



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2018-28

**En skole og en
kommune begik
væsentlige fejl ved
håndteringen af en
konfliktfyldt elevsag**

Resumé

5. oktober 2018

En 16-årig skoleelev blev alvorligt forbrændt af en flaske med brændende benzin. Efterfølgende blev fire jævnaldrende drenge fra samme skole dømt som gerningsmænd i sagen. Efter episoden henvendte nogle borgere sig til ombudsmanden med bekymring for og utilfredshed med skolens og kommunens manglende handling i sagen forud for episoden.

Forvaltningsret

112.9

115.3

115.4

Ombudsmanden besluttede herefter af egen drift at undersøge dele af sagen.

115.9

I sin udtalelse konstaterede ombudsmanden, at der i sagen var begået væsentlige fejl i forhold til reglerne i bl.a. offentlighedsloven om notat- og journaliseringspligt.

2.3

25.9

Ombudsmanden vurderede, at disse fejl havde haft betydning for såvel skolens og kommunens løbende overblik over sagen som deres mulighed for efterfølgende at kunne forklare og begrunde, hvad der var sket i sagen.

Ombudsmanden konstaterede også, at der i sagen var begået væsentlige fejl i forhold til reglerne i serviceloven om underretningspligt.

Det fremgik således bl.a., at skolen ikke "har haft praksis for i udpræget omfang at afgive underretninger", hvis de sociale myndigheder allerede var involveret i et konkret forløb vedrørende en elev, og der allerede var iværksat tiltag efter servicelovens kapitel 11. Ombudsmanden var enig med myndighederne i, at det indebar en risiko for, at der ikke blev underrettet i overensstemmelse med servicelovens § 153, stk. 1.

Samlet set lagde ombudsmanden til grund, at skolen ikke i relevant omfang havde underrettet kommunen efter reglerne i serviceloven.

Ombudsmanden udtalte, at det ikke var muligt at fastslå, i hvilken udstrækning en korrekt efterlevelse af de nævnte regler ville have medvirket til at undgå det samlede forløb, som sagen fik, herunder episoden, hvor den 16-årige elev blev forbrændt. Men efter ombudsmandens opfattelse ville korrekt efterlevelse – alt andet lige – have været egnet til at medvirke til at undgå det.

(Sag nr. 17/01591)

Herunder gengives ombudsmandens redegørelse om sagen:

1. Undersøgelsens baggrund, hovedkonklusioner og forløb mv.

1.1. Baggrund

Ry-sagen udspringer af en episode den 6. februar 2017, hvor en 16-årig dreng blev alvorligt forbrændt af en flaske med brændende benzin. Fire jævnaldrende drenge blev efterfølgende dømt som gerningsmænd i sagen.

På tidspunktet for episoden var alle drengene elever på Mølleskolen i Ry.

Efter hændelsen henvendte nogle borgere sig til mig. Borgerne udtrykte bekymring for og utilfredshed med manglende handling fra Mølleskolen og Skanderborg Kommune forud for episoden den 6. februar 2017.

På den baggrund gik jeg ind i Ry-sagen.

Mit indtryk er, at den nævnte episode må ses som kulminationen på et langstrakt, kompliceret og konfliktfyldt forløb (...). Mit indtryk er også, at der i forløbet indgår en række problemstillinger af bl.a. pædagogisk og socialfaglig karakter.

Sådanne problemstillinger falder uden for, hvad ombudsmandsinstitutionen som udgangspunkt kan behandle.

Efter ombudsmandslovens § 21 er det således ombudsmandens opgave at bedømme, om myndighederne "handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver". Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag er derfor gældende ret og god forvaltningsskik.

Det ligger i det anførte, at den foreliggende redegørelse ikke har karakter af en samlet undersøgelse af Ry-sagen.

Mit formål har i stedet været at undersøge, om der i forhold til gældende ret og principper om god forvaltningsskik er begået fejl i sagen, som – alt andet lige – kan antages at have haft betydning for, at det samlede forløb endte så alvorligt. Altså, om der er begået juridiske fejl, som det kan være særlig vigtigt at være opmærksom på med sigte på fremover at undgå lignende tilfælde.

De væsentlige fejl, som min undersøgelse har afdækket, vedrører notatpligt og journalisering samt underretning efter serviceloven. Jeg henviser nærmere til pkt. 2 og 3 nedenfor og til den korte sammenfatning i pkt. 1.2.

1.2. Hovedkonklusioner

Mine hovedkonklusioner med hensyn til begåede fejl er følgende:

- *Der er begået væsentlige fejl i sagen i forhold til reglerne i bl.a. offentlighedsloven om notat- og journaliseringspligt.*
- *Der er begået væsentlige fejl i sagen i forhold til reglerne i serviceloven om underretningspligt.*

Det er ikke i dag muligt at fastslå, i hvilken udstrækning korrekt efterlevelse af de nævnte regler ville have medvirket til at undgå det samlede forløb, som sagen fik, herunder episoden den 6. februar 2017.

