samlede budgetramme på specialområdet til inkluderende tiltag på almenområdet. I forbindelse med Spe-

cialreformens reviderede udmøntningsplan d. 3/6-2009 blev der vedtaget en række målepunkter og måltal. Der fremlægges en standard for ventetider og sagsbehandlingstider på PPR området for BUU senere i år.

Det er et serviceområde, som er under pres, idet antallet af børn, som har behov for særlig pædagogisk bistand er i stigning. Forvaltningen er derfor nødt til at have stadigt fokus på de økonomiske konsekvenser herved. Det er nødvendigt dels for at forbedre forholdene for de enkelte børn men også i forhold til de økonomiske aspekter at udvikle nye former for støtte indenfor området."

På baggrund af min gennemgang af de modtagne sager, kan jeg konstatere, at der forekommer tilfælde, hvor forældre med henvisning til akutte forhold beder om en hurtig afgørelse (uden for de faste, årlige terminer). Det drejer sig om:

En sag hvor forældrene i 4 separate mails gjorde opmærksom på deres frustration over manglende opfølgning og oplevelsen af, at forvaltningen trak tiden ud eller glemte sagen mv.

En sag hvor akut brug for hjælp blev afvist som muligt.

*Denne tilbagemelding til forældrene ses at være i strid med Visitationsprocedurer for specialområdet for børn og unge i Københavns Kommune fra Støtte, Rådgivning og Sundhed, oktober 2009, s. 11, hvorefter løbende visitationer (maj og september) finder sted ved akutte sager.*

En sag hvor der skete udsættelse af stillingtagen til spørgsmålet på baggrund af travlhed med andre § 20, stk. 2-ansøgninger, selvom sagen ifølge forældrene var akut.

Jeg noterer mig, at Børne- og Ungdomsudvalget den 3. juni 2009 vedtog, at sagsbehandlingstiden på PPR-området skulle nedbringes. Forvaltningens undersøgelse viste, at det kunne tage op til 7 måneder før en PPR-sag var afsluttet. På baggrund af en LEAN-undersøgelse besluttede Børne- og Ungdomsudvalget på et møde den 22. september 2010 om specialområdet, at sagsbehandlingstiden, fra en sag starter, til en pædagogisk psykologisk vurdering foreligger, maksimalt måtte være 4 måneder ultimo 2010.

## **5.9 HVORDAN SIKRER FORVALTNINGEN SIG, AT NÆVNTE BESTEMMELSER I FORVALTNINGSLOVEN IAGTTAGES**

Borgerrådgiveren stillede forvaltningen følgende spørgsmål:

Hvordan sikrer forvaltningen sig, at nævnte bestemmelser i forvaltningsloven iagttages i forbindelse med behandlingen af sager om hjælp til handicappede børn – her sager om specialundervisning eller specialpædagogisk bistand?

Herunder behandles ligeledes spørgsmålet om, hvorvidt der var udarbejdet retningslinier til brug ved behandlingen af sagerne.

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

"Forvaltningen søger at sikre, at bestemmelserne i forvaltningsloven og den relevante lovgivning bliver fulgt. Det tilstræbes, at Klagenævnets vejledning med standarder og bilag følges. Forvaltningen udarbejder løbende standarder, procedurer og vejledninger. Der holdes fokus på den praksis, der udøves. I forbindelse med indstillingen til en pædagogisk psykologisk vurdering og henvisning til specialpædagogisk bistand (se bilag), samtykkeerklæringer inddrages forældrene både formelt og reelt.

Når PPR indleder et sags-arbejde, planlægges det i samråd med forældrene og evt. barnet afhængig af barnets alder.

En vurdering af et barn indledes ofte med et netværksmøde med relevante beslutninger. På dette møde foldes kendskabet til barnets ressourcer og vanskeligheder ud og det aftales hvilke oplys-

ninger, der er brug for og forældrene giver samtykke til indhentelse af disse. Den pædagogiske psykologiske vurdering munder ud i en konklusion. Denne fremlægges og diskuteres med forældrene. Når der henvises til en niveau 3 foranstaltning, fremhæves forældreønsket om skoleplacering i henvisningen. Der er ikke i øjeblikket udviklet en vejledning og standard vedrørende parts-høring af forældrene inden der træffes endelig afgørelse. Disse vil blive udarbejdet snarest.”

Som det fremgår ovenfor, må jeg på baggrund af min gennemgang af de modtagne sager konstatere, at forvaltningen langt fra i alle tilfælde overholder forvaltningslovens bestemmelser om parts-høring og begrundelse.

