

20-4. Forvaltningsret 1121.1 – 1133.2 – 114.1 – 114.3 – 114.4 – 2.3.

Stillingtagen til classesammensætningen var en afgørelse

Et forældrepar klagede til ombudsmanden over en kommunal skoles beslutning om classesammensætning fordi parret ikke ønskede at deres datter skulle gå i klasse med en bestemt dreng. Parret klagede også over sagsbehandlingen.

Ombudsmanden udtalte at skolens beslutning om classesammensætning er omfattet af begrebet faktisk forvaltningsvirksomhed, og at skolens meddelelse om classesammensætningen ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derimod er skolens svar på forældrenes klage over classesammensætningen en afgørelse, og dette indebærer at skolen burde have fulgt reglerne i forvaltningsloven. Kommunens svar på klagen over skolen var også en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det er fast antaget at resultatet af en forvaltningsmyndigheds behandling af en klage (over myndighedens udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed) er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ombudsmanden mente det var kritisabelt at skolen ikke gjorde sig klart at behandlingen af forældreparrets klage var afgørelsesvirksomhed. Ombudsmanden kritiserede også kommunens sagsoplysning, partshøring, manglende henvisning til retsregler i begrundelsen og det forhold at skolen ikke havde givet klagevejledning til forældrene.

(J.nr. 2005-2831-710).

Et forældrepar, A og B, klagede over en kommunal skoles beslutning om classesammensætning fordi parret ikke ønskede at deres datter (C) skulle gå i klasse med en bestemt dreng. A og B klagede også over sagsbehandlingen.

X skole meddelte i brev af 2. juni 2005 til elever og forældre på 3. årgang classesammensætningen for de nye 3. klasser på skolen. Skolen skrev at da placeringen af hver elev hang sammen med sammensætningen af klasserne som helhed, ville der ikke blive foretaget ændringer. A og B klagede i brev af 5. juni 2005 til skolen over den fremtidige classesammensætning og bad om et møde med skolelederen, C's tidligere klasselærer og formanden for skolebestyrelsen, sidstnævnte som observatør. Det fremgår af brevet af 5.

juni 2005 at A og B forinden havde talt med skolelederen.

Skolen besvarede i brev af 9. juni 2006 A og B's klage over C's placering i 3.b. Skolen redegjorde for sine overvejelser i forbindelse med klassesammensætningen og skrev at det var tilstræbt at der blev skabt en god kernegruppe i hver klasse, og at eleverne kom i klasse med mindst én anden elev som de kunne lide at være sammen med. Skolen skrev desuden at der generelt ikke kunne tages hensyn til hvilken lærer eleverne kunne lide. Skolen afviste at flytte C til en anden klasse og anførte at C trivedes i den nye klasse, at en flytning af hende ville medføre flere rokader, og at skolen havde en uskreven regel om ikke at flytte elever mellem parallelklasser.

Der blev afholdt et møde med A og B den 13. juni 2005, og skolelederen meddelte dem samme dag i en e-mail at skolen fastholdt beslutningen.

A og B klagede i brev af 21. juni 2005 til borgmesteren i Allerød Kommune. De skrev at C i børnehaveklassen var blevet groft seksuelt krænket af en dreng i hendes parallelklasse, og at skolens råd havde været at C skulle holde sig væk fra drengen i frikvartererne. A og B klagede derfor over beslutningen om at C nu skulle gå i samme klasse som den pågældende dreng. A og B klagede også over at skolen ikke havde taget notat i forbindelse med krænkelsen, og at skolen ikke havde givet dem klagevejledning.

Blandt de indsendte akter er en udtalelse af 22. juni 2005 fra skolelederen som bl.a. skrev følgende:

"I forbindelse med beskrivelsen af forløbet omkring hændelsen med drengen fra parallelklassen i børnehaveklassen, kan jeg ikke i denne sagsfremstilling gå i detaljer, da jeg ikke kan skrive om en anden dreng uden at orientere hans forældre."