Men efter min opfattelse ville korrekt efterlevelse – alt andet lige – have været egnet til at medvirke til at undgå det.

Jeg kan ikke – inden for rammerne af mit bedømmelsesgrundlag – fastslå andre væsentlige fejl i sagen end de nævnte.

1.3. Forløb

Episoden den 6. februar 2017, der er beskrevet i pkt. 1.1 ovenfor, blev omtalt i en lang række medier.

I tilknytning hertil modtog jeg som nævnt en henvendelse fra nogle borgere.

På den baggrund rejste jeg i april 2017 en sag af egen drift over for Skanderborg Kommune og Mølleskolen. Det skete efter § 17 i ombudsmandsloven.

I et brev af 18. april 2017 bad jeg om Skanderborg Kommunes og Mølleskolens bemærkninger til de oplysninger, som jeg havde modtaget fra de pågældende borgere. Jeg bad derudover bl.a. om fra kommunen og skolen at modtage en række oplysninger om de fem involverede drenge vedrørende tiden efter 1. januar 2014.

Jeg modtog Skanderborg Kommunes udtalelse af 16. juni 2017 med et omfattende bilagsmateriale, herunder en udtalelse fra Mølleskolen.

Jeg modtog efterfølgende yderligere henvendelser fra borgere, der ønskede at bidrage til min undersøgelse.

Efter at have gennemgået det tilsendte materiale fra Skanderborg Kommune og henvendelserne fra borgerne bad jeg ved brev af 18. januar 2018 kommunen og skolen om en supplerende udtalelse.

Jeg modtog herefter Skanderborg Kommunes og Mølleskolens supplerende udtalelse af 14. marts 2018 i form af en redegørelse udarbejdet af advokatfirmaet A (i det følgende "den supplerende udtalelse").

Den 29. maj 2018 modtog jeg fra Skanderborg Kommune et tillæg til den supplerende udtalelse, der også er udarbejdet af A (i det følgende "tillægget til den supplerende udtalelse").

Skanderborg Kommune og Mølleskolen har over for mig oplyst, at kommunen og skolen har gennemgået den supplerende udtalelse og tillægget til denne, og at myndighederne i det hele er enige i såvel beskrivelserne af hændelsesforløb som i A's retlige vurderinger og konklusioner.

Jeg har efterfølgende modtaget enkelte andre udtalelser og henvendelser.

1.4. Spørgsmål, der ikke behandles i redegørelsen

Min undersøgelse af Ry-sagen har omfattet en række spørgsmål, som ikke på det foreliggende grundlag har givet mig anledning til at foretage mig mere, og som jeg derfor ikke forfølger yderligere. Det gælder bl.a. de nærmere overvejelser i Mølleskolen og Skanderborg Kommune om skoleskift og udelukkelse fra undervisning (...).

Disse spørgsmål er således kun omtalt i redegørelsen, i det omfang de har betydning for problemstillinger vedrørende notat- og journaliseringspligt.

Jeg er i forbindelse med undersøgelsen blevet opmærksom på mere generelle spørgsmål om forståelsen af de gældende regler om udelukkelse fra undervisningen. Disse spørgsmål har jeg rejst over for Undervisningsministeriet, og jeg vil følge særskilt op på dem.

2. Notatpligt og journalisering

2.1. Regler mv. om notatpligt

Det fremgår af § 13 i lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 606 af 12. juni 2013), at en myndighed i afgørelsessager – når den bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse – snarest muligt skal notere indholdet af oplysningerne.

Det fremgår også, at myndigheden i afgørelsessager snarest muligt skal tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Desuden gælder der en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning om, at myndigheden i andre administrative sager end afgørelsessager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, skal tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Herudover følger det af god forvaltningsskik, at myndigheden bør notere visse oplysninger, bl.a. for at sikre bevis og undgå tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en sag.

Formålet med notatpligt er bl.a., at den pågældende myndighed selv løbende kan klarlægge, hvad der er sket i en sag – herunder i sager, der strækker sig over længere tid. Et andet formål er at muliggøre efterfølgende kontrol med, at myndighederne har handlet korrekt.

Jeg henviser nærmere til [overblik #2 om notatpligt i Myndighedsguiden](#) på www.ombudsmanden.dk med yderligere henvisninger til lovgrundlag og juridisk litteratur mv.

2.2. Regler mv. om journalisering

Regler om journalisering findes i offentlighedslovens § 15.

Det følger af § 15, stk. 1, at journaliseringspligten omfatter dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed. Det gælder dog kun, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Journaliseringspligten omfatter desuden interne dokumenter, der foreligger i endelig form. Det betyder, at de notater, som en myndighed udarbejder (jf. pkt. 2.1 ovenfor), kan være omfattet af journaliseringspligten.

Det følger af § 15, stk. 4, at pligten til at journalisere gælder for statslige forvaltningsmyndigheder og kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning.

