



Folketingets Ombudsmand

Sendt elektronisk til [post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

Departementet

Frederiksholms Kanal 21  
1220 København K  
Tlf. nr.: 32 92 50 00  
E-mail: [uvm@uvm.dk](mailto:uvm@uvm.dk)  
[www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)  
CVR-nr.: 20453044

Ved brev af 30. juni 2021 har Folketingets Ombudsmand anmodet Børne- og Undervisningsministeriet om en supplerende udtalelse vedrørende pædagogisk-psykologisk rådgivning. Nærværende udtalelse skal ses i sammenhæng med den udtalelse, ministeriet afgav ved brev til ombudsmanden af 31. maj 2021.

8. oktober 2021

Sagsnr.: 21/10877

Til punkt 1.1. og 1.2. bemærkes:

1. Ombudsmanden anfører, at han forstår på ministeriets udtalelse (af 31. maj 2021), at den generelle kommunale forpligtelse til at yde pædagogisk-psykologisk rådgivning er forudsat i folkeskolelovgivningen, men at den ikke er udtrykkeligt fastsat i lovgivningen. Ombudsmanden anmoder i den forbindelse om ministeriets bemærkninger til dette, herunder også om det er korrekt forstået, at det som følge heraf ikke vil være i overensstemmelse med lovgivningen, hvis et privat, selvejende eller regionalt dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted selv forestår den pædagogisk-psykologiske rådgivning eller de pædagogisk-psykologiske vurderinger, samt – ved regionale institutioner – at den pædagogisk-psykologiske rådgivning ydes af regionen.

2. Ministeriet skal hertil bemærke, at det fremgår af folkeskolelovens § 2, stk. 1, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for folkeskolen.

Driften af folkeskolen er således en kommunal opgave, og kommunalbestyrelsen har ansvaret for styringen af folkeskolen i overensstemmelse med de generelle bestemmelser i den kommunale styrelseslovgivning, medmindre andet bestemmes i folkeskolelovgivningen. Det betyder, at kommunalbestyrelsen har kompetencen til at træffe enhver beslutning om folkeskolen inden for det gældende lovgrundlag. Kommunalbestyrelsens kompetence indskrænkes alene af en almindelig kommunalretlig grundsætning, hvorefter kommunalbestyrelsen er begrænset i adgangen til at give tjenestebefalinger med hensyn til ansattes varetagelse af opgaver, der forudsætter særlig faglig sagkundskab, samt af de bestemmelser i folkeskolelovgivningen, der tillægger en anden myndighed en beføjelse.



Til baggrund henvises til lovforslag nr. L 186 (forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen (præcisering af ansvarsforholdene i folkeskolen m.v.), fremsat den 31. marts 2009), jf. Folketingstidende 2008-09, 1. samling.

Undtagelserne til kommunalbestyrelsens funktioner og opgavevaretagelse fremgår af lovens § 20, stk. 3, § 44 og § 45, stk. 2, 2. pkt.

Af § 20, stk. 3 fremgår, at det påhviler regionsrådet at drive lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud for børn og unge under 18 år, som vedkommende kommunalbestyrelse har henvist til specialundervisning ved regionsrådets foranstaltning, jf. § 21, stk. 1 og 2.

Af § 44 fremgår, at skolebestyrelsen udover sin virksomhed inden for de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen fastsætter.

§ 45, stk. 2, 2. pkt. omhandler skolelederens selvstændige kompetence til at træffe afgørelser om enkeltelever inden for skolens rammer. Forældre kan klage over skolelederens afgørelser om specialundervisning til Klagenævnet for Specialundervisning, jf. nærmere § 51, stk. 3.

Efter ministeriets opfattelse er det heraf, det kan udledes, at kommunen har det endelige ansvar for den pædagogiske-psykologisk rådgivning, jf. folkeskolelovens § 12, stk. 2.

3. 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. Nedenfor følger en redegørelse for delegation af sagsforberedelse fra kommunalbestyrelsen til henholdsvis private aktører (pkt. 3-5) og regioner (pkt. 6-4).

