

**Klagenævnet for vidtgående specialundervisning**

**August 2004**

# **Årsrapport**

**Gennemgang af  
klagesager over  
vidtgående specialundervisning  
skoleåret 2003-04**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

Resume	3
1. Indledning	4
1.1. Klagenævnets sammensætning	5
2. Nærmere om Klagenævnets virksomhed	6
2.1. Udfaldet af sagerne i skoleåret 2003-04	6
2.2. Klage over sagsbehandlingen	6
2.3. K-meddelelser	7
2.4. Myndigheder, der ikke efterkommer nævnets afgørelse	7
2.5. Forældrefremmøde	7
2.6. Opsættende virkning	8
2.7. Genoptag	8
3. Kvantitativ gennemgang af klagerne	9
3.1. Antal klager regionalt fordelt	9
3.2. Klager fordelt på klassetrin og handicap	11
3.3. Klagernes opdeling efter procedure	13
3.4 Klage over afslag på henvisning/henvisning	15
3.5 Klager over amtets tilbud/foranstaltning	16
3.6 Klagerne fordelt på organisationsformer	17
4. Generelle problemstillinger	19
4.1. Dialog med forældrene	19
4.2. Klare og velbegrundede afgørelser	20
4.3 Sagsbehandlingen – og tiden	20
4.4. Synliggørelse af undervisningen	21
4.5. Den økonomiske grænse mellem almindelig og vidtgående specialundervisning	22
4.6 Kvaliteten af sagsmaterialet	22
4.7 Anvendelse af PPR	22
4.8. Ordblindhed	22
Bilag 1: K- meddelelse 1	
Bilag 2: K- meddelelse 2	
Bilag 3: K- meddelelse 3	
Bilag 4: K- meddelelse 4	
Bilag 5: K- meddelelse 5	
Bilag 6: Oversigt over klagesager i skoleåret 2003-04, opgjort marts 2004	
Bilag 7: Oversigt over elever med flere handicap, opgjort marts 2004.	

## Resume

Nærværende rapport er Klagenævnets anden redegørelse om sin virksomhed. Rapporten omhandler lidt over 200 klager fra skoleåret 2003-04 indgivet af forældre til Klagenævnet. De fleste af disse sager har medført en afgørelse i nævnet om undervisningen af den enkelte elev, endvidere har Klagenævnet i en række sager måtte tage stilling til sagsbehandlingen i amt og kommune.

### **På denne baggrund ønsker Klagenævnet at fremhæve følgende 10 punkter:**

- Forældre skal inddrages tæt i skolemyndighedernes beslutninger om ydelse af vidtgående specialundervisning – især med hensyn til skoleplacering.
- Et amts eller en kommunes afgørelse i spørgsmålet om ydelse af vidtgående specialundervisning til en elev skal meddeles direkte og skriftligt til elevens forældre, være klar og velbegrunderet samt indeholde en klagevejledning.
- En klagesag kan medføre henstilling til amt eller kommune om opsættende virkning. Ligeledes kan forældre søge om at deltage i nævnsmødet, hvor deres sag behandles.
- Klagenævnets afgørelser skal efterkommes af amt og/eller kommune umiddelbart efter meddelelsen.
- Klagenævnets afgørelser om kommunes henvisning til eller amters foranstaltning indenfor den vidtgående specialundervisning har gyldighed i hele (resten af) det skoleår, klagen omhandler.
- Klagenævnet har kompetence til at behandle forældres klage over en kommunes afslag på at henvise en elev til et 11. undervisningsår ved amtets foranstaltning.
- Klagenævnet har truffet en afgørelse, der efter en konkret vurdering gør et heltidstilbud med skole og fritid til en samlet vidtgående foranstaltning i medfør af folkeskolelovens § 20, stk. 2.
- Amternes foranstaltninger indenfor den vidtgående specialundervisning skal ske efter forhandling med den henvisende kommune.
- Klagenævnet opfordrer til mere fyldestgørende beskrivelser af elevernes undervisningssituation.
- Klagenævnet opfordrer af hensyn til klageadgangen amter og kommuner til at gennemføre deres visitation så tidligt som muligt.

## 1. Indledning

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning træffer afgørelser i klager fra forældre over kommunens henvisning eller afslag på/tilbagekaldelse af henvisning til vidtgående specialundervisning samt amtskommunens afgørelse om indholdet af undervisningen efter henvisningen.

Samtidig med de konkrete afgørelser om ydelsen af specialundervisning har Klagenævnet i medfør af forvaltningsretlige regler også kompetence til at behandle klager over den kommunale/amtskommunale sagsbehandling, hvor forældre tidligere var henvist til at klage til Folketingets Ombudsmand eller de kommunale tilsynsmyndigheder.

Med ændringen af folkeskoleloven den 1. august 2000 blev der indført en nyordning inden for den vidtgående specialundervisning. Med lovændringen fik kommunerne kompetence til at afgøre, om en elevs særlige undervisningsbehov kan tilgodeses som almindelig specialundervisning, eller om undervisningen har vidtgående karakter, hvorved amtet skal afholde undervisningen. Kommunalbestyrelsen har med de nye regler retten til at beslutte, om en elev skal henvises til vidtgående specialundervisning, og amtsrådet har kompetencen til at beslutte det konkrete undervisningstilbud. Beslutningerne skal ske i dialog med forældrene.

Med nyordningen trådte også nye regler om klageadgangen inden for den vidtgående specialundervisning i kraft. Under de tidligere regler havde alle involverede parter, herunder de lokale myndigheder, adgang til at klage over afgørelserne. Klagerne blev afgjort i Undervisningsministeriet, og ministeriet modtog 350-400 sager årligt. Med lovændringen 1. august 2000 blev kredsens af klageberettigede begrænset til forældrene.

I forbindelse med lovændringen oprettedes Klagenævnet for vidtgående specialundervisning til behandling af forældreklagerne.

Klagenævnet er en af Undervisningsministeriet uafhængig instans. Nævnet består af en formand og tre faste medlemmer, der udpeges af ministeren efter indstilling fra Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening og De Samvirkende invalideorganisationer. De to førstnævnte udpeger særlig pædagogisk sagkyndige til hvert møde.

Til Klagenævnet er tilknyttet et sekretariat, som udarbejder indstillinger til nævnet. Sekretariatet er en del af Undervisningsministeriet (Uddannelsesstyrelsen).