Den kommunale centralforvaltning omfatter ikke organisatorisk adskilte institutioner og enheder i kommunen, der hovedsageligt beskæftiger sig med driftsopgaver. Det vil sige, at bl.a. kommunale skoler som udgangspunkt ikke har pligt til at foretage journalisering efter offentlighedslovens regler.

Disse myndigheder bør imidlertid ifølge lovens forarbejder i overensstemmelse med principperne om god forvaltningsskik journalisere ind- og udgående post, i det omfang de udøver traditionel administrativ virksomhed, herunder træffer afgørelser i sager.

Journalssystemet skal bl.a. være indrettet, så det er muligt på en hensigtsmæssig måde at identificere og adskille myndighedens sager, ligesom systemet skal indeholde en registrering af de dokumenter, der hører til de enkelte sager.

Formålet med journalisering er således bl.a., at myndigheden kan sikre nødvendig dokumentation i de enkelte sager.

Jeg henviser nærmere til [overblik #7 om journalisering](#) i Myndighedsguiden på www.ombudsmanden.dk med yderligere henvisninger til lovgrundlag og juridisk litteratur mv.

2.3. Mølleskolens praksis vedrørende notatpligt og journalisering

På baggrund af Skanderborg Kommunes beskrivelse af Mølleskolens praksis i forhold til notat- og journaliseringspligt i den oprindelige udtalelse til mig af 16. juni 2017 spurgte jeg i mit brev af 18. januar 2018 (s. 7) til Skanderborg Kommune nærmere ind til denne praksis.

Af den supplerende udtalelse af 14. marts 2018 (s. 13 f.) fra myndighederne (v/advokatfirmaet A) fremgår det bl.a., at Mølleskolen ikke har haft generelle retningslinjer for, hvornår eller hvordan medarbejderne eller ledelsen skulle udarbejde et notat i konkrete sammenhænge.

Det fremgår endvidere, at der på Mølleskolen ikke har været en samordnet eller ensartet praksis for, hvordan notatpligten konkret er blevet opfyldt.

Medarbejderne har i stedet anvendt forskellige individuelle metoder. I overvejende grad er klasseloggen og elevmappen blevet anvendt, men der er også eksempler på, at medarbejdere har anvendt egne "kinabøger" eller andre fysiske medier.

Der er efter det oplyste sket en opstramning de seneste år, og der har været et generelt fokus på, at "kinabøger" og andre fysiske medier i langt mindre grad anvendes end tidligere.

Det fremgår desuden af udtalelsen, at der på TS-møder (Tværfagligt Samarbejdsrunde), hvor forældre, ledere, lærere, pædagoger, relevante fagpersoner mv. deltager for at afdække en elevs situation og lægge en plan for, hvordan eleven bedst hjælpes, vil blive taget referat/notat.

Endvidere fremgår det, at der typisk vil være blevet udarbejdet et notat, hvis en episode har været særlig voldsom eller konfliktfyldt, og det f.eks. har været nødvendigt at bortvise en elev, eller hvis der har været risiko for en eskalering af konflikten.

Ifølge udtalelsen har Mølleskolen været meget optaget af, at alle henvendelser (både skriftlige og mundtlige) fra forældre er blevet håndteret og besvaret. Mølleskolens ledelse og andre ledende medarbejdere har haft mange telefoniske samtaler med forældre, selv om forældrene oprindeligt har henvendt sig skriftligt til Mølleskolen. Mølleskolen har imidlertid ikke løbende noteret disse henvendelser, ligesom der ikke i alle tilfælde er blevet udarbejdet referater fra sådanne samtaler.

Herudover fremgår det, at Mølleskolen ikke har ét bestemt journaliseringssystem, og at der ikke er en overordnet praksis/politik for, hvornår elevmappen, klasseloggen mv. anvendes til at journalisere henvendelser og andet skriftligt materiale.

I udtalelsen opsummeres det herefter, at Mølleskolen primært har identificeret sig som en skole, der driver faktisk forvaltningsvirksomhed og i den henseende har haft fokus på læring, undervisning samt en løsnings- og udviklingsorienteret tilgang til håndtering af konflikter eller udfordringer med den enkelte elev.

Selv om Mølleskolen generelt set har været opmærksom på, om forskellige episoder e.l. har haft en sådan karakter, at det var relevant eller påkrævet at lave et notat herom, har Mølleskolen ifølge udtalelsen haft mindre fokus på de situationer, hvor man som skole udøver egentlig forvaltningsmyndighed i forhold til eleverne, og på de nærmere forvaltningsretlige krav i henhold til god forvaltningsskik, herunder notatpligten. Skolen har således efter det oplyste i mindre omfang været opmærksom på, at god forvaltningsskik fastslår, at Mølleskolen i videre omfang, end det er sket, løbende bør notere sig visse oplysninger bl.a. for at sikre sig bevis og undgå tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en sag.