*Private selvejende dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder*

4. Spørgsmålet om, i hvilket omfang det vil være i overensstemmelse med lovgivningen, at et privat selvejende dagbehandlingstilbud eller an-



bringelsessted selv forestår dele af den pædagogiske- psykologiske rådgivning, herunder gennemførelse af en pædagogisk-psykologisk vurdering af en elev, beror efter ministeriets opfattelse på de almindelige forvaltningsretlige rammer for delegation af sagsforberedelse af afgørelsesvirksomhed til private.

De krav, der må stilles til en privat aktør, for at en myndigheds opgave kan delegeres til denne, er bl.a. følgende:

- Den private aktør skal have den nødvendige fagkyndige ekspertise til at udføre opgaven, og opgaven skal kunne udføres, uden at der opstår interessekonflikter i forhold til myndigheden.
- De sagsskridt m.v., som den private aktør foretager, skal leve op til de saglige og retssikkerhedsmæssige krav m.v., der stilles til den offentlige forvaltning. Den private aktør skal derfor i almindelighed iagttage helt de samme regelsæt som den ansvarlige myndighed, herunder offentligretlige regler og grundsætninger.
- Ordningen skal være tilrettelagt på en sådan måde, at der er sikkerhed for, at den heller ikke i øvrigt medfører tab af rettigheder for den private part i sagen. Der skal således være udstukket retningslinjer, som sikrer, at der ikke i realiteten delegeres afgørelseskompetence, samt retningslinjer for, hvilke skridt der i øvrigt skal foretages af myndigheden, og hvilke den private skal udføre.
- Den delegerende myndighed skal – både formelt og reelt – stå inde for den afgørelse, der bliver truffet, og for den forudgående sagsbehandling i den forbindelse. Det indebærer bl.a., at det oplysningsgrundlag, som den private aktør har tilvejebragt, skal forelægges for myndigheden til kvalitetssikring, og at der hos myndigheden skal ske en selvstændig vurdering af oplysningsgrundlaget, inden der træffes afgørelse.

Der henvises i øvrigt til FOB 2013-9.

Hertil kommer, at en beslutning om delegation naturligvis, udover at bero på faglige grunde, skal bero på saglige overvejelser – f.eks. praktiske og arbejdsmæssige grunde.

5. Kommunens funktioner og opgavevaretagelse ifm. den pædagogiske-psykologiske rådgivning omfatter en række opgaver, hvor udøvelse af den pædagogiske-psykologiske vurdering er en af kerneopgaverne.

Det fremgår af vejledning nr. 11056 af 24. november 2015 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogiske bistand, pkt. 15, at den pædagogisk-psykologiske vurdering har til formål at belyse elevens kompetencer med henblik på at yde det undervisende personale samt eleven og forældrene rådgivning om tilrettelæggelsen af og indholdet i en undervisning, der kan tilgodese elevens særlige behov og forudsætninger.



Det fremgår videre, at et element i vurderingen kan være gennemførelse af en analyse af elevens særlige behov på grundlag af de foreliggende oplysninger fra det undervisende personale, forældre og andre personer med betydning for elevens og klassens faglige og sociale funktion, og at et andet element kan være en grundig og dybtgående undersøgelse af elevens individuelle faglige og sociale kompetencer og potentialer, hvilket forudsætter, at eleven selv deltager i undersøgelsen. Undersøgelsens omfang afhænger af elevens behov og den sammenhæng, som eleven befinder sig i.

Endelig fremgår, at i særlige tilfælde må undersøgelsen suppleres med undersøgelser og udtalelser fra andre sagkyndige, herunder sagkyndig bistand fra andre kommuner og i de mest specialiserede og komplicerede tilfælde fra den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO), jf. § 3, stk. 1, i bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Der kan også indhentes specialrådgivning fra de lands- og landsdelsdækkende rådgivningsinstitutioner i forhold til børn med alvorlige syns- og hørehandicap.

Forældrene (og eleven selv, såfremt dennes alder og modenhed tilsiger det) skal altid inddrages i beslutningerne om supplerende undersøgelser.

For at kunne varetage den pædagogiske psykologiske rådgivning sagligt og fagligt forsvarligt kræves det således, at vedkommende selv har de fornødne psykologiske og pædagogiske kompetencer, eller at der er mulighed for faglig sparring med andre sagkyndige (chef, kolleger og lignende).