I brev af 29. juni 2005 besvarede Allerød Kommune klagen og redegjorde for principperne for sammensætningen af klasserne. Kommunen skrev at skolen oplevede C som en pige der trives, og at hændelsen i børnehaveklassen efter skolens opfattelse ikke havde præget hendes skolegang. Det fremgik at C i den mellemliggende periode havde været sammen med den pågældende dreng til idræt og svømning, i tværfaglige forløb og i SFO om eftermiddagen uden at skolen havde oplevet reaktioner på dette fra C. Kommunen kunne ikke imødekomme A og B's ønske om en ændret klasseplacering. Kommunen mente ikke at der skulle gives klagevejledning, og henviste til at skolelederens beslutning om klasseplacering ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men faktisk

forvaltningsvirksomhed. Kommunen mente ikke at hændelsen i børnehaveklassen var omfattet af notatpligten i offentlighedslovens § 6 som gælder i afgørelsessager.

I brev af 4. august 2005 klagede A og B til mig over Allerød Kommunes behandling af sagen. A og B var meget utilfreds med at C blev placeret i samme klasse som den dreng der efter A og B's opfattelse havde krænket hende seksuelt. Derudover var A og B bl.a. utilfredse med at skolen ikke havde taget notat om krænkelserne, og at skolen ikke gav dem klagevejledning.

Jeg bad den 16. august 2005 Allerød Kommune om en udtalelse i anledning af klagen, og kommunen afgav den 31. august 2005 en udtalelse med følgende indhold:

” ...

Det kan i den forbindelse oplyses, at ifølge folkeskolelovens § 40, er det kommunalbestyrelsen der træffer beslutning om rammerne for klassesammenlægningen. Kommunalbestyrelsen kan delegerer denne beføjelse til skolebestyrelsen. De beføjelser, der er delegeret til skolebestyrelsen, skal fremgå af vedtægt for styrelsen af kommunens skolevæsen, jf. folkeskolelovens § 41.

Af styrelsesvedtægt for Allerød Kommunes skolevæsen fremgår, at principperne for klassesammenlægning er uddelegeret til skolerne. Det er skolens leder, der udarbejder forslag og skolebestyrelsen, der fastsætter principperne, jf. vedlagt styrelsesvedtægt.

Allerød Kommunes Byråd har besluttet, at der kan foretages klassesammenlægning på 4.-9. årgang, hvis det ikke medfører klasser på mere end 26 elever.

I forbindelse med den pågældende klassesammenlægning på (X) Skole, har skolen fulgt de principper og den drejebog for klassesammenlægning, som er vedtaget af skolebestyrelsen.

Principperne og punkterne i drejebogen blev gennemgået på forældremøde i efteråret 2004. Principperne siger, at det er skolens leder, der danner de enkelte klasser efter råd og vejledning fra de implicerede lærere. Den endelige beslutning om klassesammenlægningen er skolens.

Skolen har tilstræbt at lave de bedst mulige sammensætninger af de nye klasser, på baggrund af det kendskab, som lærerne har til børnene. Man har ligeledes søgt at skabe en god kernegruppe både blandt pigerne og drengene og som helhed i hver af de nye klasser.

Forældrene har i brev til ombudsmanden klaget over, at Allerød Kommune, i

forbindelse med klassesammenlægningen, ikke har taget en grov krænkelse af deres datter alvorlig.

Det kan i den forbindelse oplyses, at den hændelse der er tale om, er en episode i børnehaveklassen, hvor en dreng har lavet samlejebevægelser overfor (C).

Lærerne har, frem til dags dato, ikke set reaktioner fra (C)'s side, og forældrene har ikke henvendt sig til skolen i forhold til, at (C) skulle have problemer med forholdet til drengen. Forældrenes henvendelse kommer først efter klassesammenlægningen.

Selvom (C) og drengen ikke har gået i klasse sammen, har de været sammen på tur, i tværfaglige undervisningsforløb m.m.