Lovgrundlag for Klagenævnets arbejde findes i folkeskolelovens § 51, stk. 6 og 6, jf. § 20, stk. 2 og § 21, stk. 1 og 2 (lov nr. 485 af 31. maj 2000). Reglerne for den nærmere tilrettelæggelse af specialundervisningen findes i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 896 af 22. september 2000 samt vejledning af 6. december 2002.

Reglerne for Klagenævnets virksomhed findes i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 645 af 28. juni 2001 om Forretningsorden for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

Klagenævnet udsender rapport én gang årligt om nævnets behandling af klagesager det pågældende skoleår. Rapporten indeholder dels en kvantitativ gennemgang af sagerne og dels en fremlæggelse af de specielle og generelle problemstillinger, som har kunnet aflæses i klagesagerne. De har også ført til indførelsen af de såkaldte K- meddelelser fra Klagenævnet. Indtil nu er udsendt fem meddelelser.

## **1.1. Klagenævnets sammensætning**

Klagenævnets medlemmer:

Ninna Würtzen, stiftamtmand i Statsamtet Fyn - **formand**  
Søren Eriksen, 2. viceamtsborgmester i Vestsjællands Amt  
Else Købstrup, formand for børne- og undervisningsudvalget i Hjørring Kommune  
Jørgen Eckmann, De Samvirkende Invalideorganisationer.

Særligt sagkyndige:

Mogens Høyer, ledende psykolog i Ribe Amt  
Bente Brink Nielsen, kontorchef i Nordjyllands Amt  
Finn Christensen, amtsskolepsykolog i Viborg Amt.

Sekretariatet:

Preben Bang-Jensen, fuldmægtig UVM (juridisk sekretariat)  
Jens Kristian Villadsen, student UVM.

Henvendelse om det statistiske materiale kan ske til sekretariatet, tlf. 3392 5305 – preben.bang-jensen@uvm.dk

**Læs også om Klagenævnet på KVIS-projektets portal: [www.kvis.org](http://www.kvis.org)**

## **2. Nærmere om Klagenævnets virksomhed**

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning har fungeret i tre år. Første år behandlede Klagenævnet 125 sager vedrørende skoleåret 2001-02, næste skoleår 170 sager og for skoleåret 2003-04 har nævnet behandlet 215 sager, svarende til godt 2% af alle elever i vidtgående specialundervisning. Det er sidstnævnte sager, der gennemgås i denne rapport.

Når Klagenævnets sekretariat modtager en klage, sendes der straks et høringsbrev af sted til amt og/eller kommune med kopi til forældrene. Der henstilles til, at sagen søges løst ved genoptagelse af dialogen mellem forældre og myndigheder. Har sekretariatet ikke inden 10 dage modtaget meddelelse om genoptagelse, anmodes om et hørings svar senest 3 uger fra datoen på høringsbrevet.

### **2.1. Udfaldet af sagerne i skoleåret 2003-04**

32% af forældres klage til Klagenævnet ender i forlig mellem forældre og (amts)kommune, inden klagen når at blive behandlet i nævnet. Det skyldes for det meste sekretariatets opfordring i sit høringsbrev til genoptagelse af dialogen.

I 38% af klagerne giver Klagenævnet forældrene medhold i deres klage.

I 30% af klagerne får forældrene ikke medhold.

I alt er 70% af klagesagerne afsluttet med, at de lokale og regionale myndigheders afgørelse er blevet ændret – enten ved at der er indgået forlig mellem myndigheder og forældre eller ved nævnets afgørelse.

Forældrene modtager Klagenævnets afgørelse med posten normalt inden tre dage.

### **2.2. Klage over sagsbehandlingen**

Klagenævnet har som central myndighed hjemmel til at behandle klager over den kommunale og amtskommunale sagsbehandling. Det sker i forbindelse med afgørelsen om undervisningstilbuddet.

Eksempler fra skoleåret 2003-04 på klager, der indeholder både klage over manglende individuel vurdering og et element af klage over skolemyndighedernes sagsbehandling, som Klagenævnet tog stilling til:

Københavns Amt besluttede i foråret 2003 generelt at nedsætte støttetimetallet til omkring 80 ”enkeltintegrerede elever” til 7-10 støttetimer pr elev. En del af kommunerne svarede igen med at afvise at undervise eleverne, når timetallet blev nedsat. Amtet tilbød herefter undervisning i grupper ved amtets specialskoler. Grupperne ville blive oprettet ved skoleårets start. Striden mellem amtet og kommunerne løb over et par måneder i foråret 2003, og forældrene blev først informeret kort inden sommerferien. Herefter klagede ca. 60 forældre til Klagenævnet over, at deres barn ikke kunne fortsætte i sin klasse med støttetimer, men i stedet fik tilbudt undervisning i gruppeordning. Forældrene fik overvejende medhold.

### **2.3. K-meddelelser**

Tre års behandling af klager i Klagenævnet har naturligvis medført en vis praksis og synliggørelse af problemstillinger. Navnlig klagerne fra skoleåret 2003 - 04 har trukket nogle problemstillinger op.

Derfor indførte Klagenævnet i starten af 2004 de såkaldte K-meddelelser, som vejleder om væsentlige forhold. K-meddelelsernes primære målgruppe er sagsbehandlere i amter og kommuner – men alle i berøring med folkeskolens specialundervisning er naturligvis relevante brugere. F. eks. er alle modtagere af KVIS-projektets nyhedsbrev automatisk modtagere af K-meddelelser.

Et hovedformål med K-meddelelserne er at skabe en mere ensartet praksis i administrationen af specialundervisningen, herunder den vidtgående specialundervisning.

K-meddelelserne udsendes elektronisk til alle, der har tilmeldt sig et ”abonnement”. Meddelelserne er Klagenævnets og godkendt i nævnet inden udsendelse.

Tilmelding kan ske til [Jens.Kristian.Villadsen@uvm.dk](mailto:Jens.Kristian.Villadsen@uvm.dk)

De fem K- meddelelser, der er udsendt til dato, vedlægges som bilag til denne rapport.

Rapporten udsendes september 2004 elektronisk til alle modtagere af K-meddelelser.

