



2011 18-1

Meddelelse af afgørelser om specialpædagogisk bistand

Ombudsmanden blev bekendt med at SU-styrelsen (nu Uddannelsesstyrelsen) kun meddelte sine afgørelser om specialpædagogisk bistand (SPS) ved at lægge dem i styrelsens edb-system. Det var herefter op til den uddannelsesinstitution der havde søgt, at gå ind i systemet og se om styrelsen havde truffet afgørelse i sagen. Afgørelsen blev således hverken meddelt til den uddannelsesinstitution der havde søgt, eller til den elev der skulle modtage den specialpædagogiske bistand.

Ombudsmanden bad styrelsen udtale sig om hjemlen for ordningen og oplyse hvem styrelsen anså for parter i sagen.

Styrelsen mente at blandt andre den elev der skulle modtage den specialpædagogiske bistand, var part i sagen. Den opfattelse erklærede ombudsmanden sig enig i.

Ombudsmanden udtalte videre at det følger af almindelige retsgrundsætninger at myndighederne skal meddele deres afgørelser direkte til sagens parter. En fravigelse fra en retsgrundsætning kræver klar hjemmel i en lov.

Loven om SPS indeholdt ikke en sådan klar hjemmel, og ombudsmanden henstillede derfor til styrelsen at ændre sin administrative praksis så styrelsen meddelte sine afgørelser direkte til den elev der skulle modtage den specialpædagogiske bistand.

Ombudsmanden udtalte endelig at loven ikke indeholdt en tilstrækkelig hjemmel til at styrelsen kunne kræve at de uddannelsesinstitutioner der søgte om SPS, skulle modtage afgørelserne via styrelsens edb-system.

(J.nr. 2010-1527-7093)

12. august 2011

Forvaltningsret:

113.1

114.5

Ombudsmandens udtalelse

”1. Indledning

Sagen indeholder spørgsmål om hvem der er parter i en sag om tilskud til specialpædagogisk bistand, og et heraf afledt spørgsmål om hvem der skal have meddelelse om afgørelsen. Endelig indeholder sagen et spørgsmål om hvordan afgørelsen kan meddeles.

2. Lovgrundlag

Bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 873 af 1. september 2008 om særlige tilskud til specialpædagogisk bistand ved ungdomsuddannelser m.v.) er udstedt med hjemmel i både gymnasieskoleloven (§ 42, stk. 4, § 44, stk. 2, og § 57, stk. 3, i lov nr. 575 af 9. juni 2006) og erhvervsskoleloven (§ 18 a, stk. 2, § 26, stk. 4, og § 38 a, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 136 af 1. marts 2006 som ændret ved lov nr. 576 af 9. juni 2006).

Hjemmelsbestemmelserne af betydning for denne sag er indholdsmæssigt identiske i de to love, og jeg har derfor valgt at tage udgangspunkt i gymnasieskoleloven der bl.a. havde følgende indhold på det tidspunkt hvor Undervisningsministeriet udstedte bekendtgørelsen:

’§ 44. Undervisningsministeren kan yde særlige tilskud til institutionernes udgifter til elever og kursister, der efter gymnasieloven, hf-loven, lov om erhvervsuddannelser, lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser, lov om landbrugsuddannelser og lov om uddannelserne til højere handelseksamen (hhx) og højere teknisk eksamen (htx) skal have tilbud om specialpædagogisk bistand.

Stk. 2. Undervisningsministeren kan fastsætte regler om administration af de særlige tilskud til de i stk. 1 nævnte udgifter, herunder om ansøgning, indhentede sagkyndige udtalelser, frister, tildeling, udbetaling, udbetaling af forskud til og tilbagebetaling fra institutionerne samt refusion af udgifter, som institutionerne har afholdt i overensstemmelse med tildelingen. Undervisningsministeren kan bestemme, at tilskud administreres af Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte, samt at de enkelte institutioner skal indsende nødvendige oplysninger til styrelsen i forbindelse med tildeling og kontrol af tilskud, herunder at oplysningerne skal gives i elektronisk form.’

’§ 57. Afgørelser, som Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte træffer om tildeling af tilskud til ekstraudgifter til elever og kursister med behov for specialpædagogisk bistand, jf. § 44, stk. 2, kan af eleverne og kursisterne inden 4

uger efter meddelelsen af afgørelsen indbringes for Ankenævnet for Uddannelsesstøtten. Ankenævnet træffer den endelige administrative afgørelse.

Stk. 2. Ved behandling af en klage over afgørelse i henhold til stk. 1 tiltrædes ankenævnet af et særligt sagkyndigt medlem udpeget af De Samvirkende Invalideorganisationer.