Forældrene har endvidere klaget over, at der ikke er notat omkring hændelse i børnehaveklassen.

Det er Allerød Kommunes opfattelse, at den pågældende episode ikke er omfattet af notatpligten, idet der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, som ikke er omfattet af notatpligten i offentlighedslovens § 6. Vi finder i øvrigt heller ikke, at der burde være notat om episoden som følge af god forvaltningsskik, idet episoden ikke havde en karakter som nødvendiggjorde særlige foranstaltninger i forhold til (C).

Forældrene har endvidere klaget over, at de ikke er blevet underrettet om muligheden for at klage over skolelederens afgørelse.

Idet der ikke er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men faktisk forvaltningsvirksomhed, er klassesammenlægningen ikke omfattet af forvaltningslovens regler. Vi finder på denne baggrund ikke, at der i forbindelse med klassesammenlægningen er en pligt til at underrette forældrene om muligheden for at indbringe spørgsmålet for borgmesteren.

...”

I brev af 2. oktober 2005 fremsatte A og B bemærkninger til kommunens udtalelse. Om hændelsen i børnehaveklassen skrev A og B følgende:

”Desuden er vi rystet over, at man ikke tager en krænkelse alvorligt, fordi den er sket i børnehaveklassen. Det var *ikke* en ’far, mor, barn leg’.

(C) blev hevet til side af drengen, mod sin vilje, hvorefter han ’bagbollede hende, samt tog hende i skridtet’. Det var en voldsom oplevelse for vores datter, og os som forældre.

Den daværende klasselærer tog hændelsen med stor alvor, og vi fik besked om, at der

ville blive gjort noget ved sagen. Hvorefter (C) fik besked om, at holde sig væk fra den pågældende dreng. (C) var, og er, ikke det første tilfælde i lignende sager med pågældende dreng.”

A og B skrev også at de ikke var klar over at skolen ikke havde noteret noget om hændelsen således at de nye lærere kunne have taget dette med i overvejelserne i forbindelse med sammensætning af klasserne.

Allerød Kommune havde ikke yderligere bemærkninger til sagen.

Ombudsmandens udtalelse

”Retsgrundlaget

Retsgrundlaget i sagen er folkeskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 med senere ændringer. Den 1. august 2005 trådte lovbekendtgørelse nr. 393 af 26. maj 2005 i kraft). I det følgende har jeg citeret de relevante bestemmelser med den ordlyd som var gældende på det tidspunkt hvor (X) Skole behandlede Deres klage over klasesammensætningen.

Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for kommunens skolevæsen, men kan i et vist omfang delegerer sine beføjelser til skolebestyrelserne, jf. folkeskolelovens § 40 som har følgende ordlyd:

’§ 40. Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for kommunens skolevæsen og påser, at alle undervisningspligtige børn i kommunen indskrives i folkeskolen eller får en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

Kommunalbestyrelsen fastlægger mål og rammer for skolernes virksomhed.

Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med skolernes virksomhed.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om følgende:

- 1) Bevillinger til skolevæsenet og økonomiske rammer for de enkelte skoler.
- 2) Ansættelse og afskedigelse af ledere og lærere. (...)
- 3) Skolestrukturen, (...)
- 4) Kommunens inddeling i skoledistrikter. (...)
- 5) Antallet af skoledage samt rammer for klassedannelsen, elevernes undervisningstid, skoledagens længde og specialundervisningen m.v.

6) Generelle retningslinjer for skolernes virksomhed efter § 3, stk. 5 og 6.

7) Andre spørgsmål, der ikke er henlagt til de enkelte skoler, (...)

...

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan helt eller delvis delegerer sine beføjelser efter denne lov til skolebestyrelserne bortset fra de beføjelser, der følger af bevillings- og arbejdsgiverkompetencen.

...'

