



Næstved Kommune  
Rådmandshaven 20  
4700 Næstved

## **Pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) på Driftsfonden Marjattas skole**

17. december 2021

### **1. Indledning**

I forlængelse af et tilsynsbesøg rejste jeg en sag af egen drift vedrørende den interne skole på Driftsfonden Marjatta (herefter Marjatta).

I et brev af 30. juni 2020 bad jeg Marjatta om oplysninger vedrørende bl.a. Marjattas ordning i forhold til pædagogisk-psykologisk rådgivning. Jeg henviste til pkt. 10 i en overenskomst fra 2018 mellem Næstved Kommune og Marjatta vedrørende undervisningen på skolen. Det fremgik heraf, at Marjatta Skole havde ansat en specialpædagogisk konsulent med kompetence i forhold til at skrive vurderinger af elever og at vejlede personalet, og at der kunne suppleres med køb af psykologisk rådgivning hos Næstved Kommune.

Jeg bad om en redegørelse for de nærmere overvejelser om konstruktionen af den pædagogisk-psykologiske rådgivning, herunder det forhold, at rådgivningen ikke varetages af en person med psykologisk faglighed. Jeg henviste endvidere til, at pædagogisk-psykologisk rådgivning normalt varetages af den kommunale forvaltning i beliggenhedskommunen.

Marjatta anførte i sin udtalelse af 4. november 2020 bl.a., at den specialpædagogiske konsulent udfører de opgaver, der er beskrevet i driftsoverenskomsten (psykologisk/pædagogiske vurderinger, men ikke psykologiske undersøgelser), og at dette dækker store dele af Marjattas behov, men at der er mulighed for – også i forhold til børn under 18 år – at tilkøbe psykologisk-pædagogisk rådgivning hos Næstved Kommune. Ifølge Marjatta sker dette dog sjældent, da børnene ofte er grundigt udredt, når de kommer til Marjatta.

Dok.nr. 21/05824-1/KHH  
Bedes oplyst ved  
henvendelse

+ bilag

**Folketingets  
Ombudsmand**  
Gammeltorv 22  
1457 København K  
33 13 25 12  
[www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)  
[post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

Oplysning om telefontid  
og mulighed for personlig  
henvendelse findes på  
[ombudsmanden.dk/kontakt](http://ombudsmanden.dk/kontakt)

Til brug for min behandling af spørgsmålet om den pædagogisk-psykologiske rådgivning i sagen bad jeg den 16. april 2021 Børne- og Undervisningsministeriet om en generel udtalelse om reglerne for pædagogisk-psykologisk rådgivning (mit sagsnr. 21/01767).

Den 31. maj 2021 modtog jeg Børne- og Undervisningsministeriets udtalelse, og i forlængelse heraf bad jeg ministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg oplyste, at den supplerende udtalelse skulle bruges i forbindelse med min behandling af den konkrete sag om Marjatta, men at den også ville indgå i grundlaget for min tilsynsvirksomhed på børneområdet.

Jeg har herefter modtaget ministeriets supplerende udtalelser af 8. oktober og 17. november 2021.

Den 4. november 2021 har jeg fra Næstved Kommune modtaget en kopi af den seneste overenskomst mellem Marjatta og Næstved Kommune, som trådte i kraft den 1. august 2021. Jeg forstår ud fra overenskomstens pkt. 10, at ordningen i forhold til den pædagogisk-psykologiske rådgivning på Marjatta fortsat svarer til den, som Marjatta beskrev i sin udtalelse til mig, jf. ovenfor.

Jeg har på baggrund af Børne- og Undervisningsministeriets udtalelser i sagen besluttet at bede Næstved Kommune om en udtalelse i sagen, jf. nærmere nedenfor i pkt. 3. Jeg henviser til § 17, stk. 2, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

Jeg beder om at modtage Næstved Kommunes udtalelse senest **den 1. februar 2022**.

## **2. Børne- og Undervisningsministeriets svar**

### **2.1. Ansvar for den pædagogisk-psykologiske rådgivning**

I forbindelse med min anmodning om en udtalelse fra Børne- og Undervisningsministeriet bad jeg ministeriet om at oplyse bl.a., hvorvidt det er den enkelte beliggenhedskommune, der har ansvaret for at yde pædagogisk-psykologisk rådgivning til anbringelsessteder mv. i kommunen.

Børne- og Undervisningsministeriet har i udtalelsen af 31. maj 2021 oplyst bl.a. følgende:

”Det er efter folkeskolelovgivningen beliggenhedskommunen, der har ansvar for at yde pædagogisk-psykologisk rådgivning i forbindelse med afgørelser om specialundervisning til elever i interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder, som er beliggende i vedkommende kommune (...).

...

Henvisning til specialundervisning skal ske efter pædagogisk-psykologisk rådgivning og efter samråd med eleven og forældrene, jf. folkeskolelovens § 12, stk. 2. Ansvar for at yde pædagogisk-psykologisk rådgivning ligger hos den kommune, hvor barnet bor (folkeregisteradresse) eller opholder sig.”