Det fremgår endvidere, at det i flere tilfælde kan konstateres, at selv om medarbejdere på Mølleskolen kan huske konkrete episoder og den nærmere håndtering heraf, kan Mølleskolen ikke altid dokumentere dette nærmere ved skriftligt materiale. Det er efter det oplyste især problematisk, hvis notater og journaliseret materiale ikke kan genfindes på et senere tidspunkt.

Det fremgår yderligere, at Mølleskolen i nogen udstrækning ikke har journaliseret henvendelser i anledning af konkrete episoder. Det har i visse tilfælde derfor ikke været muligt at genfinde disse henvendelser.

Endelig fremgår det, at den foreliggende sag har ført til en erkendelse hos Mølleskolen af, at man fremadrettet bør have fokus også på disse forhold, og at der allerede – på Mølleskolen og i Skanderborg Kommune – er igangsat flere tiltag og handlingsplaner, der har til formål at sikre, at Mølleskolen – og andre skoler i kommunen – efterlever de almindelige krav om notat og journaliseringspligt.

2.4. Notatpligt og journalisering i den konkrete sag

I mit brev af 18. januar 2018 stillede jeg en række spørgsmål til myndighederne vedrørende navnlig Mølleskolens overholdelse af notat- og journaliseringspligten i relation til bl.a. en række forskellige hændelser, henvendelser til skolen og afgørelser/beslutninger samt tiltag, som skolen havde iværksat eller overvejet.

I det følgende har jeg medtaget nogle af disse forhold, som særligt belyser, om Mølleskolen har overholdt sin notat- og journaliseringspligt i den konkrete sag.

Herudover har jeg medtaget et forhold, som belyser Skanderborg Kommunes overholdelse af journaliseringspligten.

2.4.1. Hændelser mv. omtalt i borgerhenvendelser til mig

I forbindelse med min undersøgelse modtog jeg som nævnt henvendelser fra borgere, der ønskede at bidrage til undersøgelsen. Af disse fremgik det, at der i perioden fra den 1. januar 2014 til den 6. februar 2017 skulle være sendt en række henvendelser mv. til Mølleskolen og Skanderborg Kommune.

Endvidere var der omtalt forskellige alvorlige episoder og hændelser på skolen.

I mit brev af 18. januar 2018 (s. 8 f.) til myndighederne anførte jeg bl.a., at det undrede mig, at der ikke sås at være nogen af de omtalte henvendelser i det materiale, som jeg havde modtaget fra myndighederne. Jeg anførte, at dette forhold kunne skabe tvivl om, hvorvidt skolen – og kommunen – havde opfyldt journaliseringspligten.

Jeg anførte bl.a. også, at det på grund af karakteren af de omtalte hændelser undrede mig, at der umiddelbart ikke i det indsendte materiale var notater e.l. om hovedparten af hændelserne. Jeg anførte, at dette kunne skabe tvivl om, hvorvidt skolen havde opfyldt sin notatpligt.

Jeg bad myndighederne forholde sig til det, som jeg havde anført.

Myndighederne har i den supplerende udtalelse (v/advokatfirmaet A) (s. 16 ff.) gennemgået ni episoder/hændelser, som fremgik af borgerhenvendelserne til mig.

Myndighederne har ifølge udtalelsen kendskab til de fleste af hændelserne (syv ud af ni).

Det fremgår dog af udtalelsen, at myndighederne har vanskeligt ved at vurdere flere af de hændelser, som de har kendskab til, fordi der ikke foreligger noget skriftligt materiale om hændelserne, eller fordi der ikke foreligger yderligere skriftligt materiale herom ud over omtale i klasseloggen.

Myndighederne har i forhold til flere af hændelserne anført, at det – som sagen er oplyst – ikke er muligt at afgøre, om Mølleskolen havde pligt til at udarbejde yderligere notat om den enkelte hændelse.

Herudover har myndighederne oplyst, at der i borgerhenvendelserne er omtalt henvendelser og underretninger, som myndighederne ikke kan forholde sig til, fordi de ikke kan findes (er journaliseret). Om en enkelt hændelse er det oplyst, at der ikke er ”fortegnelser” over, hvorvidt nogle forældre skulle have henvendt sig.

Myndighederne har dog i forhold til et par hændelser konkluderet, at Mølleskolen i to tilfælde ikke har iagttaget sin notatpligt, og at skolen i to tilfælde ikke har iagttaget sin pligt til journalisering.

2.4.2. Manglende oplysninger i klasselog

...

Af myndighedernes supplerende udtalelse (v/advokatfirmaet A) (s. 27 ff.) fremgår bl.a. følgende:

”Der findes ikke på Mølleskolen eller i Skanderborg Kommune retningslinjer for brug af klasseloggen, og anvendelsen heraf varierer meget mellem lærerne på Mølleskolen. Nogle lærere er flittige til at benytte den, mens andre lærere er knap så flittige.

...”

2.4.3. Udelukkelse fra undervisning mv.

...

2.4.4. Overvejelser om skoleskift mv.

...

2.4.5. Efterfølgende fremkomst af to anonyme underretninger

Den 29. maj 2018 modtog jeg fra Skanderborg Kommune et tillæg til den supplerende udtalelse.