Klassedannelsen er blandt de opgaver der varetages af den enkelte skole i Allerød Kommune, jf. en styrelsesvedtægt der trådte i kraft den 1. august 2003.

Det er skolebestyrelsen der fastsætter principperne om bl.a. undervisningens organisering, og det er skolelederen der træffer alle konkrete afgørelser vedrørende eleverne, jf. folkeskolelovens § 44, stk. 2, nr. 1, og § 45, stk. 2. Bestemmelserne har denne ordlyd:

'§ 44. Skolebestyrelsen udøver sin virksomhed inden for de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen fastsætter, jf. § 40, og fører i øvrigt tilsyn med skolens virksomhed.

Stk. 2. Skolebestyrelsen fastsætter principper for skolens virksomhed, herunder om

1) undervisningens organisering, herunder elevernes undervisningstid på hvert klassetrin, skoledagens længde, udbud af valgfag, specialundervisning på skolen og elevernes placering i klasser,

...'

'§ 45. Ved hver selvstændig skole ansættes en leder. Skolens leder har den administrative og pædagogiske ledelse af skolen og er ansvarlig for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Skolelederen leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever.

...'

Reglerne om adgangen til at klage fremgår af folkeskolelovens § 51 som har følgende ordlyd:

'§ 51. Klage over afgørelser, der er truffet af de enkelte skoler, kan inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse indbringes for de kommunale myndigheder.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens afgørelse i henhold til stk. 1 og andre beslutninger og

afgørelser, som træffes af kommunalbestyrelsen vedrørende det kommunale skolevæsen, kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. dog stk. 3 og 4.

Undervisningsministeren kan fastsætte regler om, at andre afgørelser kan indbringes for ministeren.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens afgørelser om henvisning eller afslag på henvisning til specialundervisning i henhold til § 21, stk. 1, samt kommunalbestyrelsens afgørelse om at tilbagekalde en henvisning kan inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse af forældrene, jf. § 54, stk. 1, indbringes for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, jf. § 51 a.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsens afgørelser om søskendemoderation og om fripladser i henhold til § 50, stk. 2, kan indbringes for Det Sociale Ankenævn efter Socialministeriets bekendtgørelse om betaling for ophold i dagtilbud for børn.

...'

Beslutningen om klassesammensætning – placeringen af (C) i 3.b

Jeg har ikke grundlag for at kritisere selve beslutningen om at placere (C) i samme klasse som den dreng der efter Deres opfattelse havde krænket hende seksuelt i børnehaveklassen.

For det første er ombudsmandsinstitutionen ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende fordi ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag. Som jeg forstår det, er der uenighed mellem Dem og Allerød Kommune om hvad drengen præcist foretog sig over for (C); der er i hvert fald uenighed om – og i givet fald i hvilket omfang – hændelsen fik betydning for (C)'s trivsel. En endelig konstatering af hændelsens karakter og de eventuelle konsekvenser for (C) vil ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse.

For det andet kan jeg ifølge reglerne for ombudsmandens virksomhed kun i begrænset omfang tage stilling til beslutninger der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden. En kontrol af Allerød Kommunes fagkyndige vurdering af at det ikke var problematisk at placere (C) i den samme klasse som den pågældende dreng, kræver en fagkundskab som ombudsmanden ikke har.

På denne baggrund har jeg ikke grundlag for at kritisere selve beslutningen om placeringen af (C) i 3.b.

Forvaltningslovens afgørelsesbegreb – afgrænsning i forhold til faktisk forvaltningsvirksomhed

Efter § 2, stk. 1, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985) gælder loven for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, og det har derfor væsentlig betydning for sagsbehandlingen hvorvidt der er tale om en afgørelsessag eller ej. Forvaltningsloven indeholder ingen definition af afgørelsesbegrebet, men efter forarbejderne til loven sigtes der med udtrykket 'truffet afgørelse' til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser der går ud på at fastsætte hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for loven falder navnlig den administrative sagsbehandling der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, som f.eks. patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115.