I "Undersøgelse af kommunernes pædagogiskpsykologiske rådgivning (PPR)" fra 2020<sup>1</sup> med deltagelse af 70 kommuner svarede 71 pct. af kommunerne, at pædagogisk-psykologisk rådgivning udgør en særskilt enhed med egen leder og eget budget, mens 29 pct. ikke udgør en særskilt enhed. Det fremgår videre af undersøgelsen, at kommunernes pædagogiske-psykologiske rådgivning varetages af en bred personalesammensætning, der bl.a. omfatter følgende hovedgrupper af sagkyndige medarbejdere: Psykologer, logopæder, pædagogiske konsulenter og fysio-/ergoterapeuter.

Af rapporten "Styrkelse af specialundervisningen på interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder" fra 2021 fremgår, at elevgruppen på de interne skoler er sammensat med stor diversitet i forhold til udfordringer, og at elevgruppen i vidt omfang har adfærdsmæssige udfordringer, psykiske lidelser og udviklingsforstyrrelser. Rapporten viser

---

<sup>1</sup> Undersøgelse af kommunernes pædagogisk-psykologiske rådgivning (PPR), 2. juni 2020 af Deloitte, Professionshøjskolen UCN og Professionshøjskolen Absalon for Børne- og Undervisningsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Social- og Indenrigsministeriet samt Finansministeriet.



samtidig, at der i skoleåret 2019/2020 var ca. 3.300 elever i 165 interne skoler. Afrundet havde 50 pct. af skolerne under 20 elever, 22 pct. mellem 20 til 29 elever og 29 pct. over 29 elever. De interne skoler er således relativt små.

Afrapporteringen viser endvidere, at en stor del af de udsatte børn og unge i interne skoler ikke får det undervisningstilbud, som de har krav på efter folkeskolelovgivningen.

6. Det er den delegerende myndighed, i dette tilfælde kommunalbestyrelsen, der må tage stilling til, om ovenstående krav er opfyldt.

I denne vurdering må indgå overvejelser om, hvorvidt de pågældende funktioner og opgaver, der ligger i at yde pædagogisk-psykologisk rådgivning som beskrevet ovenfor, kan varetages på en forsvarlig måde af det private tilbud. I tilfælde, hvor den fornødne sagkundskab ikke er til stede, eksempelvis hvis der er tale om en institution med få ansatte eller alene med undervisende personale, hvor der ikke er medarbejdere med de rette faglige kvalifikationer og/eller der vil kunne opstå interessekonflikter i forbindelse med delegationen, eksempelvis fordi et privat tilbuds eksistensgrundlag er truet og derfor afhænger af at få elever henvist eller re-henvist, vil de pågældende funktioner og opgaver således ikke kunne delegeres.

#### *Regionale undervisningstilbud efter folkeskolelovens § 20, stk. 3*

7. For så vidt angår de regionale undervisningstilbud påhviler det efter folkeskolelovens § 20, stk. 3, regionsrådet at drive lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud for børn og unge under 18 år, som vedkommende kommunalbestyrelse har henvist til specialundervisning ved regionsrådets foranstaltning, jf. § 21, stk. 1 og 2.

Ved lov nr. 592 af 24. juni 2005 om ændring af lov om folkeskolen, lov om specialundervisning for voksne, lov om forberedende voksenundervisning (FVU-loven) og forskellige andre love (Udmøntning af kommunalreformen, for så vidt angår specialundervisning, forberedende voksenundervisning, ordblindeundervisning m.v.) overtog regionerne dele af de kommunale undervisningsopgaver. Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 1, nr. 2, som ændrede formuleringen af folkeskolelovens § 3, stk. 2, i forslaget til ovennævnte lov (lovforslag nr. L 108, fremsat den 24. februar 2005, Folketingstidende 2004-05, 2. samling):

”Kommunalreformen har placeret det samlede ansvar for børn med behov for specialundervisning i kommunen. Derfor vil ansvaret for den pædagogisk-psykologiske vurdering samt forslag til, hvordan den specialpædagogiske bistand skal ydes, fortsat være kommunens.”