### **2.4. Myndigheder, der ikke efterkommer nævnets afgørelse**

Klagenævnet måtte med afgørelser for skoleåret 2003-04 konstatere, at i en halv snes tilfælde blev nævnets afgørelse ikke fulgt af de implicerede amter og kommune – enten slet ikke eller kun delvis. Dette medførte en påtale til myndighederne, idet Klagenævnet i de pågældende sager hver gang har fundet den manglede reaktion helt uacceptabel.

### **2.5. Forældre-fremmøde**

Klagenævnets forretningsorden tillader, at forældre kan deltage personligt i det klagenævns-møde, hvor deres sag behandles. Klagenævnets formand træffer beslutning herom.

Forældrene bliver kort orienteret om nævnets sammensætning og får derefter mulighed for at fremlægge deres synspunkter. De modtager herefter afgørelsen med posten.

## **2.6. Opsættende virkning**

En indgivet forældreklage har normalt ikke opsættende virkning på amtets eller kommunens afgørelse. Det kan i nogle tilfælde, hvor sagen drejer sig om skoleskift, være meget belastende for eleven og forældrene.

Formanden har bemyndigelse til at pålægge de lokale myndigheder, at klagen får opsættende virkning.

## **2.7. Genoptag**

Klagenævnets afgørelser gælder normalt hele det skoleår klagen omfatter. Hvis andet er tilfældet, vil det fremgå af afgørelsen.

På opfordring fra forældre har Klagenævnet i nogle få tilfælde genoptaget en sag (typisk afslag), hvis det har vist sig, at der er kommet nye og væsentlige oplysninger, som nævnet ikke har været i besiddelse af, da det traf sin afgørelse.



### **3. Kvantitativ gennemgang af klagerne**

Klagesagerne er gennemgået med hensyn til

- Antallet af klager
- Klagernes fordeling mellem amterne
- Klagernes fordeling mellem drenge og piger
- Klagernes fordeling på klassetrin
- Årsagerne til elevernes vanskeligheder
- Antallet af klager over henvisning/afslag på henvisning
- Antallet af klager over foranstaltninger
- Forældrenes ønsker for barnets undervisning
- Afgørelsernes udfald fordelt mellem forlig, medhold til forældrene, delvis medhold og ikke medhold
- Sagsbehandlingstiden.

Klagerne er sat i forhold til den samlede målgruppe, som er børn og unge mellem 6-16 år, der i skoleåret 2003-04 modtager vidtgående specialundervisning. Hertil er Amtsrådsforeningens opgørelse over elevtallet i amternes vidtgående specialundervisning pr. 1. september 2003 benyttet.

Amtsrådsforeningens opgørelse medtager kun de elever, der modtager vidtgående specialundervisning, mens klagesagerne tillige medtager elever, som har fået afslag på henvisning til vidtgående specialundervisning. Når de to grupper sammenholdes, bliver udgangspunktet derfor, at klagesagerne kommer til at udgøre en lidt for høj frekvens i forhold til det samlede elevtal i den vidtgående specialundervisning.

Udover talmaterialet fremdrages nogle områder omkring elever i vidtgående specialundervisning, som de kommer til udtryk gennem klagesagerne. Dette er først og fremmest tænkt som en belysning af nogle tendenser omkring det ændrede regelsæt, og de kan dermed indgå i de kommende års drøftelser af folkeskolens specialundervisning.

#### **3.1. Antal klager regionalt fordelt**

Klagenævnet for den vidtgående specialundervisning har modtaget 215 klager, der vedrører skoleåret 2003-04.

I rapportens bilag 6 er der en samlet oversigt over klagerne. I bilaget er medtaget mere detaljerede oplysninger om klagerne, og heraf fremgår bl.a., hvordan klagerne fordeler sig mellem amterne, mellem dreng/pige, på klassetrin og handicap, samt klagens indhold, forældrenes ønske, Klagenævnets afgørelse og den samlede sagsbehandlingstid.

Tabel 1: Antal klager fordelt på de enkelte amter:

	København k.	Frederiksberg	København	Frederiksberg	Roskilde	Vestsjælland	Storstrøm	Bornholm	Fyn	Sønderjylland	Ribe	Vejle	Ringkøbing	Århus	Viborg	Nordjylland	I alt
Antal klager	24	0	66	12	23	7	10	0	20	3	2	14	0	17	4	13	215

Amtsrådsforeningens opgørelse over elevtallet i amternes vidtgående specialundervisning pr. 1. september 2003 viser, at lidt over 10.000 elever i folkeskolen modtog vidtgående specialundervisning i skoleåret 2003-04. Ud af disse 10.000 familier har 215 klaget. Det betyder, som det ses i tabel 2, at i 2% af sagerne finder forældrene anledning til at protestere.

Tabel 2: Antal elever i vidtgående specialundervisning i skoleåret 2003-04 sammenholdt med antallet af klager.

	København k.	Frederiksberg	Københavns amt	Frederiksberg	Roskilde	Vestsjælland	Storstrøm	Bornholm	Fyn	Sønderjylland	Ribe	Vejle	Ringkøbing	Århus	Viborg	Nordjylland	I alt
Samlet elevtal	837	105	1183	655	407	677	476	143	1248	485	354	717	492	1096	382	951	10208
Antal klager	24	0	66	12	23	7	10	0	20	3	2	14	0	17	4	13	215
Klager i %	2.9	0	5.8	1.8	5.7	1,0	2.1	0	1.6	0.6	0,6	2.0	0	1.6	1.1	1,4	2.1

Som det fremgår af ovenstående tabel, er der udsving i klagefrekvensen rent geografisk.

Hovedstadsområdet (Københavns Kommune, Københavns, Frederiksberg og Roskilde amter, men ekskl. Frederiksberg Kommune) har en overvægt af sager, idet godt 50% af klagerne (125 sager) kommer herfra, mens Hovedstadsområdet kun har godt 30% af elevtallet i den vidtgående specialundervisning.

Den højeste klagefrekvens findes i Københavns Amt og Roskilde Amt, hvor 6% af forældrene har klaget.

Kritikken fra forældrene i Københavns Amt bunder som omtalt tidligere i en politisk/økonomisk konflikt mellem amtet og amtets kommuner. Amtet besluttede i foråret 2003 generelt at nedsætte støttetimetallet til elever i normalklasser for det kommende skoleår. Meddelelserne herom blev i de enkelte sager givet uden individuel og faglig begrundelse. En del af kommunerne afslog herefter at løse undervisningsopgaven med det tildelte timetal, hvorefter amtet blev ansvarlig for disse elevers undervisning. Amtet tilbød eleverne optagelse i nyoprettede specialklasser i tilknytning til amtets specialskoler. Konflikten endte med, at mange forældre klagede til Klagenævnet, hvor næsten alle (86%) fik medhold enten i form af forlig eller ved afgørelse i nævnet.