Stk. 3. Undervisningsministeren kan fastsætte regler om klageproceduren, jf. stk. 1.'

Loven byggede på lovforslag nr. L 183 af 29. marts 2006. Lovforslaget indeholdt bl.a. følgende:

'Bemærkninger til lovforslaget

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

...

Til § 44

Der foreslås som noget nyt indført udtrykkelig hjemmel til at give et særligt tilskud til institutionernes udgifter til specialpædagogisk støtte til elever og kursister i ungdomsuddannelser på institutioner for uddannelsen til studentereksamen og uddannelsen til højere forberedelseksamen. Elever og kursister skal efter § 40 i gymnasieloven, § 36 i hf-loven, § 29 i lov om erhvervsuddannelser, § 7 i lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser, § 13 i lov om landbrugsuddannelser, og § 40 i lov om uddannelserne til højere handelseksamen (hhx) og højere teknisk eksamen (htx) have tilbud om specialpædagogisk bistand.

Det er planen, at der skal gælde ensartede regler for elever og kursister på de gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne m.fl., og at Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte skal varetage administrationen af tilskud til specialpædagogisk bistand.

Det præciseres, at der med undervisning som specialpædagogisk støtte tænkes på særligt tilrettelagte undervisningstimer samt hjælpemidler og anden bistand, der skal være et individuelt tilrettelagt supplement til den almindelige undervisning, og som skal sikre, at eleverne og kursisterne kan opfylde uddannelsens mål på baggrund af deres særlige uddannelsesforudsætninger og ikke undervisning, der skal afhjælpe generelt mangelfulde skolemæssige forudsætninger.

Oplysningspligten, jf. stk. 2, indebærer, at institutionerne skal indsende de nødvendige oplysninger til Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte, herunder helbredsoplysninger.

Den specialpædagogiske støtte skal som hidtil efter behov således blandt andet omfatte særligt tilrettelagte undervisningsforløb, tegnsprogstolkning og skrivetolkning, hjælpemidler og instruktion i brug af særligt udformede undervisningsmaterialer, personlig assistance og sekretærhjælp samt særligt vilkår for og arbejdsformer under prøver og eksaminer.

For så vidt angår tilbud om støtteundervisning til kursister på almen voksenuddannelse henvises til § 4, stk. 4, i lov om almen voksenuddannelse og om voksenuddannelsescentre, jf. lovbekendtgørelse nr. 402 af 28. maj 2004, som ændret ved § 10, nr. 4, i lov nr. 590 af 24. juni 2005.

Til § 45

...

Til § 57

Bestemmelsen er ny. Der henvises til lovforslagets § 44, stk. 2.

Bestemmelsen indebærer, at Styrelsen for Statens Uddannelsesstøttes afgørelser kan indbringes for Ankenævnet for Uddannelsesstøtten. Dette svarer til den gældende ordning i henhold til lov om specialpædagogisk støtte ved videregående uddannelser.

Klager over Styrelsen for Statens Uddannelsesstøttes afgørelser stiles til Ankenævnet for Uddannelsesstøtten og sendes til styrelsen. Afgørelser, der træffes af en uddannelsesinstitution efter § 44, stk. 1, kan inden 4 uger efter meddelelsen af afgørelsen indbringes for styrelsen af den, som afgørelsen vedrører.

Det foreslås, at undervisningsministeren får bemyndigelse til at fastsætte regler om klageproceduren.'

Bekendtgørelsen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

'§ 3. Institutionen kan efter ansøgning få SPS [tilskud til udgifter til specialpædagogisk støtte, min tilføjelse] til elever og kursister, der

...

§ 4. SPS kan ydes, hvis styrelsen vurderer, at

- 1) bistanden er fagligt velbegrunder og nødvendig for at kompensere for handicap eller tilsvarende svære vanskeligheder i forbindelse med at gennemføre uddannelsen,
- 2) handicapet eller tilsvarende svære vanskeligheder kan kompenseres og
- 3) bistanden er praktisk mulig at anskaffe.

...

§ 6. Institutionens ansøgning skal indeholde følgende:

- 1) Elevens eller kursistens personnummer.
- 2) En skriftlig tilkendegivelse fra eleven eller kursisten om behovet for bistand.
- 3) Dokumentation for handicap eller tilsvarende svære vanskeligheder.
- 4) Institutionens redegørelse for elevens eller kursistens behov for specialpædagogisk bistand og for formålet med den bistand, som der søges SPS til.

Stk. 2. Er eleven eller kursisten undergivet forældremyndighed, skal forældremyndighedens indehaver eller indehavere ved underskrift på den i stk. 1, nr. 2, nævnte tilkendegivelse meddele samtykke til bistanden. (...)