En række aktiviteter som udføres af forvaltningsmyndigheder, er ikke afgørelsesvirksomhed, men faktisk forvaltningsvirksomhed. Begrebet faktisk forvaltningsvirksomhed omfatter f.eks. rengøring og vedligeholdelse af offentlige bygninger, sygdomsbehandling og undervisning. Afgrænsningen mellem afgørelsesvirksomhed og faktisk forvaltningsvirksomhed kan i praksis være vanskelig. Det antages at en beslutning om optagelse på et plejehjem er en afgørelse, hvorimod en beslutning om hvilket værelse en beboer skal tildeles, som udgangspunkt er faktisk forvaltningsvirksomhed. Tilsvarende sondring gælder mellem en beslutning om at bortvise en elev fra folkeskolen og en beslutning om at bortvise en elev fra resten af en undervisningstime, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 33 ff.

En lang række af de administrative beslutninger som en forvaltningsmyndighed træffer i forbindelse med undervisning, pasning, pleje og andre serviceforanstaltninger, er ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand, mens andre beslutninger der overvejende er af retlig karakter, er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Resultatet af den sagsbehandling der finder sted i anledning af eventuelle klager over at de service- eller tjenesteydelser der modtages, ikke opfylder lovgivningens krav på det pågældende område, og hvor vedkommende myndighed eller en tilsynsmyndighed skal fastslå hvad der er eller skal være

ret i det foreliggende tilfælde, er afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), 3. oplag (2003), s. 124. Jeg henviser også til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 105.

Eksempelvis er karaktergivningen ved en eksamen ikke omfattet af afgørelsesbegrebet, hvorimod resultatet af en eventuel efterfølgende klagesagsbehandling vedrørende eksamen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff*, for 1997, s. 316 ff*, og for 1998, s. 478 ff*.

(X) Skoles beslutning om klassesammensætning er efter min opfattelse omfattet af begrebet faktisk forvaltningsvirksomhed. Som følge heraf er skolens brev af 2. juni 2005 hvori klassesammensætningen blev meddelt til elever på 3. årgang og disses forældre, ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

De klagede herefter over at (C) var blevet placeret i 3. b, og (X) Skole tog i brev af 9. juni 2005 stilling til denne klage. Resultatet af en forvaltningsmyndigheds behandling af en klage (over myndighedens udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed) er, som det fremgår ovenfor, en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er min opfattelse at skolens brev af 9. juni 2005 er en afgørelse, og dette indebærer at skolen burde have fulgt reglerne i forvaltningsloven som gælder i afgørelsessager. Det er kritisabelt at (X) Skole ikke gjorde sig klart at skolens behandling af Deres klage over placeringen af (C) var afgørelsesvirksomhed.

Allerød Kommunes brev af 29. juni 2005 er ligeledes en afgørelse i forvaltningslovens forstand idet brevet indeholder en stillingtagen til Deres klage over (X) Skole.

Partshøring og anden sagsoplysning

Reglerne om hvornår en myndighed har pligt til at partshøre, dvs. give parten lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger inden der træffes afgørelse, findes i forvaltningslovens § 19. En myndighed har pligt til at partshøre hvis myndigheden i en afgørelsessag er i besiddelse af oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder der er til ugunst for parten, og som er af væsentlig betydning for sagen. Bestemmelsen forudsætter at parten ikke antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af de pågældende faktiske oplysninger, jf. § 19, stk. 1. Dette betyder at parten ikke kan antages at vide at

oplysningerne indgår i den aktuelle sag. § 19, stk. 2, indeholder en opregning af undtagelsestilfælde hvor der ikke er pligt til at partshøre, men bestemmelsen er ikke relevant i Deres sag.

Jeg mener ikke at (X) Skole tilsidesatte partshøringspligten under behandlingen af klagesagen.