Roskilde Amt havde den højeste klagefrekvens i 2002-03 (10%) og den næst højeste frekvens i 2003-04 (5,7%). Utilfredsheden bunder, som det kommer til udtryk i klagerne, hos mange af forældre i, at amtet omlægger en del af den vidtgående specialundervisning ved at nedlægge specialklasser ved kommunale skoler og i stedet flytte eleverne til nyoprettede amtslige specialskoler. Forældrene klager over, at dette er sket mod deres ønsker, og uden at de har været inddraget i processen.

Mens gennemgangen af klagesagerne fra 2002-03 og 2003-04 har vist, at der er meget få eksempler på, at uenighed mellem myndigheder har resulteret i, at elever og familier direkte er kommet i klemme, viser klagerne fra Københavns og Roskilde amter nogle af de problemer, det kan give for familier, når myndigheder ikke når frem til fælles løsning af opståede konflikter.

I det øvrige Sjælland, Bornholm, Fyn og Jylland, hvor 66% af eleverne i den vidtgående specialundervisning bor, er der betydeligt færre klager. Her er i alt klage fra 90 forældre, hvilket svarer til godt 40% af det samlede antal klager.

Fra Frederiksberg Kommune, Bornholms og Ringkøbing amter er der ikke kommet klager i skoleåret 2003-04

I Ribe, Sønderjylland og Viborg amter er der mellem to og fire klager fra hvert amt, mens der i Vestsjællands, Storstrøms, Fyns, Vejle, Århus og Nordjyllands amter er mellem syv og tyve klager fra hvert amt.

I tabel 3 er klagefrekvenser for skoleåret 2002-03 opgjort. Når klagefrekvensen fra skoleåret 2002-03 sammenholdes med frekvensen for 2003-04 (tabel 2) fremgår det, at der på landsplan er sket en stigning fra 1.7% i 2002-03 til 2.1% i 2003-04.

Tabel 3: Antal elever i vidtgående specialundervisning i skoleåret 2002-03 sammenholdt med antallet af klager

	København k.	Frederiksberg	Københavns amt	Frederiksberg	Roskilde	Vestsjælland	Storstrøm	Bornholm	Fyn	Sønderjylland	Ribe	Vejle	Ringkøbing	Århus	Viborg	Nordjylland	I alt
Samlet elevtal	1096	102	1235	748	379	644	465	106	1205	423	385	706	476	995	359	841	10165
Antal klager	30	0	22	10	38	12	8	3	12	9	2	6	2	2	1	13	170
Klager i %	2,7	0	1,8	1,3	10	1,9	1,7	2,9	1	2,1	0,5	0,9	0,4	0,2	0,3	1,6	1,7

Oversigten viser, at stigningen primært skyldes et øget antal klager fra Århus, Vejle, Fyns og Københavns amter. Var der ikke opstået uenighed mellem Københavns Amt og amtets kommuner om timetallet til enkeltintegrerede elever, hvilket resulterede i en voldsom stigning i antallet af klager fra forældre i disse kommuner, ville der på landsplan have været en uændret klagefrekvenser i de to skoleår.

### 3.2. Klager fordelt på klassetrin og handicap

9 klager er om småbørn

72 klager er fra indskoling, 0.- 3. klasse

88 klager er fra mellemtrinnet, 4.- 7. klasse

46 klager er fra udskoling, 8.- 11. klassetrin

Tabel 4: elevernes fordeling på klassetrin

Klasse trin	0. kl.	1. kl.	2. kl.	3. kl.	4. kl.	5. kl.	6. kl.	7. kl.	8. kl.	9. kl.	10. kl.	11. kl.	småbørn	I alt
Antal elever	13	24	17	18	26	24	25	13	10	15	8	13	9	215

Det fremgår af tabel 4, at der er en del klager (13) fra forældre, der ønsker, at deres barn skal have et tilbud om et 11. undervisningsår. Bekendtgørelsen om specialundervisning åbner mulighed for, at et 11. undervisningsår kan godkendes, når der foreligger særlige forhold. Eksempelvis et ekstraordinært stort sygefravær eller et i sygdom begrundet og særligt planlagt undervisningsforløb, der indebærer en udvidelse af den almindelige undervisningsramme. Det fremgår af klagerne, at de fleste amter ikke benytter muligheden for at oprette denne ekstra undervisning, men i stedet henviser til undervisning efter anden lovgivning bl.a. Lov om specialundervisning for voksne.

Det ligger udenfor Klagenævnets kompetence at pålægge et amt at oprette et 11. undervisningsår, men nævnet kan afgøre forældres klage over en kommunes afslag på henvisning og dermed *mulighed* for optagelse, hvis der i amtet er oprettet en ”11. klasse”.

Regelsættet om specialundervisning stiller *ikke* krav om, at eleverne skal beskrives ud fra handicap eller diagnose.

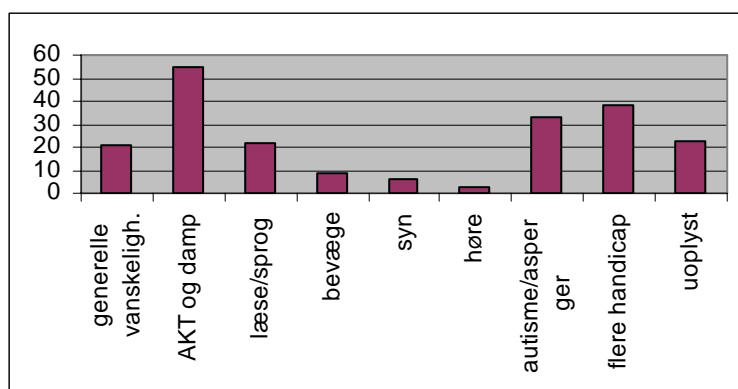
I Amtsrådsforeningens statistik for den vidtgående specialundervisning er der imidlertid en opdeling af eleverne i syv forskellige handicapkategorier. De anvendte kategorier fungerer som samlebetegnelse, og de dækker hver især over, at der indenfor den enkelte kategori er store variationer i graden af handicap og dermed i graden af indlæringsvanskeligheder, herunder at en del af eleverne har sammensatte vanskeligheder.