...

§ 8. Det er en betingelse for at opnå SPS, at styrelsens tilsagn foreligger, før institutionen anskaffer den specialpædagogiske bistand. I overensstemmelse med styrelsens tilsagn anskaffer institutionen bistanden fra de leverandører, som er godkendt af eller anvises af styrelsen.

Stk. 2. Institutionen afholder udgifterne til den specialpædagogiske bistand på baggrund af styrelsens tilsagn.

Stk. 3. Styrelsen refunderer de afholdte udgifter til institutionen i overensstemmelse med det afgivne tilsagn, jf. dog stk. 4.

Stk. 4. Det er en betingelse for at opnå refusion, at styrelsen har modtaget refusionsanmodningen senest en måned efter, at regningen er betalt. Styrelsen kan i særlige tilfælde se bort fra en overskridelse af fristen.

§ 9. Styrelsen udarbejder skemaer, formularer og andet materiale til brug for institutionernes ansøgning om tilskud og udlån af hjælpemidler, der er omfattet af genbrugsordningen, og bestemmer, i hvilken udstrækning skemaer m.v. skal indgives i elektronisk form.

Stk. 2. I forbindelse med administrationen af SPS kan styrelsen pålægge institutionerne at benytte styrelsens edb-systemer.

§ 10. Institutionen stiller den specialpædagogiske bistand, der er anskaffet med tilskud, til rådighed for den enkelte elev eller kursist, (...)

...

§ 12. Ved uddannelsens afslutning, eller hvis behovet for bistand af andre grunde bortfalder, kan styrelsen hjemtage et hjælpemiddel der er anskaffet med tilskud, med henblik på genanvendelse.

Stk. 2. Styrelsen kan efter afslutning af uddannelsen bestemme, at specialpædagogisk bistand, der er ydet i form af hjælpemidler, overdrages vederlagsfrit til eleven eller kursisten til ejendom.

§ 13. Styrelsen bestemmer, i hvilken udstrækning udveksling af meddelelser, oplysninger m.v. mellem styrelsen og institutionen skal ske i elektronisk form, og kan herunder bestemme, at der skal ske anvendelse af digital signatur eller anden identifikation.

...

§ 16. Styrelsens afgørelser om SPS stiles til den institution, der har indgivet ansøgningen om SPS, jf. § 6, stk. 1.

Stk. 2. Institutionen giver snarest og senest en uge efter modtagelsen af afgørelsen eleven eller kursisten meddelelse om afgørelsen. Er eleven eller kursisten undergivet forældremyndighed, giver institutionen desuden forældremyndighedens indehaver meddelelse om afgørelsen.

Stk. 3. Institutionen skal ved meddelelsen om afgørelsen sikre sig, at det er muligt for eleven eller kursisten umiddelbart at tilegne sig afgørelsens indhold. Samtidig og på samme måde skal institutionen give eleven eller kursisten oplysning om klageadgang, jf. stk. 4.

Stk. 4. Styrelsens afgørelser om SPS kan af eleven eller kursisten indbringes for Ankenævnet for Uddannelsesstøtten inden 4 uger efter, at eleven eller kursisten har fået meddelelse om afgørelsen, jf. stk. 2, 1. pkt. Er eleven eller kursisten undergivet forældremyndighed, indgives klagen af eleven eller kursisten og forældremyndighedens indehaver i fællesskab. (...)

...'

3. Sagens part(er)

Styrelsen har i udtalelse af 22. juli 2010 med notat af 12. juli 2010 anført at styrelsen mener at der er to sager, dels en sag efter § 40, stk. 1, i lov om uddannelsen til studentereksamen (STX) (gymnasieloven), dels en sag efter gymnasieskolelovens og bekendtgørelsens regler om SPS.

a. Gymnasieskolelovens § 40

Gymnasielovens § 40, stk. 1, lyder: 'Handicappede elever, der har behov for specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand, skal have tilbud herom.' Styrelsen mener at skolerne og eleven (eventuelt forældremyndighedsindehaveren) er parter i denne sag.

Jeg forstår umiddelbart bestemmelsen sådan at det er de enkelte gymnasieskoler der træffer beslutning om hvorvidt en elev skal have specialundervisning eller specialpædagogisk bistand, og at styrelsen ikke er involveret i denne beslutning.