Efter modtagelsen af Deres klage af 21. juni 2005 over (X) Skole bad Allerød Kommune skolen om en udtalelse til sagen, og blandt sagens akter er en udtalelse af 22. juni 2005 fra skolelederen. Kommunen overvejede tilsyneladende ikke at partshøre Dem over denne redegørelse, og dette er beklageligt.

Partshøring er et led i myndighedens sagsoplysning, men ud over forvaltningslovens regler om parthøring gælder der på ulovbestemt grundlag et officialprincip eller undersøgelsesprincip. Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip som indebærer at en forvaltningsmyndighed har pligt til selv at oplyse sagen, og det kan ske ved at inddrage sagens part, den myndighed der er klaget over eller på anden måde.

Officialprincippet er beskrevet i punkt 199 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (optaget i Retsinformation (www.retsinfo.dk) som VEJ nr. 11740 af 4. december 1986).

En forvaltningsmyndighed har pligt til at skabe klarhed over det retlige grundlag for en afgørelse og har også pligt til at skabe klarhed over det relevante faktum, men der gælder dog visse grænser for en undersøgelses udstrækning. Unødvendige undersøgelser er i strid med grundsætningen om at forvaltningen udelukkende må varetage saglige formål. Derudover gælder der på ulovbestemt grundlag et krav om at sagerne skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt. Kravet om saglighed er lovfæstet i § 5 i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger). Bestemmelsen indebærer at de oplysninger der behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end nødvendigt i forhold til formålet.

Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), 3. oplag (2003), s. 361 ff, til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff, og til Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer (2001), s. 129 ff.

Allerød Kommune traf afgørelse uden at kende til det nærmere forløb af hændelsen i

børnehaveklassen. (X) Skole skrev i udtalelsen af 22. juni 2005 til kommunen at skolen ikke kunne redegøre for hændelsen uden at orientere drengens forældre, og skolens udtalelse indeholdt ikke en beskrivelse af hvad der var foregået. Jeg mener ikke at kommunens sagsoplysning på dette punkt var fuldt tilstrækkelig. Kommunen burde have bedt skolen forklare nærmere om hændelsen inden kommunen traf afgørelse.

I forbindelse med min behandling af sagen indhente Allerød Kommune yderligere oplysninger fra (X) Skole, og oplysningerne indgik i kommunens udtalelse af 31. august 2005 til mig. Jeg bad Dem herefter om Deres eventuelle bemærkninger til udtalelsen, og De svarede mig i brev af 2. oktober 2005. Efter min gennemgang af sagens akter og de oplysninger der i øvrigt er kommet frem under min behandling af sagen, er det min opfattelse at sagen nu er tilstrækkeligt oplyst, og jeg har derfor ikke grundlag for at henstille at kommunen genoptager sagen.

Begrundelse

En forvaltningsmyndighed har efter forvaltningslovens § 22 pligt til at begrunde de afgørelser der meddeles skriftligt, medmindre der gives fuldt ud medhold. Kravene til en begrundelse reguleres af forvaltningslovens § 24. Bestemmelserne 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.'

'§ 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.

...'

Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, punkterne 132 og 133, har følgende ordlyd:

'132. En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme begrundelsen. Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling og på sagens karakter i øvrigt.

...

133. I mange tilfælde vil en simpel henvisning til den anvendte lovregel eller administrativt fastsatte bestemmelse – eventuelt med en gengivelse eller vedlæggelse af kopi af dennes ordlyd – være tilstrækkelig til at opfylde kravet om angivelse af de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Det vil normalt ikke være tilstrækkeligt at henvise til hele den pågældende lov eller en administrativ forskrift uden at præcisere, hvilke bestemmelser der mere præcist er lagt til grund.

Hvor den trufne afgørelse beror på en fortolkning af de anvendte bestemmelser, må der tillige redegøres for indholdet af den anlagte fortolkning, men en egentlig argumentation herfor vil i almindelighed ikke være nødvendig.