De syv kategorier er:

- Generelle indlæringsvanskeligheder
- Adfærds- og psykiske vanskeligheder (omfattende bl.a. AKT, Damp socio-emotionelle vanskeligheder, autisme og aspergers syndrom)
- Læse-, sprog- og talevanskeligheder
- Bevægevanskeligheder
- Synsvanskeligheder
- Hørevanskeligheder
- Andet

Som det ses i bilag 6, er klagesagerne blevet inddelt efter disse syv kategorier. Dog har elever med autisme og aspergers syndrom (33 elever) fået egen kolonne, og de er dermed blevet skilt ud fra andre elever med adfærds- og psykiske vanskeligheder (55 elever). Der er samtidig lavet en opgørelse over elever (38) med flere handicap. I bilag 7 til rapporten fremgår det, hvilke handicap disse eleverne har.

Tabel 5: Klagernes fordeling mellem handicap:



I tabel 5 findes elever med generelle indlæringsvanskeligheder i første kolonne (21 elever) og for en stor del tillige i kolonnen over elever med flere handicap (24 elever). Samlet udgør de to kolonner godt 20% af klagesagerne. I det samlede elevtal i den vidtgående specialundervisning udgør elever med generelle indlæringsvanskeligheder knap 50% af eleverne, og er dermed den største handicap-gruppe indenfor den vidtgående specialundervisning. Der er således forholdsvis få klager fra forældre til børn med generelle indlæringsvanskeligheder.

Tilsvarende gjorde sig gældende for skoleåret 2002-03, hvor 30% af klagerne kom fra forældre til elever med generelle indlæringsvanskeligheder, mens disse elever udgjorde ca. 50% af det samlede elevtal i 2002-03.

Tabel 5 viser endvidere, at elever med adfærds- og psykiske vanskeligheder - Damp og AKT (55 elever) og elever med autisme og aspergers syndrom (33 elever) samt syv elever med flere handicap (bilag 7) tilsammen udgør 44% af klagesagerne. Det er relativt mange sammenholdt med det samlede elevtal, hvor disse elever udgør 36% i den vidtgående specialundervisning.

I skoleåret 2002-03 var der en overrepræsentation i klagesager om elever med adfærds- og psykiske vanskeligheder, idet 45% af klagerne vedrørte disse elevgrupper, mens de udgjorde knap 30% af det samlede elevtal i den vidtgående specialundervisning.

Tabel 5 viser samtidig, at i 10% af klagesagerne er der ikke oplyst en handicapkategori. Eleverne er som oftest i stedet beskrevet ved de undervisningsmæssige vanskeligheder, de frembyder.

### 3.3. Klagernes opdeling efter procedure

Regelsættet om specialundervisning giver forældrene adgang til at klage over:

- kommunens henvisning til, afslag på henvisning til og tilbagekaldelse af henvisning til vidtgående specialundervisning
- amtskommunens afgørelse om indholdet af undervisningen.

Klagenævnet havde den 15. marts 2004 *modtaget* 259 klager vedrørende skoleåret 2003-04.

### **Afviste sager**

44 klager er blevet *afvist*:

Omkring halvdelen af disse var klage over alm. specialundervisning efter folkeskolelovens §20, stk.1, hvor kommunen er klageinstans.

9 sager blev trukket tilbage.

11 sager lå udenfor Klagenævnets beføjelser, f.eks. klage over en rent SFO-ordning, over amtets afvisning af at godkende 11. skoleår, over manglende behandlingstilbud.

Nogle få sager var fejljournaliseret.

### **Behandlede sager**

Klagenævnet har herefter *behandlet* 215 klager.

Sagernes fordeling:

- 80 klager vedrører kommunens henvisning. 70 klager over kommunens afslag på at henvise til vidtgående specialundervisning, mens seks klager over, at kommunen trækker henvisningen tilbage, og fire klager over, at kommunen har henvist til vidtgående specialundervisning.
- 135 klager vedrører amtskommunens afgørelse om indholdet af undervisningen.

Godt 1/3 af forældrenes klager er således rettet mod den kommunale afgørelse, mens knap 2/3 af klagerne er rettet mod amtskommunens undervisningstilbud.

### **Afsluttede sager**

Den 15. marts 2004 var der *afsluttet* 210 klagesager (5 sager kunne ikke afsluttes på grund af udsættelse).

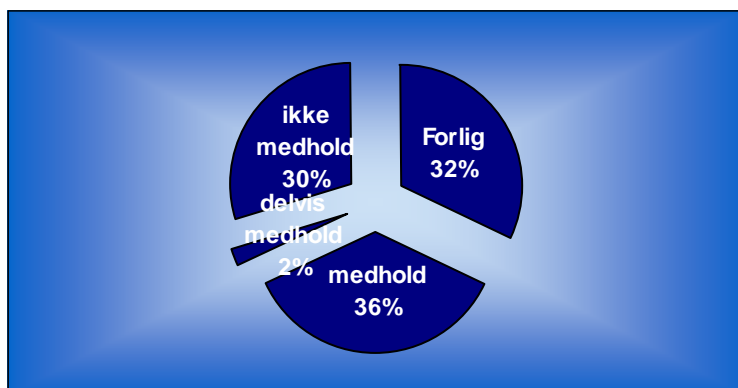
De fordeler sig således:

- 68 klager er afsluttet med forlig
- 75 klager er afgjort med medhold i Klagenævnet
- 5 klager er afgjort med delvis medhold i Klagenævnet
- 62 klager er afgjort med, at der ikke er givet forældrene medhold i Klagenævnet.

Hvert tredje forældrepar, der klager har således opnået, at der indgås et forlig med (amts)kommunen, og godt hvert tredje forældrepar har fået medhold eller delvis medhold i deres klage af Klagenævnet.

Godt to ud af tre klager afsluttes således med, at den oprindelige afgørelse ændres.