Anvendelsen af gymnasielovens § 40 er ikke omfattet af den undersøgelse som jeg indledte over for styrelsen. Da styrelsen er af den opfattelse at eleven (eventuelt forældremyndighedsindehaveren) er part i spørgsmålet om hvornår eleven skal have tilbud om specialundervisning, har jeg ikke grundlag for at indlede en undersøgelse af forholdet.

b. Reglerne om SPS

Styrelsen har udtalt at eleven (eventuelt forældremyndighedsindehaveren) og styrelsen er parter i denne sag. Min undersøgelse angår ikke styrelsens eventuelle partsrolle, men derimod styrelsens myndighedsrolle, og spørgsmålet om hvornår styrelsen og andre offentlige myndigheder må anses for parter i forvaltningslovens forstand, ligger derfor uden for denne undersøgelses rammer.

Jeg vil derfor alene udtale mig om hvorvidt jeg er enig med styrelsen i at eleven (kursisten) er part i sagen. Om dette forhold kan jeg udtale at det er min opfattelse at eleven (kursisten) er part i sager der behandles efter gymnasieskolelovens § 44, stk. 1, og bekendtgørelsens regler om SPS. Jeg er således enig med styrelsen i dette forhold.

Jeg har lagt vægt på følgende:

Som jeg skrev i mit brev af 7. juni 2010, havde jeg på daværende tidspunkt bemærket at bekendtgørelsens § 8, stk. 1, indebærer at gymnasieskolerne ikke ville modtage SPS hvis de anskaffede hjælpemidlet inden styrelsen gav tilsagn om SPS. Det forhold medførte at jeg – medmindre styrelsen kunne dokumentere det modsatte – ved min vurdering af forholdet måtte lægge til grund at eleverne i praksis ikke modtog hjælpemidler før styrelsen havde givet skolen sit tilsagn.

Styrelsen har ikke fremlagt nogen dokumentation der afkræfter denne antagelse. Jeg må derfor lægge til grund at styrelsens afgørelse umiddelbart påvirker elevens forhold.

Endelig har jeg taget med i mine overvejelser at det er ud fra en vurdering af elevens forhold at styrelsen træffer afgørelse om hvorvidt der kan ydes SPS (gymnasieskolelovens § 44, stk. 1, jf. gymnasielovens § 40, stk. 1, og bekendtgørelsens §§ 4 og 6), og at styrelsen kan overdrage hjælpemidler vederlagsfrit til eleven til ejendom (bekendtgørelsens § 12, stk. 2).

Samlet set må eleven således anses for at have en væsentlig og individuel interesse i styrelsens afgørelse. Det er på den baggrund at jeg er enig med styrelsen i at eleven (eventuelt forældremyndighedsindehaveren) er part i sagen i forvaltningslovens forstand.

4. Til hvem og af hvem skal afgørelsen meddeles?

Der er ikke i lovgivningen fastsat generelle regler om hvem der skal modtage meddelelse om afgørelsen, og hvem der skal meddele afgørelsen.

Det er imidlertid almindeligt antaget at der gælder en almindelig retsgrundsætning (eller retssædvane) om at afgørelser skal meddeles til afgørelsens adressat og andre parter i sagen af den myndighed der har truffet afgørelsen, for at få virkning efter deres indhold, jf. Steen Rønsholdt, Forvaltningsret (retssikkerhed, proces, sagsbehandling), 3. udgave (2010), side 514, Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave (2007), side 370 ff, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 602 ff, og Jørgen Steen Sørensen i UfR 1990B.193 ff.

En sådan retsgrundsætning (eller retssædvane) gælder på lovs niveau og kan derfor kun fraviges ved lov eller med sikker hjemmel i lov, jf. bl.a. Jens Garde og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), side 116 ff.

Hverken gymnasieskolelovens ordlyd eller forarbejder indeholder bestemmelser om hvem afgørelsen skal meddeles til. Loven indeholder i § 44, stk. 2, en bemyndigelse til undervisningsministeren til at fastsætte regler om administration af tilskuddet. Det er imidlertid hverken i bestemmelsens ordlyd eller i bemærkningerne til bestemmelsen anført at undervisningsministeren kan fravige retsgrundsætningen om at afgørelser skal meddeles sagens parter af den myndighed der har truffet afgørelsen.

Bekendtgørelsens hjemmelsgrundlag giver derfor ikke en tilstrækkelig klar hjemmel til at fravige den ulovbestemte retsgrundsætning om at afgørelsen skal meddeles til sagens parter direkte af den afgørende myndighed.

Jeg mener derfor at styrelsen efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger er forpligtet til direkte at meddele afgørelsen til den elev der i givet fald skal modtage den specialpædagogiske bistand.

Bekendtgørelsens § 16, stk. 1, om at styrelsen skal stile afgørelsen til den ansøgende institution, er ikke til hinder for at styrelsen samtidig sender en afgørelse direkte til den berørte elev. Bestemmelsen må fortolkes i overensstemmelse med de rammer som loven og de almindelige retsgrundsætninger

fastsætter. Derfor må bekendtgørelsens § 16, stk. 1, forstås som et yderligere krav til hvordan afgørelsen meddeles.