I det omfang, afgørelsen efter de gældende regler beror på et skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

I begge henseender vil det i særlige tilfælde kunne være tilstrækkeligt at henvise til en foreliggende praksis, hvis nærmere redegørelser herfor er offentligt tilgængelige, eller hvis den foreliggende praksis må anses for helt almindeligt kendt. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der i et cirkulære eller en vejledning nærmere er redegjort for myndighedens praksis, således som det er sket i skattemyndighedernes ligningsvejledning.’

Begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold, og myndighederne skal i en vis udstrækning tage stilling til partsanbringender. Det gælder ikke blot anbringender om kriterier som myndigheden selv har inddraget i afgørelsen, men også andre partsanbringender som ikke umiddelbart kan afvises som uvæsentlige eller irrelevante for afgørelsen, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), 3. oplag (2003), s. 442 og s. 451.

Begrundelsesreglerne er formelle regler der fastslår at en begrundelse skal indeholde en forklaring på afgørelsens resultat, og det er således et krav at begrundelsen skal udtrykke myndighedens opfattelse af sagen. Se også Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 551 ff.

Allerød Kommunes afgørelser, såvel (X) Skoles brev af 9. juni 2005 som kommunens

brev af 29. juni 2005, burde have indeholdt en henvisning til retsgrundlaget for afgørelserne, dvs. de relevante bestemmelser i folkeskoleloven. Derudover har jeg ikke bemærkninger vedrørende begrundelseskravet.

Klagevejledning

I de tilfælde hvor der efter loven er mulighed for at påklage en kommunal myndigheds afgørelse, følger det af forvaltningslovens § 25 – eller efter princippet i bestemmelsen – at afgørelsen skal være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Der skal dog kun gives klagevejledning hvis en afgørelse meddeles skriftligt, og der er ikke pligt til at give klagevejledning hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

(X) Skole gav Dem i afgørelse af 9. juni 2005 ikke medhold i Deres klage over placeringen af (C) i 3. b, og brevet skulle derfor have indeholdt en vejledning om indholdet af folkeskolelovens § 51, stk. 1, dvs. en vejledning om at skolens afgørelse inden fire uger kunne påklages til de kommunale myndigheder. Det er kritisabelt at (X) Skoles afgørelse ikke var ledsaget af en vejledning om klageadgangen.

Notatpligt

Spørgsmålet om notatpligt vedrører en hændelse som fandt sted flere år før De klagede til mig. En klage til ombudsmanden skal være indgivet 'inden et år efter, at forholdet er begået' (§ 13, stk. 3, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Deres klage er på dette punkt forældet i forhold til ombudsmandsloven, og jeg er derfor afskåret fra at foretage mig noget vedrørende spørgsmålet om notatpligt.

Sammenfattende bemærkninger

Som det fremgår ovenfor, har jeg ikke grundlag for at kritisere selve beslutningen om at placere (C) i samme klasse som den dreng der efter Deres opfattelse havde krænket hende seksuelt i børnehaveklassen, men jeg har kritiseret Allerød Kommunes, herunder (X) Skoles, sagsbehandling på flere punkter. Det er kritisabelt at (X) Skole ikke gjorde sig klart at skolens behandling af Deres klage over placeringen af (C) var afgørelsesvirksomhed.

Skolens brev af 9. juni 2005 er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og brevet burde have indeholdt en henvisning til retsgrundlaget for afgørelsen. Det er også kritisabelt at afgørelsen ikke var ledsaget af en klagevejledning. Allerød Kommune overholdt ikke forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse. Jeg mener endvidere ikke at kommunens sagsoplysning var fuldt tilstrækkelig forud for kommunens stillingtagen til Deres klage over skolens afgørelse. Jeg har gjort Allerød Kommune bekendt med min opfattelse, men jeg har ikke grundlag for at henstille at kommunen genoptager sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

NOTER: (*) FOB 1993, s. 315, FOB 1997, s. 316, og FOB 1998, s. 478.