Tabel 6: Afgørelser i 210 klagesager



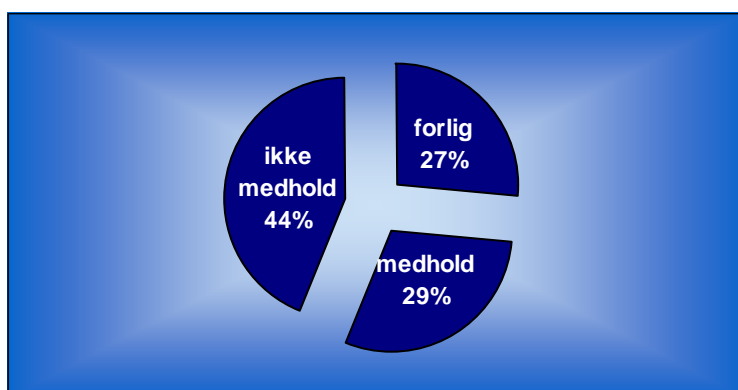
### 3.4 Klage over afslag på henvisning/henvisning

Kommunalbestyrelsen har retten til at beslutte, om en elev skal henvises til vidtgående specialundervisning, og 80 klager vedrører kommunens afslag på henvisning/ henvisning.

I 56% af klagerne vedrørende henvisning (44 klager) har forældrene opnået enten forlig eller fået medhold, mens

44% af forældre ikke har fået medhold i klage over afslag på henvisning til vidtgående specialundervisning.

Tabel 7: Afgørelser i 80 klager over afslag på henvisning/henvisning



Kommunerne har tilsyneladende været mere tilbageholdende med at indgå forlig i skoleåret 2003-04, hvor knap hver fjerde sag afsluttedes med forlig, end i 2002-03, hvor der blev indgået forlig med forældrene i næsten hver tredje sag.

Med Klagenævnets afgørelser forholder det sig omvendt. I 2002-03 fik hver 10. forældre medhold, mens næsten hver tredje forældre fik medhold i skoleåret 2003-04.

Oversigten i bilag 6 viser, at der fra forældre i Københavns Kommune er relativt mange klager over afslag på vidtgående specialundervisning. 19 af kommunens 24 sager er klager over, at kommunens amsafdeling afviser indstilling af et barn til vidtgående specialundervisning.

Københavns Kommune har status som både amt og kommune. Kommunen har opdelt sin PPR virksomhed i fire distriktskontorer og en amsafdeling. Distriktskontorerne er i princippet en primær-kommunal forvaltningsenhed, mens Københavns Kommunes Amsafdeling har funktion som amtskommune i forbindelse med vidtgående specialundervisning.

Af klagesagerne fremgår det, at Amsafdelingen har bibeholdt kompetencen til at afvise elever, som et distriktskontor har henvist til vidtgående specialundervisning. Københavns Kommune har således ikke justeret sin praksis efter lovændringen i 2000, som gav kommunen (distriktet) retten til at henvise til vidtgående specialundervisning, mens amtet (Amsafdelingen) ikke har mulighed for at imødegå henvisningen, men alene kan beslutte det faktiske indhold i og omfang af tilbuddet til den enkelte elev.

I to ud af tre klager over Amsafdelingens afslag på henvisning har forældrene enten opnået et forlig (fem sager) eller har fået medhold i Klagenævnet (syv sager).

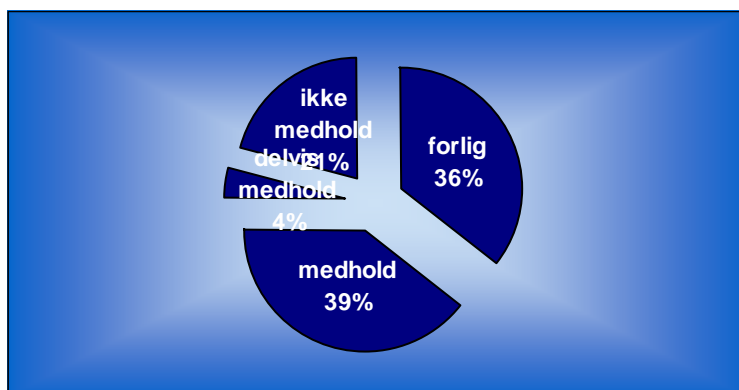
Tre regioner, Frederiksberg Kommune, Bornholms- og Frederiksborg amter, har en ordning der ligner Københavns Kommunes, idet Frederiksberg og Bornholm i lighed med Københavns Kommune har status som både amt og kommune, mens Frederiksborg Amt som forsøgsordning har udlagt amtets kompetence til at beslutte indholdet i undervisningstilbuddet til kommunerne i amtet.

Af tabel 1 fremgår det, at Klagenævnet ikke har modtaget klager fra forældre på Frederiksberg og Bornholm, og at antallet af klager fra forældre i Frederiksborg Amt ligger under landsgennemsnittet. Disse områder har således organiseret den vidtgående specialundervisning på en måde, som har været tilfredsstillende for forældrene.

### 3.5 Klager over amtets tilbud/foranstaltning

Forældrene til 132 børn har klaget over det undervisningstilbud, deres barn er blevet tilbudt. Tre klager indeholder mere end ét klagepunkt, og der er således truffet afgørelse om 135 klagepunkter.

Tabel 8: Afgørelser i 132 klager over foranstaltning





Det fremgår af tabel 8 at:

- 47 klager er afsluttet med forlig ved en fornyet dialog mellem forældre, kommune og amtskommune.
- 57 klager er afsluttet med medhold eller delvis medhold i Klagenævnet.
- 28 klager er afsluttet med, at der ikke er givet forældrene medhold.

Forældrene har således i fire ud af fem klager (104 sager i alt) fået den oprindelige afgørelse ændret, enten ved, at der er indgået forlig, eller ved at de har fået medhold.

Sammenholdes afgørelserne om foranstaltning for skoleåret 2003-04 med beslutningerne i skoleåret 2002-03, fremgår det:

- at amtskommunerne i begge skoleår har indgået forlig i næsten uændret omfang – 36% af klagerne i 2003-04 og 39% af klagerne i 2002-03
- at Klagenævnet har givet flere forældre medhold i deres klage i 2003-04 (44%) end i 2002-03 (25%)
- at 20% af forældrene ikke fik medhold i deres klage i 2003-04, mens 35% af forældrene ikke fik medhold i 2002-03
- at de fleste klager over specialskoleplacering har resulteret i en ændring. I 2003-04 fik 21 medhold og fem fik ikke-medhold, mens 11 klager over specialskoleplacering fik medhold i 2002-03, mens én fik ikke-medhold..