Jeg henstiller derfor til styrelsen at den fremover ændrer sine administrative rutiner så den – samtidig med at den efter bekendtgørelsens § 16, stk. 1, meddeler afgørelsen til den institution der har søgt – efter almindelige retsgrundsætninger meddeler afgørelsen direkte til eleven (eventuelt forældremyndighedsindehaveren).

Hvis styrelsen mener at administrative hensyn tilsiger at en ordning svarende til den nuværende skal kunne etableres, kan styrelsen bede Undervisningsministeriet om at søge at skabe tilstrækkelig hjemmel for de administrative rutiner som de er tilrettelagt i dag, sådan som det er sket for administrationen af medicintilskud til enkeltpersoner. Jeg henviser til § 153, stk. 3, i sundhedsloven (lovbekendtgørelse nr. 913 af 13. juli 2010) hvor det er anført at patienten ikke er part i sagen. Bestemmelsen blev til på baggrund af en sag der havde været undergivet ombudsmandens vurdering. På grundlag af ombudsmandens vurdering fremsatte indenrigs- og sundhedsministeren lovforslag nr. L 102 af 11. november 2004 der førte til vedtagelsen af lov nr. 1431 af 22. december 2004.

Jeg beder styrelsen underrette mig om hvad styrelsen foretager sig i spørgsmålet om meddelelse af afgørelsen til parten.

Hvis styrelsen vælger ikke at søge hjemmelsgrundlaget ændret, henstiller jeg til styrelsen at den retter henvendelse til Undervisningsministeriet med henblik på at ministeriet ændrer bekendtgørelsens § 16, stk. 1, så det udtrykkeligt fremgår at afgørelsen skal meddeles til både eleven og den ansøgende institution.

Jeg mener således at uanset om styrelsen søger hjemmel til at fortsætte sin nuværende administration, må styrelsen inddrage Undervisningsministeriet i løsningen. Jeg har derfor sendt en kopi af dette brev til Undervisningsministeriet.

Jeg går ud fra at styrelsen (og ministeriet) ved udarbejdelsen af et eventuelt lovforslag med henblik på lovliggørelse af styrelsens praksis er opmærksom på at de processuelle regler om hjælpemidler til elever adskiller sig fra de processuelle regler om medicintilskud på den måde at styrelsens afslag på hjælpemidler kan indbringes for et ankenævn, og at elevens mulighed for at udnytte klageadgangen er afhængig af at det sikres at afgørelsen og fyldestgørende klagevejledning bliver meddelt eleven.

5. Hvordan kan afgørelsen meddeles?

Der er som udgangspunkt ikke noget krav til hvordan afgørelser skal meddeles. De kan derfor meddeles enten mundtligt eller skriftligt. Det antages imidlertid almindeligvis at en myndighed der ønsker at borgerne skal bruge en særlig kanal eller forsendelsesmåde ved kommunikation med myndigheden, skal have en tilstrækkelig klar hjemmel til det, jf. Steen Rønsholdt, Forvaltningsret (retssikkerhed, proces, sagsbehandling), 3. udgave (2010), side 512, og den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, side 268 ff.

Styrelsen har som hjemmel for at pålægge institutionerne at bruge styrelsens edb-system til at indgive ansøgninger og modtage svar på dem henvist til bekendtgørelsens § 9, stk. 2.

Bekendtgørelsens § 9, stk. 2, må imidlertid fortolkes i overensstemmelse med de rammer som hjemlen for bekendtgørelsen udstikker. Bekendtgørelsens § 9, stk. 2, kan jeg kun se kan være udstedt med hjemmel i gymnasieskolelovens § 44, stk. 2, sidste pkt. (og den identiske bestemmelse i (nu) § 18, stk. 3, sidste pkt., i erhvervsskoleloven). Gymnasieskolelovens § 44, stk. 2, sidste pkt., giver ministeren bemyndigelse til at bestemme at institutionerne skal *indsende* oplysninger, *herunder* at oplysningerne skal *gives* i elektronisk form.

Bekendtgørelsens § 9, stk. 2, må derfor fortolkes sådan at styrelsen kan bestemme at institutionerne skal indgive ansøgningerne via styrelsens edb-systemer, men ikke at institutionerne er forpligtede til også at modtage afgørelserne via styrelsens edb-system.