Baggrunden var, at kommunen efter fremsendelsen af den supplerende udtalelse til mig af et byrådsmedlem var blevet gjort opmærksom på, at der angiveligt skulle være blevet afleveret to anonyme underretninger (...) til kommunen i henholdsvis 2014 og 2015.

Disse underretninger var ikke omtalt i det materiale, som jeg tidligere havde modtaget fra kommunen.

Skanderborg Kommune har ifølge tillægget til den supplerende udtalelse været i kontakt med de to borgere, der skulle have underrettet kommunen i 2014 og 2015. Dette har muliggjort, at kommunen har kunnet identificere underretningen fra 2015.

Det fremgår af et bilag (notat vedrørende processen i forbindelse med identifikation af de to underretninger) til tillægget, at det er kommunens vurdering, at der er sket en meget beklagelig menneskelig fejl, hvorved underretningen fra 2015 ikke er blevet tilknyttet en sag, men derimod slettet (overført til "papirkurven").

Det fremgår endvidere af bilaget, at det ikke har været muligt for kommunen at identificere underretningen fra 2014.

Det er i forhold til denne underretning kommunens vurdering, at den formentlig er blevet makuleret som følge af, at den ikke var tilstrækkelig konkret til, at den kunne vurderes/sagsbehandles og tilknyttes en sag.

Kommunen har på baggrund af forløbet med de to anonyme underretninger vurderet, at der er behov for at iværksætte tiltag for at imødegå tilsvarende situationer fremadrettet.

Der vil således bl.a. blive iværksat kvartalsvis stikprøvegennemgang af slettet digital post og etableret en ny arbejdsgang, hvor eventuelle anonyme underretninger, der på grund af mangelfulde eller begrænsede oplysninger ikke kan vurderes eller sagsbehandles, journaliseres i kommunens ESDH-system.

2.5. Min vurdering af spørgsmål om notatpligt og journalisering

2.5.1. Som det fremgår af pkt. 2.1 og 2.2 ovenfor, gælder der – i kraft af lovgivning, retsgrundsætning og principper om god forvaltningsskik – regler om myndigheders notat- og journaliseringspligt.

Sådanne regler kan umiddelbart fremstå meget tekniske og formelle og i mindre grad orienteret mod den praktiske virkelighed, som er i centrum for f.eks. en kommunal folkeskoles daglige virksomhed.

Som det også fremgår, bygger regelsættet imidlertid på helt grundlæggende hensyn til bl.a. at sikre kronologisk overblik over og sammenhængende viden om de sager, som myndighederne behandler.

Væsentlige fejl med hensyn til notat- og journaliseringspligt vil således ofte have den konsekvens, at myndigheder – ikke mindst i langstrakte sagsforløb – ikke har den samlede viden om sagen, som skal til, for at de til enhver tid kan vurdere, hvad der er det rigtige at gøre. Det kan f.eks. skyldes, at myndigheden kun har sporadisk og punktvist overblik over sagen og derfor ikke kan vurdere, hvor alvorligt den samlet set måtte have udviklet sig.

2.5.2. Det fremgår af den supplerende udtalelse og af tillægget til denne, at Mølleskolen og Skanderborg Kommune (v/advokatfirmaet A) selv finder, at der er begået en række fejl, når det kommer til notat- og journaliseringspligt.

Jeg henviser i den forbindelse nærmere til pkt. 2.3 og 2.4 ovenfor.

Her er der bl.a. omtalt generelle problemstillinger med hensyn til mangel på retningslinjer for notatpligt, mangel på samordnet og ensartet praksis for notatpligt og fravær af ét bestemt journaliseringssystem. Der er også omtalt konkrete eksempler på fejl, herunder med hensyn til journalisering af e-mail-korrespondance og anonyme henvendelser og med hensyn til notatpligt i forbindelse med udelukkelse (...).

Det fremgår endvidere bl.a., at disse fejl har haft betydning for, i hvilken udstrækning myndighederne efterfølgende har kunnet redegøre for det samlede forløb i sagen, herunder for, hvorfor bestemte dispositioner mv. er foretaget eller ikke foretaget (...).

2.5.3. I lyset af myndighedernes eget syn på problemstillingen har jeg ikke fundet det relevant at gå mere detaljeret ind i enkelte konkrete spørgsmål om notat- og journaliseringspligt.

Jeg er imidlertid enig i, at der er begået væsentlige fejl. Jeg finder, at disse fejl har haft betydning for såvel skolens og kommunens løbende overblik over

sagen som skolens og kommunens mulighed for efterfølgende at kunne forklare og begrunde, hvad der er sket i sagen.

Det er ikke i dag muligt at fastslå, i hvilken udstrækning korrekt efterlevelse af reglerne om notatpligt og journalisering ville have medvirket til at undgå det samlede forløb, som sagen fik, herunder episoden den 6. februar 2017. Men efter min opfattelse ville korrekt efterlevelse – alt andet lige – have været egnet til at medvirke til at undgå det.