### **3.6 Klagerne fordelt på organisationsformer**

Den vidtgående specialundervisning er organiseret under forskellige former, som enten varetages af amtet, eller kommunen eller en privat organisation i samarbejde med amtet. Overordnet benyttes der fire organisationsformer:

1. Enkeltintegration, hvor eleven bliver i den almindelige klasse og her modtager ekstra støtte
2. Specialklasse/centerklasse, hvor eleven undervises i en mindre gruppe og som regel sammen med elever med tilsvarende behov. Eleverne kommer ofte fra flere kommuner, og nogle elever kan modtage supplerende støtte i specialklassen. Specialklasserne er som regel oprettet ved kommunale folkeskoler.
3. Specialskoler. Som regel amtskommunale specialskoler, der henvender sig til elever med sammensatte vanskeligheder indenfor en eller eventuelt flere af handicap kategorierne.
4. Intern undervisning på døgninstitutioner, anbringelsessteder eller dagbehandlingstilbud.

Betragtet ud fra disse fire måder at organisere undervisningen på, fordeler klagerne sig med:

59 klager over tildeling af timer til enkeltintegration  
12 klager over tildeling af timer i specialklasse  
19 klager over specialklasseplacering  
27 klager over specialskoleplacering

Hertil kommer 17 klager, som ikke kan henføres til undervisningens organisering, nemlig to klager over undervisningens kvalitet, og 15 klager over ”andet”, der bl.a. dækker klage over specialpædagogisk bistand til småbørn, undervisningsrelaterede hjælpemidler samt manglende tilbud om fysio- og ergoterapi.

## 4. Generelle problemstillinger

I det følgende fremlægges nogle af de specielle og generelle problemstillinger, som har kunnet aflæses af klagesagerne.

### 4.1. Dialog med forældrene

Regelsættet om specialundervisning fremhæver som et ufravigeligt princip, at beslutningen om iværksættelse af specialundervisning sker i samarbejde med forældrene og eleven og på baggrund af en individuel pædagogisk og psykologisk vurdering af barnet og undervisningen.

Bekendtgørelsen om specialundervisning:

§3, stk. 8 Forslag efter stk. 5 afgives efter samråd med forældrene og eleven. Kan der ikke opnås enighed med forældrene, skal den pædagogisk-psykologiske udtalelse redegøre herfor samt for, hvorvidt den foreslåede specialundervisning eller anden specialpædagogiske bistand vurderes at være absolut påkrævet.

§ 3, stk. 9.....Der skal lægges betydelig vægt på forældrenes ønsker med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af specialundervisningen.

§3, stk. 10.....Forældrenes og elevens ønske med hensyn til den skolemæssige placering skal så vidt muligt følges.

§5 stk. 5: Amtsrådet skal ved sin beslutning om den nærmere ordning af undervisningen lægge betydelig vægt på forældrenes ønsker. Forældrenes og elevens ønsker med hensyn til den skolemæssige placering skal så vidt muligt følges. Henvisning til specialundervisning i kostskoleform forudsætter samtykke fra forældrene og eleven, med mindre henvisningen finder sted i medfør af folkeskolens § 22, stk. 5 og 6. Bestemmelsen i § 3, stk. 12 finder tilsvarende anvendelse ved iværksættelse af vidtgående specialundervisning.

En væsentlig konklusion af Klagenævnets afgørelser er, at hovedparten af forældrene ikke har en oplevelse af, at de har været inddraget i planlægningen af deres barns specialundervisning, eller at der er blevet taget hensyn til deres ønsker om foranstaltning (skole).

Forældre giver i en del sager udtryk for, at det i stedet er politisk- og økonomiske hensyn, som har været afgørende for skolemyndighedernes beslutninger.

I nogle afgørelser har Klagenævnet overfor en (amts)kommune understreget kravet om samarbejde med forældrene:

”Endelig skal Klagenævnet udtale, at det følger af folkeskolens regler om specialundervisning, at der skal lægges betydelig vægt på forældrenes ønsker om skoleplacering. Dette kræver, at amtet skal indgå i en dialog med forældrene og i god tid orientere om relevante skoletilbud.”

og i brev til forældre:

”Klagenævnet skal endvidere udtale, at ifølge folkeskolelovens regler om specialundervisning skal myndighedernes beslutninger om undervisningen ske i en dialog med forældrene, ligesom afgørelser på området skal begrundes og ledsages af en klagevejledning. Det er elevens individuelle behov, som er grundlaget for myndighedernes beslutning om foranstaltningens omfang.”

## 4.2. Klare og velbegrundede afgørelser

Det følger af forvaltningslovens regler og hensynet til forældrenes klagemuligheder, at skolemyn-  
dighedernes beslutninger skal kunne forstås af forældrene.

Klagenævnet har i mange sager måtte føje til sin afgørelse:

”at ifølge forvaltningsloven skal en afgørelse fra en offentlig myndighed meddeles skriftlig, være klar og begrundet og ledsaget af en klagevejledning. Dette synes ikke at være tilfældet i tilstrækkeligt omfang, hvilket nævnet finder kritisabelt.”

## 4.3 Sagsbehandlingen – og tiden

Sagsbehandlingstiden er her målt som tiden fra forældrene sender deres klage, og til de modtager en afgørelse. Dette tidsrum bruges først til, at Klagenævnets sekretariat i Uddannelsesstyrelsen sender klagen til udtalelse i amt og/eller kommunen. Sendes høringsbrevet begge steder, vil det som regel efter en nærmere vurdering ske i sager om henvisning.

Klagenævnets sekretariat giver forældrene meddelelse hver gang, der foretages noget væsentligt i klagesagen.

Nævnet skal understrege, at det helt afgørende problem i forbindelse med sagsbehandlingstiden er de sene visitationer i amt og kommune.

Sekretariat modtager langt hovedparten af klagerne sidst på foråret/først på sommeren, hvilket gør det umuligt at afgøre sagerne inden skolestart i august. Det opleves som et meget stort problem for de forældre, der ikke i løbet af sommeren og inden skoleårets start kan få oplyst, hvor og hvordan deres barn skal modtage undervisning.

Tabel 9: Sagsbehandlingstiden

Tid	1-4 uger	5-8 uger	9-12 uger	13-16 uger	17-20 uger	21-24 uger	25-28 uger	29-32 uger
Antal	18	42	71	44	14	18	1	2
Antal i %	9%	20%	34%	21%	7%	9%		1%

Som det fremgår af tabel 9 bliver 2/3 af sagerne afsluttet indenfor 12 uger, og efter 16 uger er 4/5 af sagerne afgjort.