Jeg går imidlertid ud fra at de fleste ansøgende institutioner er interesseret i at bruge styrelsens edb-systemer til både at indgive ansøgning og modtage styrelsens svar. Jeg går også ud fra at den kommunikationsform indgår i en efterhånden indarbejdet administrativ procedure på de fleste institutioner. Endelig har styrelsen i sit notat af 12. juli 2010 oplyst at styrelsen ville indføre en ny procedure hvorefter institutionerne kan anmode om at modtage en e-mail når styrelsen har truffet en afgørelse som institutionen kan "hente" i styrelsens edb-system.

På den baggrund mener jeg ikke at det faktiske problem er af et sådant omfang at jeg vil henstille til styrelsen at ændre praksis på dette område. Jeg forudsætter dog at styrelsen efter anmodning fra en ansøgende institution er parat til at sende afgørelser til institutionen som fysisk post.

Jeg har endvidere gjort Undervisningsministeriet bekendt med at jeg mener at styrelsen har tilrettelagt en praksis som den ikke har haft tilstrækkelig hjemmel til. Det har jeg gjort med henblik på at ministeriet overvejer enten ved først-

kommende revision af gymnasieskoleloven og erhvervsskoleloven at søge at tilvejebringe et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for styrelsens praksis eller at præcisere bekendtgørelsens § 9, stk. 2, så det klart fremgår at pligten for institutionerne til at bruge styrelsens edb-system kun gælder ved afgivelse af oplysninger fra institutionerne til styrelsen og ikke når styrelsen meddeler afgørelser til institutionerne.”

Sagsfremstilling

Ombudsmanden modtog en forespørgsel fra en studievejleder på en handelsskole om hvorvidt det var i overensstemmelse med god forvaltningskik at SU-styrelsen (nu Uddannelsesstyrelsen) ikke meddelte sine afgørelser om specialpædagogisk bistand (SPS) til de uddannelsesinstitutioner der havde søgt. De ansøgende institutioner skulle selv gå ind i styrelsens edb-system og se om styrelsen havde truffet afgørelse.

Da ombudsmanden modtog forespørgslen, havde styrelsen ikke selv haft lejlighed til at forholde sig skriftligt til spørgsmålet, og ombudsmanden sendte derfor forespørgslen videre til styrelsen, men bad om at blive underrettet om svaret.

På baggrund af styrelsens svar til studievejlederen som ombudsmanden modtog i kopi, bad ombudsmanden styrelsen om at udtale sig om administrationen af reglerne om SPS. I sin udtalelse med tilhørende notat udtalte styrelsen bl.a. følgende:

”Spørgsmålet om, hvorvidt de skoler, der har søgt om tilskud til specialpædagogisk bistand, selv skal holde sig orienteret om styrelsens afgørelser i fagsystemet SPS 2005, kan besvares bekræftende. Det er styrelsens opfattelse, at hjemlen hertil findes i § 9, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 873 af 1. september 2008 om specialpædagogisk bistand ved ungdomsuddannelser m.v., jf. ligeledes bekendtgørelsens § 13.

Rent bortset fra det formelle spørgsmål om hjemlen til ordningen er det styrelsens opfattelse, at det er velkendt på skolerne, at det er sådan, administrationen er tilrettelagt. Styrelsen lægger til grund, at fagsystemet først og fremmest må anses for at være et administrationssystem for tilskud til skoler med en professionel administration, samt at skolerne har det ledelsesmæssige ansvar for, at medarbejderne er fuldt orienteret om fagsystemet. Skulle der være en medarbejder på en skole, som ikke er bekendt med det (...), må det skyldes, at den pågældende ikke er korrekt oplært i brugen af fagsystemet. Det bemærkes i den forbindelse, at oplæring både kan ske ved sidemandsoplæring, ved brug af e-lærings-

modulet på SPS-nettet og ved deltagelse i de kurser, som styrelsen regelmæssigt afholder.

Med hensyn til en beskrivelse af, hvordan administrationen nærmere er tilrettelagt, henvises til vedlagte notat.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvem der er parter i en sag om tildeling af specialpædagogisk bistand, falder svaret i to dele. For det første er det således, at skolen har et selvstændigt ansvar for at afdække elevens behov og sørge for, at den relevante støtte stilles til rådighed. Som eksempler kan nævnes § 40, stk. 1, i lov om uddannelsen til studentereksamen (STX) (gymnasieloven), hvorefter 'Handicappede elever, der har behov for specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand, skal have tilbud herom', eller § 29, stk. 1, i lov om erhvervsuddannelser, hvor det hedder, at 'Til elever, der har behov for det, gives der specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand'.

Det vil sige, at med hensyn til afdækning af behov og tildeling af bistand er det skolen og eleven/elevens forældre, der er parter i sagen, og der er klageadgang til undervisningsministeren.