*Jeg anbefaler, at forvaltningen overvejer eventuelle yderligere skridt for at sikre, at bestemmelserne overholdes i forbindelse med behandling af denne type sager. Jeg beder om underretning om, hvad min anbefaling giver anledning til.*

## 5.10 FINDER NOGEN KVALITETSSIKRING STED I SAGERNE

Borgerrådgiveren stillede forvaltningen følgende spørgsmål:

Er der nogen kvalitetssikring af sagerne, inden der træffes afgørelse i disse?

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

”I forhold til kvalitetssikring af sagerne inden afgørelse træffes, er der løbende fokus på oplysningsgrundlaget i den enkelte sag, samt behovet for yderligere udvikling af standarder, procedurer og vejledninger. Der løbende er dialog mellem de involverede faggrupper samt forældre om området.”

*Det er min opfattelse på baggrund af den svigtende anvendelse af begrundelser og parthøring efter forvaltningslovens bestemmelser, jf. ovenfor, at der er behov for yderligere fokusering på, om de gældende standarder, procedurer og vejledninger er tilstrækkelige.*

*Jeg anbefaler, som nævnt, at forvaltningen overvejer eventuelle yderligere skridt for at sikre, at bestemmelserne overholdes i forbindelse med behandling af denne type sager. Jeg beder om underretning om, hvad min anbefaling giver anledning til.*

## 5.11 ANGÅENDE PPR ØSTERBROS PROCEDURE

PPR Østerbro har en helt særlig procedure, som er beskrevet i e-mail af 27. juli 2009 fra ledende psykolog ved Distrikt Østerbro til en specialkonsulent i forvaltningen.

”Visitationsudvalget i BUF Østerbro har besluttet, at visitationsudvalget i år vil imødekomme alle skolens ansøgte støttetimer; idet man i udvalget først vil vurderer de enkelte ansøgninger og bevilge et antal timer fra BUF puljen, hvorefter skolens specialundervisningspulje måtte dække resten af de ansøgte timer. For bl.a. at sikre en ensartethed visitationsansøgningerne har skolekonsulenten og PPR lederen afholdt et møde med hver skole; hvilket alle skoleledelser tog positivt imod.

Ændringen af visitationsproceduren har medført, at **klageantallet formentlig bliver mindre** men at **specialundervisningspuljen på skolerne sættes under pres**, da en del timer skal dække enkelt integrationstimerne.

På denne baggrund har skolelederne på Østerbro og visitationsudvalget, gjort opmærksom på at der bør sættes fokus på størrelsen af ressourcen til specialundervisning.

Borgerrådgiverens ønske om at modtage de sidste 5 sager, hvor der med henvisning til folkeskolelovens § 20, stk. 2, er truffet afgørelse om afslag på iværksættelse af specialundervisning eller

specialpædagogisk bistand, eller hvor parterne i øvrigt ikke har fået fuldt ud medhold i deres ansøgninger, er ud fra distriktets tildeling ikke eksisterende."

*Jeg beder om forvaltningens bemærkninger til den beskrevne ordning, hvor alle ansøgninger imødekommes, hvorefter timerne, som visitationsudvalget har reelle ressourcer til, tildeles, så det til sidst er op til den enkelte skoles specialundervisningspulje at supplere de manglende timer op.*

*Jeg beder herudover om oplysning om, hvorvidt der altid er økonomisk råderum i den enkelte skoles specialundervisningspulje til at imødekomme visitationsudvalgets beslutning om at give alle forældre og børn medhold, således at ingen borgere bliver skuffede over ikke at få, hvad de ved beslutning har krav på?*

*Børne- og Ungdomsforvaltningen har ved brev af 21. december 2010 efter modtagelsen af Borgerrådgi-  
verens foreløbige rapport haft følgende bemærkninger til ovenstående:*

*"I den anledning skal det oplyses, at den enkelte skole i grundbudgettet får afsat midler til specialundervisningstimer, samt at der herudover afsættes et budget til områderne. Dette fordeles efter konkret stillingtagen til de behov, der er. Da område Østerbro endvidere er et område, som objektivt set har færre børn og familier med særlige behov end de fleste andre områder i kommunen, finder forvaltningen det realistisk, at områdets procedurer og økonomiske midler i tilstrækkelig grad kan tilgodese behovene for specialpædagogisk bistand. Hertil kommer, at de børn, som har vidtgående behov vil være visiteret og optaget i skoletilbud for denne målgruppe."*