Ministeriet har i den supplerende udtalelse af 8. oktober 2021 oplyst bl.a., at det efter ministeriets opfattelse kan udledes af folkeskolelovens § 2, stk. 1, at kommunen har det endelige ansvar for den pædagogisk-psykologiske rådgivning, jf. folkeskolelovens § 12, stk. 2.

## **2.2. Organisering af den pædagogisk-psykologiske rådgivning**

Jeg bad også Børne- og Undervisningsministeriet om at udtale sig om organiseringen af den pædagogisk-psykologiske rådgivning.

Børne- og Undervisningsministeriet har i udtalelsen af 31. maj 2021 oplyst bl.a. følgende herom:

”Børne- og Undervisningsministeriet er af den opfattelse, at en kommune ikke vil kunne overlade ansvaret for den pædagogisk-psykologiske rådgivning til en intern skole i dagbehandlingstilbud eller på et anbringelsessted på et ikke-kommunalt anbringelsessted.

Baggrunden for kravet om pædagogisk-psykologisk rådgivning og udarbejdelse af en pædagogisk-psykologisk vurdering i forbindelse med afgørelser om specialundervisning er, at elevens behov for særlig støtte skal vurderes af sagkyndige. Den pædagogiske-psykologiske vurdering og rådgivning og forslag til foranstaltning skal således give kommunen og skolelederen et solidt grundlag til at træffe beslutninger om iværksættelse, fortsættelse, ændring eller ophør af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Det samme gælder i de tilfælde, hvor en skoleleder skal træffe afgørelse om fx fritagelse for fag for elever, der modtager specialundervisning.

Den pædagogisk-psykologiske vurdering har til formål at belyse elevens kompetencer med henblik på at yde skolen samt eleven og forældrene rådgivning om tilrettelæggelsen af og indholdet i en undervisning, der kan tilgodese elevens særlige behov. Forældrene og/eller dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet skal altid medvirke centralt i forløbet, dels fordi de kan bidrage med nødvendige oplysninger, dels fordi

deres medvirken er afgørende for skolens muligheder for at tilgodese elevens særlige behov (...).

...

Det forudsættes således, at den pædagogisk-psykologiske vurdering gennemføres af særlige sagkyndige med faglige kompetencer i forhold til pædagogisk-psykologisk udredning og vurdering.

På den anførte baggrund er det Børne- og Undervisningsministeriets opfattelse, at den sagkyndige bistand i form af pædagogisk-psykologisk rådgivning skal være underlagt et kommunalt fagansvar. Det er op til kommunalbestyrelsen at sikre, at der ydes den fornødne pædagogisk-psykologiske rådgivning, og kommunalbestyrelsen har ansvaret for at organisere rådgivningen i overensstemmelse med lokale prioriteringer, ønsker og behov.”

Børne- og Undervisningsministeriet har i udtalelsen af 8. oktober 2021 endvidere oplyst bl.a. følgende:

”Organiseringen af den pædagogiske-psykologiske rådgivning i kommunen er ikke nærmere reguleret, og folkeskolelovgivningen indeholder ikke bestemmelser om, i hvilket omfang en kommune kan overlade funktioner og opgaver ifm. den pædagogisk-psykologisk rådgivning til interne eller eksterne institutioner, organisationer eller private udbydere.

Når en kompetence henlægges af kommunalbestyrelsen til andre myndigheder eller private, er der tale om ekstern delegation. Delegation af afgørelseskompetence fra kommunerne til andre myndigheder eller private kræver som udgangspunkt lovhjemmel. En sådan hjemmel findes ikke i folkeskolelovgivningen. Udarbejdelse af (udkast til) en pædagogisk-psykologisk vurdering er ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand men et led i sagsforberedelsen af eksempelvis den afgørelse, der træffes i forbindelse med revisitation af henvisning til specialundervisning (...).”

Ministeriet har i udtalelsen af 8. oktober 2021 redegjort for, i hvilket omfang det efter ministeriets opfattelse er i overensstemmelse med lovgivningen, at et privat selvejende dagsbehandlingstilbud eller anbringelsessted selv forestår dele af den pædagogisk-psykologiske rådgivning, herunder gennemførelse af en pædagogisk-psykologisk vurdering af en elev. Det beror efter ministeriets opfattelse på de almindelige forvaltningsretlige rammer for delegation af sagsforberedelse af afgørelsesvirksomhed til private. Ministeriet har i den forbindelse oplyst en række krav, der efter ministeriets opfattelse må stilles til en privat aktør for, at en myndigheds opgave kan delegeres hertil.

Ministeriet har også henvist til FOB 2013-9 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside).

Det fremgår af udtalelsen af 8. oktober 2021, at det er den delegerende myndighed – her kommunalbestyrelsen – der må tage stilling til, om de pågældende krav er opfyldt, herunder hvorvidt det private tilbud mv., der delegeres til, besidder den fornødne fag- og sagkundskab, og at der ikke vil kunne opstå interessekonflikter i forbindelse med delegationen.