Når behovet er afdækket og der er taget stilling til, hvilken bistand der skal ydes, kan skolen søge om tilskud til anskaffelse af bstanden hos styrelsen. Hvis styrelsen helt eller delvist giver afslag på det ansøgte beløb, kan eleven/elevens forældre klage til Ankenævnet for Uddannelsesstøtten, jf. bekendtgørelsens § 16, stk. 4. Det vil altså sige, at i forhold til tilskud til at anskaffe den specialpædagogiske bistand, er det eleven/forældrene og styrelsen, der er parter i sagen.

Endelig kan det oplyses, at den selvstændige forpligtelse, som skolerne har, jf. ovenfor, også indebærer en forpligtelse til at anskaffe den relevante bistand, uanset om styrelsen yder tilskud eller ej, da skolerne får et statsligt taxametertilskud til at finansiere bstanden.

Der henvises generelt til vedlagte notat."

Det notat som styrelsen henviste til, indeholdt bl.a. følgende:

"Særlige tilskud til specialpædagogisk bistand ved ungdomsuddannelser m.v. ydes af styrelsen med hjemmel i bekendtgørelse nr. 873 af 1. september 2008 om særlige tilskud til specialpædagogisk bistand ved ungdomsuddannelser m.v. (SPS bekendtgørelsen).

Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i ungdomsuddannelsesområdets to institutionslove, nemlig:

Lovbekendtgørelse nr. 938 af 22. september 2008 om institutioner for erhvervsrettet uddannelse

Lovbekendtgørelse nr. 937 af 22. september 2008 om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v.

Elever på de gymnasiale uddannelser (stx, hf, hhx og htx) og de erhvervsrettede ungdomsuddannelser, som har et handicap eller vanskeligheder, som kan sidestilles hermed, skal ved behov have tilbud om specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand fra skolerne. Skolens rektor har et selvstændigt ansvar for, at elevens behov for støtte afdækkes, og at relevante tiltag løbende iværksættes samt ændres ved behov gennem hele elevens uddannelsesforløb. Det fremgår af uddannelseslovene, se som eksempel § 40, stk. 1, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) (gymnasieloven).

På de gymnasiale uddannelser vurderer skolen på baggrund af dokumentation for handicapet i form af sagkyndige udtalelser, om eleven skal tilbydes specialundervisning eller specialpædagogisk bistand. Tilbuddet iværksættes efter drøftelse med eleven og elevens lærere eller lærerteam.

På de erhvervsrettede ungdomsuddannelser afdækkes elevens behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand gennem en pædagogisk vurdering af behovet for støtte i skoleundervisningen og i praktik. Behovsidentificeringen danner grundlag for, at lærere og vejledere i samarbejde med eleven – og praktikvirksomheden, såfremt støtten vedrører praktikdelen – beslutter, om der skal ydes støtte, samt hvilken form støtten skal have.

Det er uddannelsesstedet, der er ansvarlig for at ansøge om tilskuddet. Ansøgningen om tilskud skal indeholde:

- 1) Oplysninger om elevens navn og cpr. nr.
- 2) En skriftlig tilkendegivelse fra eleven eller kursisten om behovet for bistand i form af en bemyndigelseserklæring
- 3) Dokumentation for handicapet eller tilsvarende svære vanskeligheder.
- 4) En indstilling fra uddannelsesstedet, som redegør for det 'gab', der er mellem de krav, eleven stilles over for i sin uddannelse, og de vanskeligheder, som funktionsnedsættelsen giver (det oplevede handicap).

5) Baggrundsoplysninger om eventuel tidligere specialundervisning m.v. Tidligere erfaringer med støtteformer og de undervisningssituationer, som støtteformerne har været anvendt i, skal således beskrives.

Uddannelsesinstitutionen er den instans, som er ansvarlig for at udarbejde indstillingen i samråd med eleven og eventuelt forældre. Den pågældende uddannelsesinstitution er også ansvarlig for, at ansøgningen både redegør for elevens behov for specialpædagogisk bistand og for formålet med den bistand, der søges tilskud til. Såfremt eleven er under 18 år, skal indehavere af forældremyndigheden ved underskrift tilkendegive deres samtykke til ansøgningen om bistand.

Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand finansieres som udgangspunkt gennem statslige taxametertilskud til ungdomsuddannelserne, og skolen er derfor den instans, som afholder de direkte udgifter. Skolerne kan dog søge styrelsen om et særligt økonomisk tilskud til bestemte former for specialpædagogisk bistand i henhold til reglerne i SPS-bekendtgørelsen. Skolens ansøgning, som tages i fagsystemet SPS 2005, fungerer dermed som en tilskudsansøgning.