Regionsrådene driver i dag fire lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud - Synscenter Refsnæs, Fredericiaskolen, Center for Døvblindhed og Høretab og Geelsgårdskolen, der er beliggende i fire forskellige regioner. Det samlede elevtal udgjorde i 2018/2019 173 elever. De regionale undervisningstilbud på syns- og høreområdet yder endvidere specialrådgivning i regi af den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO).

Det fremgår af folkeskolelovens § 21, stk. 1, at kommunalbestyrelsen, jf. dog lovens § 21, stk. 2, foretager henvisning af børn og unge til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ved regionsrådets foranstaltning, jf. § 20, stk. 3, når kommunalbestyrelsen finder, at de pågældendes udvikling stiller krav om en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte, der bedst kan imødekommes ved en regional foranstaltning. Bestemmelsen i § 12, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse. Folkeskolelovens § 21, stk. 2, jf. foran, vedrører den situation, at barnet er optaget i en skole i en anden kommune end bopælskommunen i medfør af § 36, stk. 3, og der skal i så fald foreligge tilslutning fra bopælskommunen, før der kan ske henvisning i henhold til § 21, stk. 1.

Det tilføjes, at folkeskolelovens § 21, stk. 2, jf. foran, vedrører den situation, at barnet er optaget i en skole i en anden kommune end bopælskommunen i medfør af lovens § 36, stk. 3, og der skal i så fald foreligge tilslutning fra bopælskommunen, før der kan ske henvisning i henhold til lovens § 21, stk. 1.

8. Spørgsmålet om, i hvilket omfang det vil være i overensstemmelse med lovgivningen, hvis et regionalt tilbud selv forestår dele af den pædagogiske- psykologiske rådgivning, herunder gennemførelse af en pædagogisk-psykologisk vurdering af en elev, der er henvist til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ved regionsrådets foranstaltning, beror efter ministeriets opfattelse på de forvaltningsretlige rammer for delegation fra kommune til region.

Delegation fra en kommune til en region kræver som udgangspunkt lovhjemmel.

Børne- og Undervisningsministeriet vurderer, at ovenstående ikke giver regionerne hjemmel til selv at varetage den pædagogiske-psykologiske rådgivning eller gennemføre en pædagogisk-psykologisk vurdering uafhængigt af den kommune, der har henvist eleven til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ved regionsrådets foranstaltning.

Det må dog forudsætningsvist antages, at delegation fra en kommunalbestyrelse til en anden myndighed i et vist omfang kan lade sig gøre uden lovhjemmel, når der ikke er tale om afgørelsesvirksomhed. Vurderingen af delegationens lovlighed må antages at hvile på principper svarende til



delegation til private, som beskrevet ovenfor pkt. 3-5, herunder hvorvidt den myndighed, der delegeres til, besidder den fornødne fag- og sagkundskab, samt om der vil kunne opstå interessekonflikter som følge af delegationen.

Det er den delegerende myndighed, i dette tilfælde kommunalbestyrelsen, der må tage stilling til, om der kan ske delegation til en region.

*Regionale dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder med interne skoler*

9. Regionerne driver dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder, hvorpå der undervises på interne skoler.

Den undervisning, der foregår på de interne skoler, er undervisning i henhold til folkeskolelovens § 20, stk. 5, hvorefter specialundervisning kan indrettes i dagbehandlingstilbud eller i et efter lov om social service oprettet eller godkendt anbringelsessted. Det er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for undervisningen.

Spørgsmålet om, hvorvidt et regionalt drevet dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted kan stå for den pædagogiske psykologiske rådgivning af elever, der går på interne skoler på disse steder, vil bero på rammerne for delegation mellem kommunalbestyrelsen og regionen. Der henvises til gennemgangen ovenfor under pkt. 7 vedr. delegation fra kommune til region.

Til punkt 1.3. bemærkes:

10. Ombudsmanden har anmodet ministeriet om at svare på, om det er korrekt, at det vil være i overensstemmelse med lovgivningen, hvis et kommunalt anbringelsessted eller dagbehandlingstilbud med intern skole, selv varetager den pædagogisk-psykologiske rådgivning eller selv foretager de pædagogisk-psykologiske vurderinger (forudsat at den nødvendige pædagogisk-psykologiske sagkundskab er til stede).

Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune vil kunne overlade opgaven med at udøve pædagogisk-psykologisk rådgivning til et kommunalt anbringelsessted eller dagbehandlingstilbud, beror på rammerne for intern delegation.

Henvisning af en elev til specialpædagogisk bistand i et dagbehandlingstilbud eller et anbringelsessted, der drives af en kommunalbestyrelse i egen kommune, er betinget af, at kommunalbestyrelsen på forhånd har godkendt time- og læseplaner, personalets kvalifikationer, den pædagogisk-psykologiske betjening og budgettet for undervisningen.

Lovligheden af en intern delegation – ligesom delegation i almindelighed – forudsætter, at denne beror på saglige overvejelser, ligesom der må



være taget højde for kvalifikationerne hos den, der delegeres til, opgavernes art og om opgaven kan delegeres, uden at der opstår interessekonflikter.

Det er den delegerende myndighed, i dette tilfælde kommunalbestyrelsen, der må tage stilling til, om ovenstående krav er opfyldt. I tilfælde, hvor den fornødne sagkundskab ikke er til stede, og/eller der vil kunne opstå interessekonflikter i forbindelse med delegationen, vil de pågældende funktioner og opgaver således ikke kunne delegeres.

Til punkt 2 bemærkes:

11. Ombudsmanden har anmodet ministeriet om at svare på, om det er korrekt, at det ikke vil være i overensstemmelse med lovgivningen, hvis et privat, selvejende eller regionalt dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted skal betale for den pædagogisk-psykologiske rådgivning, som beliggenhedskommunen yder i forbindelse med afgørelser om specialundervisning mv.

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, jf. også foran pkt. 2, 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.

Til punkt 3 bemærkes:





12. Ombudsmanden har endelig anmodet Børne- og Undervisningsministeriet om at oplyse, om det vil være i overensstemmelse med reglerne, hvis det i en overenskomst om undervisningen i en intern skole i et privat, selvejende eller regionalt dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted er fastsat f.eks., at det er institutionen, der skal opkræve den godkendte undervisningstakst hos de anbringende kommuner.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang et dagbehandlingstilbud eller på et anbringelsessted med intern skole kan opkræve en i en undervisningsoverenskomst mellem det pågældende dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted og den stedlige kommune godkendt takst for undervisningen, er ikke reguleret i folkeskolelovgivningen.

Det fremgår af § 15, stk. 1, nr. 5, i bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder, at overenskomsten skal indeholde budgettet for undervisningen og aflæggelse af regnskab.

Af § 7, stk. 1, i bekendtgørelse om hvilken kommune udgiften til folkeskolens undervisning m.v. endeligt påhviler fremgår, at skolekommunen kan 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 videre, 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.

Ministeriet finder ikke, at der er noget til hinder for, at det i overenskomsten er aftalt, at institutionen står for opkrævning af betaling på baggrund af budgettet og det aflagte regnskab for undervisningen fra de anbringende kommuner og de kommuner, der har truffet afgørelse om den pågældende foranstaltning i form af et dagbehandlingstilbud.

Det bemærkes dog, at det vil være en aftale, der fraviger den tilsigtede ordning, hvorefter den stedlige kommune har ansvar for undervisningen, og herunder de økonomiske rammer for undervisningen, da det umiddelbart vil kunne øge risikoen for uoverensstemmelse mellem det godkendte budget og den betaling, der opkræves af den interne skole.

13. Ministeriet skal afslutningsvis bemærke, at området omkring udsatte børn og unge og interne skoler vil blive gransket i forbindelse med de

kommende forhandlinger om initiativerne i "Børnene Først"-aftalen fra maj 2021.



**BØRNE- OG  
UNDERVISNINGS-  
MINISTERIET**

Med venlig hilsen

Ole Hvilsom Larsen

Kontorchef

Direkte tlf.: 2267 0314

E-mail: [Ole.Hvilsom.Larsen@uvm.dk](mailto:Ole.Hvilsom.Larsen@uvm.dk)