2.5.4. Det fremgår bl.a. af myndighedernes udtalelser, at Mølleskolen primært har identificeret sig som en skole, der driver faktisk forvaltningsvirksomhed og i den henseende har haft fokus på læring, undervisning samt en løsnings- og udviklingsorienteret tilgang til håndtering af konflikter eller udfordringer med den enkelte elev.

Det er mit indtryk, at det anførte er centralt for forståelsen af de fejl, der er begået i den foreliggende sag.

Sagen er imidlertid efter min opfattelse et eksempel på, at korrekt efterlevelse af bl.a. regler om notat- og journaliseringspligt kan være meget vigtigt i forhold til netop at understøtte "en løsnings- og udviklingsorienteret tilgang til håndtering af konflikter eller udfordringer med den enkelte elev".

Der er således et vigtigt samspil mellem på den ene side de nævnte regler og deres sikring af tilstrækkelig viden og overblik mv. og på den anden side folkeskolers grundlæggende opgave med bl.a. at håndtere vanskelige konflikter mv. i forhold til enkelte elever.

2.5.5. Det centrale vil nu være at sikre, at Mølleskolen – og eventuelt andre skoler – får rettet op på de beskrevne systemfejl mv.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at den foreliggende sag efter det oplyste har ført til en erkendelse hos Mølleskolen af, at man fremadrettet bør have fokus også på disse forhold, og til, at der allerede – på Mølleskolen og i Skanderborg Kommune – er igangsat flere tiltag og handlingsplaner, der har til formål at sikre, at Mølleskolen – og andre skoler i kommunen – efterlever de almindelige krav om notat- og journaliseringspligt.

Jeg henviser til pkt. 2.3 ovenfor.

Jeg har taget dette til efterretning og foretager mig ikke mere i den anledning.

2.5.6. Jeg bemærker endelig, at jeg i forbindelse med min undersøgelse af sagen har kunnet konstatere, at både kommunen og Mølleskolen har haft vanskeligt ved at identificere og sende mig alt relevant materiale.

Jeg er ikke i tvivl om, at myndighederne har haft til hensigt at sende mig det materiale, som jeg har bedt om. Det anførte understøtter imidlertid efter min opfattelse vigtigheden af, at der bliver rettet op på de relevante problemstillinger mv.

3. Underretning efter serviceloven

3.1. Regelgrundlaget mv.

Reglerne om underretningspligt for personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, fremgår af servicelovens § 153, stk. 1 (nu lovbekendtgørelse nr. 1114 af 30. august 2018).

Bestemmelsen har bl.a. følgende ordlyd:

”§ 153. Personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til eller grund til at antage,
1) at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte, (...).”

Af pkt. 72 i vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier fremgår bl.a. følgende vedrørende bestemmelsen:

”Med ’særlig støtte’ i servicelovens § 153, stk. 1, sigtes primært til støtte efter servicelovens kapitel 11 om særlig støtte til børn og unge (...). Der er således ikke som udgangspunkt underretningspligt i situationer, hvor barnets eller den unges vanskeligheder har en karakter, som reglerne om særlig støtte i servicelovens kapitel 11 ikke tager sigte på at løse. Som et andet eksempel kan nævnes forhold, der alene kan begrunde en særlig socialpædagogisk indsats efter folkeskolelovens regler. Dette betyder, at fagpersoner i f.eks. dagtilbud eller skole fortsat skal bruge de redskaber, de har i normalsystemet til at afhjælpe et givet problem, hvis det skønnes at være fyldestgørende i forhold til barnets eller den unges udvikling. Det er således først når barnet eller den unge antages at have behov for særlig støtte efter servicelovens regler, at underretningspligten indtræder, dvs. i de tilfælde hvor normalsystemets redskaber ikke længere er tilstrækkelige. Vurderingen af dette afhænger af en individuel vurdering i det konkrete tilfælde.

...

Den, der underretter, skal ikke foretage en vurdering af, om barnet eller den unge vil kunne opnå særlig støtte efter servicelovens kapitel 11. Denne vurdering foretages af kommunalbestyrelsen. (...)

Der stilles ikke krav om, at den pågældende fagperson har et kendskab til barnets eller den unges forhold. Derimod skal der være tale om en antagelse, der er sagligt begrundet i barnets eller den unges forhold, og som har givet grund til bekymring for barnets eller den unges udvikling eller sundhed. En sådan antagelse kan således føre til en bekymring for, om barnet eller den unge kan have behov for særlig støtte.

Hvis der er tale om vanskeligheder, der har en karakter, som reglerne i servicelovens kapitel 11 sigter på at løse, vil der efter § 153 være underretningspligt. Det gælder *uanset* at den, der underretter, har mulighed for og fortsat kan benytte de redskaber, som findes inden for vedkommendes regi. Det betyder f.eks., at skolen fortsat kan søge dialog med forældre og tilbyde specialundervisning, selvom socialforvaltningen er underrettet om barnets eller den unges problemer.”