Fagsystemet, SPS 2005, er et system, som anvendes af styrelsen og uddannelsesinstitutionerne. Styrelsen kan pålægge institutionerne at benytte fagsystemet, jf. SPS-bekendtgørelsens § 9, stk. 2. Uddannelsesinstitutionerne har adgang til de skærm billeder, som er relevante for at tage ansøgninger, se bevillinger og søge om refusion for afholdte udgifter.

I forbindelse med ansøgningsproceduren skal eleven underskrive en bemyndigelseserklæring, som printes af den SPS-ansvarlige på skolen. Herved attesterer eleven at være elev på det pågældende uddannelsessted og at have et behov for specialpædagogisk støtte.

Såfremt ansøgningen kan imødekommes af styrelsen, sendes bevillingen direkte til skolen via fagsystemet SPS 2005. Såfremt der er tale om et afslag eller delvis godkendelse, vil dette være begrundet i forhold til den vurdering, der ligger til grund for afslaget eller den kun delvise godkendelse. Bevillingsbilledet er ligeledes fulgt af en klagevejledning, som skolen har pligt til at informere eleven om, jf. § 16, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 873 af 1. september 2008.

Skolerne modtager ikke nogen anden meddelelse om afgørelsen.

Sagens parter

Det fremgår, at Folketingets Ombudsmand noterer sig, at skolerne mister muligheden for tilskud, hvis de anskaffer den specialpædagogiske bistand, før styrelsen har givet tilsagn.

Som nævnt ovenfor er det skolens ansvar at yde støtte til elever med behov. En del af disse elever med behov vil være elever med funktionsnedsættelse, som man kan søge tilskud til støtte til i styrelsen.

Da specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand som udgangspunkt finansieres gennem de statslige taxametertilskud til ungdomsuddannelserne, har skolerne altid selv mulighed for at betale støtte, også til elever med funktionsnedsættelse. Dermed er der ikke noget til hinder for, at skolerne kan tilvejebringe den fornødne specialpædagogiske støtte.

Styrelsen er dog opmærksom på det uhensigtsmæssige i, at nogle skoler bliver forsinket i den specialpædagogiske bistand til eleven, hvis de vælger at vente på tilsagn fra styrelsen. Ofte vil tilsagn dog foreligge før studiestart, idet der åbnes op for ansøgninger om specialpædagogisk bistand allerede i maj måned til det kommende skoleår.

Såfremt eleverne ønsker at klage over skolens vurdering af, hvorvidt de har et støtteberettigende behov, kan de klage til den relevante uddannelsesafdeling i Undervisningsministeriet. I forhold til tilskuddet fra styrelsen kan eleverne klage til Ankenævnet for Uddannelsesstøtten. Det indebærer efter styrelsens opfattelse, at i forhold til vurderingen af, om eleven har behov for specialpædagogisk bistand, er det eleven og skolen, der er parter. I forhold til spørgsmål om tilskud fra styrelsen, er det derimod eleven og styrelsen, der er parter i sagen.

Uddannelsesinstitutionens anskaffelse af specialpædagogisk bistand

Styrelsen har indgået en række rammeaftaler med leverandører m.v. for at sikre den bedste kvalitet, stordriftsfordele m.v., og det er et krav, at skolerne skal anskaffe bistanden fra de leverandører, som er godkendt af eller anvist af styrelsen (SPS-bekendtgørelsens § 8, stk. 1). Men en del af disse aftaler har desuden et omfang og en karakter, der indebærer, at der skal gennemføres udbud i henhold til EU's udbudsdirektiv eller de nationale konkurrencebestemmelser. Dette indebærer, at styrelsen ca. hvert fjerde år gennemfører udbudsforretninger af bl.a. indkøb af it-udstyr, studiematerialer på særlige medier, ergonomiske møbler, tolkebistand m.v.

Meddelelse til skolerne

Der arbejdes i øjeblikket med en løsning, hvor skolerne kan vælge at få information om afgørelser i fagsystemet via mail, så de kan logge på systemet og se, hvilke sager der er afgjort.

Det er dog styrelsens indtryk, at mange af de større skoler ikke ønsker sådan en service, da de har mange støttemodtagere, og dermed ville få mange mails dagligt. Det er styrelsens erfaring, at uddannelsesinstitutioner med mange støttemodtagere bruger fagsystemet som et administrationssystem i forbindelse med deres SPS-sagsbehandling, og i den forbindelse har udviklet rutiner i forhold til at holde sig løbende orienteret om nye afgørelser. Der gøres opmærksom på, at (...) Uddannelsescenter alene på ordblindeområdet havde over 100 ansøgninger i 2009. Der er dermed ikke tale om en stor institution, men heller ikke en institution med få ansøgninger.”