### **2.3. Udgifter til den pædagogisk-psykologiske rådgivning**

Jeg bad endvidere Børne- og Undervisningsministeriet om at oplyse, hvorvidt en kommune skal stille den pædagogisk-psykologiske rådgivning gratis til rådighed, herunder i forhold til interne skoler på ikke-kommunale anbringelsessteder.

Ministeriet har i udtalelsen af 8. oktober 2021 bl.a. oplyst følgende herom:

”Det er korrekt, at den stedlige kommune ikke vil kunne opkræve betaling for pædagogisk-psykologisk rådgivning, som kommunen yder i forbindelse med specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand af elever, som af kommunen er henvist til specialundervisning mv. i det pågældende tilbud. Kommunen har det endelige ansvar for den pædagogiske-psykologiske rådgivning (...), og det omfatter også de udgifter, der er forbundet hermed.

Efter § 7, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1000 af 15. september 2014 om hvilken kommune udgiften til folkeskolens undervisning m.v. endeligt påhviler, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1914 af 9. december 2020, vil skolekommunen kunne kræve betaling fra en anden kommune for udgifterne til undervisning m.v. af et barn, der ved offentlig myndigheds medvirken er anbragt i en institution eller i pleje i kommunen, og for hvilken den anden kommune har den generelle betalingsforpligtelse, jf. § 9 a, stk. 4, 1.-3. pkt., og § 9 c, stk. 2, 4-6 og 12, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Det fremgår af § 7, stk. 2, i nævnte bekendtgørelse, at krav på betaling efter stk. 1 omfatter alle udgifter i forbindelse med barnets undervisning, herunder eventuelle udgifter til undervisning i fritiden, til befordring og til ophold i en skolefritidsordning.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at udgifter til undervisning også omfatter udgifter til pædagogisk-psykologisk rådgivning.”

### **3. Mine spørgsmål til Næstved Kommune**

Jeg vedlægger Børne- og Undervisningsministeriets udtalelser i sagen af henholdsvis 31. maj, 8. oktober og 17. november 2021 – som er delvist gengivet ovenfor under pkt. 2 – og beder Næstved Kommune om en udtalelse i sagen.

Jeg beder om Næstved Kommunes bemærkninger til konstruktionen af den pædagogisk-psykologiske rådgivning på Marjatta i lyset af ministeriets udtalelser i sagen.

Jeg beder herunder Næstved Kommune om at redegøre for, i hvilket omfang kommunen har overladt funktioner og opgaver i forbindelse med pædagogisk-psykologisk rådgivning til Marjatta samt baggrunden herfor.

Såfremt funktioner og opgaver af den nævnte karakter er overladt til Marjatta, bedes kommunen forholde sig til de krav, der ifølge ministeriets udtalelse af 8. oktober 2021 må stilles til en privat aktør for, at en myndigheds opgave kan delegeres hertil, herunder spørgsmålet om, hvorvidt Marjatta efter kommunens opfattelse besidder den nødvendige faglige ekspertise til varetagelse af de relevante opgaver.

Næstved Kommune bedes i den forbindelse også redegøre for, om der efter kommunens opfattelse vil kunne opstå interessekonflikter i forbindelse med den pågældende konstruktion – både i forhold til spørgsmålet om henvisning til specialundervisning på Marjatta, re-visitation af henvisningen samt fritagelser for undervisning i fag.

Jeg beder herudover Næstved Kommune om nærmere at redegøre for ordningens tilrettelæggelse, herunder for hvilken kvalitetssikring af Marjattas opgavevaretagelse, der foregår i Næstved Kommune, samt i hvilket omfang kommunen har sikret sig, at Marjatta i forbindelse med opgavevaretagelsen lever op til de saglige og retssikkerhedsmæssige krav, som stilles til den offentlige forvaltning.

Jeg beder endelig Næstved Kommune om at udtale sig om, hvorvidt den foreliggende overenskomst mellem Næstved Kommune og Marjatta i forhold til spørgsmålet om muligheden for tilkøb af pædagogisk-psykologisk rådgivning hos Næstved Kommune efter kommunens opfattelse er forenelig med ministeriets udtalelser i sagen.

#### 4. Øvrigt

Jeg vedlægger til orientering en kopi af mit brev af dags dato til Marjatta. Det fremgår af brevet, at jeg på baggrund af Børne- og Undervisningsministeriets udtalelser i sagen mener, at jeg ikke har grundlag for at foretage mig yderligere over for Marjatta i forhold til den pædagogisk-psykologiske rådgivning, der anvendes på skolen.

Marjatta har samtidig modtaget en kopi af mit brev til Næstved Kommune til orientering.

Jeg vedlægger endvidere til orientering en kopi af mit brev af dags dato til Børne- og Undervisningsministeriet.

Som nævnt overfor under pkt. 1 beder jeg om at modtage Næstved Kommunes udtalelse i sagen senest **den 1. februar 2022**.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

#### Kopi til orientering:

Børne- og Undervisningsministeriet  
Marjatta  
Region Sjælland