*Borgere, som ikke får fuldt ud medhold (dvs. ikke modtager det, som de har udtrykt ønske om), har krav på et (helt eller delvist) afslag med en begrundelse og en klagevejledning, jf. ovenfor.*

*Den beskrevne procedure rummer efter min opfattelse risiko for, at borgere som i sidste ende ikke fuldt ud modtager det, de har fremsat ønske om, unddrages den begrundelse og klagevejledning, som de har krav på.*

*Det oplyste må derfor efter min opfattelse forudsætte, at forvaltningen mener altid at være i stand til at imødekomme borgernes ønsker uanset omstændighederne i øvrigt, således at enhver ansøgning imødekommes fuldt ud i distriktet.*

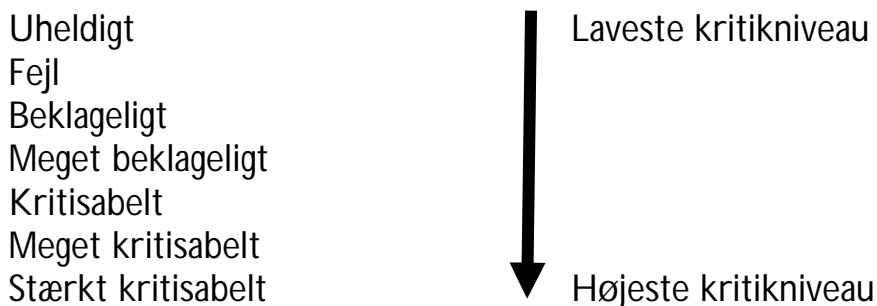
*Det fremgår imidlertid, at distriktet fortsat forventes at modtage klager.*

*Hvis distriktet modtager klager fra borgere i distriktet over manglende eller utilstrækkelig støtte, kan det skyldes, at de ikke har fået fuldt ud medhold. I det omfang distriktet måtte modtage sådanne klager, må grundlaget for proceduren anses for tvivlsomt, og jeg går derfor ud fra, at proceduren i givet fald vil blive taget op til (gen)overvejelse.*

# BILAG

## BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA

### Borgerrådgiverens kritikskala



Kritikskalaen spænder fra konstatering af forhold, der ikke er, som de bør være, uden at nogen konkret bebrejdes herfor (uheldigt) over kritik af forhold, der er mere eller mindre almindeligt forekommende i offentlig forvaltning, men ikke bør forekomme og til kritik af helt utilstedelige og uacceptable forhold (stærkt kritisabelt). Konstatninger, af at noget er uheldigt, registreres ikke som en egentlig kritik i Borgerrådgiverens statistik.

Det bemærkes, at Borgerrådgiveren udover ovennævnte kritikskala naturligvis supplerende kan uddybe og kvalificere sin kritik i almindeligt sprog.

## **RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG**

**FOLKESKOLELOVEN**, LOVBEKENDTGØRELSE NR. 593 AF 24. JUNI 2009.

**OM FOLKESKOLENS SPECIALUNDERVISNING OG ANDEN SPECIALPÆDAGOGISK BISTAND**, LOVBEKENDTGØRELSE NR. 1373 AF 15. DECEMBER 2005.

**FORVALTNINGSLOVEN**, LOVBEKENDTGØRELSE NR. 1365 AF 7. DECEMBER 2007.

**JUSTITSMINISTERIETS VEJLEDNING TIL FORVALTNINGSLOVEN**, NR. 11740 AF 4. DECEMBER 1986.

UNDERSØGELSE AF VISITATION SAMT SAGSBEHANDLING I SAGER OM SPECIALUNDERVISNING  
UNDER BØRNE- OG UNGDOMSFORVALTNINGEN

ENDELIG RAPPORT

**Redaktion**

Borgerrådgiveren

**Kontakt**

Københavns Kommune  
Vester Voldgade 2A  
1552 København V

**Foto**

Borgerrådgiveren

**Tryk**

**Oplag**

**ISBN**

**Udgiver**

Borgerrådgiveren

**KØBENHAVNS KOMMUNE**

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A

1552 København V

Telefon: 33 66 14 00

Telefax: 33 66 13 90

E-mail: [borgerraadgiveren@kk.dk](mailto:borgerraadgiveren@kk.dk)

[www.borgerraadgiver.kk.dk](http://www.borgerraadgiver.kk.dk)