Af vejledningens pkt. 74 fremgår, at underretningspligten er en personlig pligt, og at enhver således er ansvarlig for at reagere og handle på sin egen bekymring, hvis man bliver bekendt med et barn, som kan have brug for hjælp.

Af servicelovens § 155 fremgår bl.a. følgende vedrørende kommunens behandling af underretninger:

”§ 155. Kommunalbestyrelsen skal sikre, at der iværksættes en rettidig og systematisk vurdering af alle underretninger efter §§ 152-154 med henblik på at afklare, om barnet eller den unge har behov for særlig støtte. Kommunalbestyrelsen skal foretage central registrering af underretningerne med henblik på at understøtte tilrettelæggelsen af indsatsen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning efter stk. 1 vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge.”

Det følger desuden af servicelovens § 155 a, stk. 1, at en kommune i nogle tilfælde har pligt til at genvurdere en sag:

”§ 155 a. Når kommunalbestyrelsen modtager en underretning om et barn eller en ung, over for hvem kommunalbestyrelsen allerede har iværksat foranstaltninger, skal kommunalbestyrelsen genvurdere sagen. En eller flere personer i den myndighed, der løser opgaver inden for området for udsatte børn og unge, der ikke tidligere har deltaget i behandlingen af sagen, skal deltage i genvurderingen.”

3.2. Mølleskolens praksis vedrørende underretninger

I mit brev af 18. januar 2018 til Skanderborg Kommune (s. 27 f.) rejste jeg bl.a. spørgsmål om, hvorvidt Mølleskolen/skolens personale i tilstrækkeligt omfang havde været opmærksom på at underrette kommunen i overensstemmelse med servicelovens § 153.

I myndighedernes supplerende udtalelse (v/advokatfirmaet A) (s. 55 f.) er der redegjort for Mølleskolens generelle praksis vedrørende underretninger efter serviceloven:

”Underretninger bruges – og er blevet brugt – af Mølleskolen ved episoder og i sager, hvor det har været nødvendigt at inddrage de sociale myndigheder yderligere. Det overvejes kontinuerligt af Mølleskolen og dets personale, hvorvidt en episode bør føre til en underretning eller ej.

Det har dog samtidig været opfattelsen på Mølleskolen, at såfremt de sociale myndigheder allerede er involveret i et konkret forløb vedrørende en elev, og der allerede er iværksat tiltag efter servicelovens kapitel 11, da har Mølleskolen ikke haft praksis for i udpræget omfang at afgive underretninger. Der har i stedet været opmærksomhed omkring at sikre, at de pågældende episoder eller forhold kom til de sociale myndigheders kendskab via de allerede etablerede fora med henblik på håndteringen af den pågældende elev og eventuelt dens familie (som eksempelvis ved de tværfaglige TS-møder og ved ugentlige opdateringer til/fra støtte-kontaktpersoner).

Mølleskolen har betonet, at hvis der ikke er afgivet underretninger vedrørende en konkret episode, da er det ikke ensbetydende med, at Mølleskolen ikke har reageret på episoden ved at undlade at iværksætte tiltag eller lignende; tværtimod. Episoden er i sådanne tilfælde i stedet blevet håndteret i de førnævnte fora, hvor de sociale myndigheder fra Skanderborg Kommune var bredt repræsenteret.

...

Det er vores opfattelse, at Mølleskolens personale ikke må undlade at afgive en underretning, hvis der er et grundlag herfor, dvs. der foreligger et underretningsrelevant forhold. Det erkendes, at der er en gråzone for, hvornår en episode må anses for underretningsrelevant, da det afhænger af en individuel vurdering af det konkrete tilfælde (...).

Dette må imidlertid ikke føre til en tilbageholdenhed til at afgive underretninger vedrørende konkrete elever, hvor der allerede er afgivet adskillige underretninger, eller hvor der allerede er iværksat en massiv indsats efter servicelovens kapitel 11. Det er således vores opfattelse, at såfremt der opstår et underretningsrelevant forhold, da kan det ikke anses som en opfyldelse af underretningspligten efter servicelovens § 153, stk. 1, hvis viden om dette forhold viderefremmes til de sociale myndigheder i anden sammenhæng/andre fora på mere eller mindre uformel vis.

Denne episode skal i stedet håndteres ved at indgive en underretning.

Det er derfor vores vurdering, at Mølleskolens generelle praksis som beskrevet oven for indebærer en risiko for, at der ikke afgives underretninger i overensstemmelse med servicelovens § 153, stk. 1.

I alle tilfælde må det overvejes, om der skal indgives underretning eller ej, og en mere eller mindre uformel kontakt og drøftelse med de sociale myndigheder i andre, relevante fora kan ikke træde i stedet for en underretning efter serviceloven, selvom en sådan kontakt og drøftelse må anses for hensigtsmæssig.”

Det fremgår af Skanderborg Kommunes handleplan med oversigt over indsatsområder på baggrund af den konkrete sag, at der for at sikre overholdelse af reglerne om underretningspligt er igangsat flere tiltag, bl.a. en gennemgang og udbredelse af de eksisterende procedurer for underretninger og en opdatering af underretningsvejledninger.

3.3. Underretninger i det konkrete sagsforløb

...

3.4. Min vurdering af spørgsmål om underretningspligt

3.4.1. Som det fremgår af pkt. 3.1 ovenfor, har personer, som udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, og som under udøvelsen af tjenesten eller hvervet bliver bekendt med et underretningsrelevant forhold, en personlig pligt til at underrette kommunen efter servicelovens § 153, stk. 1.

Disse regler bygger på grundlæggende hensyn til, at børn og unge, som f.eks. kan have behov for særlig støtte, også får det.

Jeg henviser i den forbindelse til, at kommunen har en særlig handlepligt, når den modtager en underretning efter bestemmelsen. Efter servicelovens § 155, stk. 2, er kommunen således forpligtet til senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning at vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge.

Der foreligger ikke efter lovgivningen en tilsvarende pligt ved videreformidling af bekymrende forhold om et barn eller en ung til de sociale myndigheder i anden sammenhæng eller i andre fora. En sådan formidling kan således ikke træde i stedet for underretning efter serviceloven.

Det er derfor meget vigtigt, at de nævnte regler efterleves korrekt.

3.4.2. Det fremgår af den supplerende udtalelse, at Mølleskolen ikke har "haft praksis for i udpræget omfang at afgive underretninger", hvis de sociale myndigheder allerede var involveret i et konkret forløb vedrørende en elev, og der allerede var iværksat tiltag efter servicelovens kapitel 11.

Det anføres samtidig i udtalelsen, at dette indebærer en risiko for, at der ikke afgives underretninger i overensstemmelse med servicelovens § 153, stk. 1.

Jeg er enig i det anførte. Selv om konsekvenserne af manglende underretning efter omstændighederne kan være mindre alvorlige i tilfælde, hvor de sociale myndigheder allerede har igangsat initiativer i forhold til den pågældende elev, bygger reglerne således på, at underretning skal ske i samme udstrækning i disse tilfælde.

Det hænger bl.a. sammen med, at kommunen ved en sådan underretning skal genvurdere sagen efter servicelovens § 155 a, stk. 1, og herunder tage stilling til, om allerede iværksatte foranstaltninger er relevante og tilstrækkelige.

3.4.3. (...)

Det fremgår (...) af den supplerende udtalelse, at det er myndighedernes egen opfattelse, at Mølleskolen og dens personale ikke i tilstrækkeligt omfang har været opmærksomme på at underrette Skanderborg Kommune (...).

Det fremgår samtidig af udtalelsen, at det er kommunens og skolens opfattelse, at der i forbindelse med to episoder i henholdsvis januar 2015 og maj/juni 2016 burde have været afgivet underretning til kommunen (...).

3.4.4. Samlet set må jeg lægge til grund, at Mølleskolen ikke i relevant omfang har underrettet Skanderborg Kommune efter reglerne i serviceloven (...).

På samme måde som med spørgsmålet om notat- og journaliseringspligt (jf. pkt. 2.5.3 ovenfor) er det ikke i dag muligt at fastslå, i hvilken udstrækning en korrekt efterlevelse af reglerne om underretningspligt ville have medvirket til at undgå det samlede forløb, som sagen fik, herunder episoden den 6. februar 2017. Men efter min opfattelse ville korrekt efterlevelse – alt andet lige – have været egnet til at medvirke til at undgå det.

3.4.5. Jeg har noteret mig, at Skanderborg Kommune ligesom i forhold til notat- og journaliseringspligten har igangsat flere tiltag for at sikre overholdelse af reglerne om underretningspligt i serviceloven.

Jeg har taget dette til efterretning og foretager mig ikke mere i den anledning.

4. Sammenfattende bemærkninger

Mine hovedkonklusioner med hensyn til begåede fejl er følgende:

- Der er begået væsentlige fejl i sagen i forhold til reglerne i bl.a. offentlighedsloven om notat- og journaliseringspligt.*
- Der er begået væsentlige fejl i sagen i forhold til reglerne i serviceloven om underretningspligt.*

Det er ikke i dag muligt at fastslå, i hvilken udstrækning en korrekt efterlevelse af de nævnte regler ville have medvirket til at undgå det samlede forløb, som sagen fik, herunder episoden den 6. februar 2017.

Men efter min opfattelse ville korrekt efterlevelse – alt andet lige – have været egnet til at medvirke til at undgå det.

Jeg kan ikke – inden for rammerne af mit bedømmelsesgrundlag – fastslå andre væsentlige fejl i sagen end de nævnte.

De spørgsmål, som sagen vedrører, kan formentlig være generelt relevante på folkeskoleområdet.

Jeg har derfor underrettet Undervisningsministeriet og KL om min redegørelse.

...