Sammenholdt med skoleåret 2002-03 er sagsbehandlingstiden blevet afkortet en smule, idet halvdelen af klagerne i 2002-03 blev afgjort indenfor 12 uger, mens 1/3 af klagerne fik afgørelsen indenfor 20 uger.

Sammenlignes sagsbehandlingstiden for klager over henvisning, der kun involverer kommunen og klager over tilbud/foranstaltning, hvor både kommunen og amt er inddraget, ses der ikke nogen speciel forskel. Der kan således ikke aflæses en hurtigere sagsbehandling i henvisningssagerne, hvor kun kommunen er part.

(Amt)kommunernes afgørelser for skoleåret 2003-04 er i lighed med skoleåret 2002-03 som oftest blevet anket i april, maj og juni måned. I skoleåret 2003-04 er ca. 50 sager først sendt efter skole-sommerferiens start, og Klagenævnets afgørelser er således i de fleste tilfælde kommet efter det nye skoleår er begyndt. Det giver et alvorligt problem for eleven og familien, når der ikke er truffet afgørelse inden skoleåret starter, specielt i de sager, hvor klagen drejer sig om skole- eller klasseskift.

#### 4.4. Synliggørelse af undervisningen

Begrebet vidtgående specialundervisning refererer til den indsats skolen yder over for en elev, og ikke til elevens diagnose. I en stor del af klagesagerne tages der stadig udgangspunkt i barnets diagnose og ikke i en af barnets hidtidige undervisning afledt overvejelse om elevens fremtidige undervisning.

Af vejledningen om folkeskolens indsats over for elever, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, fremgår, at henvisning til specialundervisning bygger på såvel den hidtidige undervisning som planer for kommende undervisning, der kan afhjælpe elevens vanskeligheder:

Ad § 3, stk. 1... Ved den pædagogisk-psykologiske vurdering skabes størst mulig sikkerhed for, at den støtte, som iværksættes, bliver relevant i forhold til elevens særlige behov,

- hvis klasselæreren eller andre af elevens lærere, herunder det pågældende lærerteam, vurderer, at en elevs undervisningsbehov ikke kan imødekommes inden for rammerne af den almindelige undervisning, indstilles eleven til en pædagogisk-psykologisk vurdering,
- hvis indstillingen indeholder en grundig beskrivelse af den uoverensstemmelse, der er opstået mellem elevens kompetencer og potentialer, samt mulighederne for at tilrettelægge undervisningen inden for skolens almindelige rammer,
- hvis det gennem indstillingen præciseres, hvilke former for undervisningsdifferentiering, der har været anvendt, hvad der i øvrigt har været iværksat for at tilgodese elevens særlige behov, hvilke resultater der er opnået, og hvilke særlige årsager der kan være til, at elevens særlige behov ikke er blevet tilgode-set. Det er væsentligt, at der i beskrivelsen tages udgangspunkt i elevens ressourcer og potentialer, og at dette ses i forhold til den enkelte elevs alsidige og personlige udvikling.

Ad. § 9, stk. 1-2, ..Ud over læseplanen bør der for hver enkel elev i specialundervisningen udarbejdes en individuel plan for elevens undervisning. Der henvises til Undervisningsministeriets Temahæfte 16 fra 1996.

(Amts)kommunen medsender som regel udtalelser og undersøgelser fra eksperter - psykologer, speciallæger og fysioterapeuter. Dette materiale giver primært en beskrivelse af eleven og elevens vanskeligheder, som de kommer til udtryk gennem tests, undersøgelser og målinger. Tilgangen til undervisningen er derfor i mange sager, at det er eleven isoleret set, som har et problem.

Materialet omhandler i mindre grad undervisningsmiljøet og herunder hvilke forhold i undervisningen, som gør, at eleven ikke kan tilgodeses, samt hvilke muligheder undervisningen, lærerne og de andre elever har for at indgå i et samspil. Der foreligger således sjældent en beskrivelse af elevens undervisning det seneste år eller en evaluering af den. En plan for den kommende periodes undervisning mangler tilsvarende. I en del klagesager bliver undervisningen således ikke synliggjort.

I nogle klagesager er vedlagt en undervisningsplan, og i andre sager har Klagenævnet bedt om at få elevens undervisningsplan eftersendt. I nogle af sagerne har der været en beskrivelse af intentioner med og resultaterne af den hidtidige undervisning og en beskrivelse af elevens forudsætninger og kompetencer, som tilgang til den kommende undervisning. Dette har i de pågældende klagesager givet et bedre fagligt grundlag for at træffe en afgørelse i den konkrete sag.

#### **4.5. Den økonomiske grænse mellem almindelig og vidtgående specialundervisning**

Økonomien har en væsentlig betydning for, hvornår grænsen for den kommunale specialundervisning overskrides, og i nogle klagesager mener forældrene, at økonomien har haft en væsentlig større betydning end de pædagogiske hensyn.

Således omhandler ca. 25% af klagerne forældrenes ønske om flere støttetimer til deres barn end amtskommunen har tilbudt, og i 3/5 af disse sager opnås enten forlig eller forældrene får medhold i Klagenævnet.

#### **4.6 Kvaliteten af sagsmaterialet**

I nogle tilfælde er kvaliteten af det indsendte materiale fra amter og kommuner ikke tilfredsstillende.

Det gælder især som nævnt under pkt. 4.4 fakta vedrørende undervisningen. Er oplysningerne meget mangelfulde, fører det ofte til medhold til forældre, idet der trods anmodning herom fra Klagenævnets sekretariat mangler enten faglig eller individuel begrundelse fra amt eller kommune.

#### **4.7 Anvendelse af PPR**

I nogle få sager har PPR ikke eller kun i mindre grad været inddraget. Det har ført til en påtale fra Klagenævnet. Det skal understreges, at forældres ønske om en PPR-undersøgelse altid skal følges, medmindre de kommunale myndigheder kan give en faglig begrundelse for at undlade.

#### **4.8. Ordblindhed**

Klagenævnet har konstateret et stigende antal problemer med kommuners tilbud til elever med ordblindhed.

Klagenævnet skal understrege, at der ikke i folkeskoleloven er hjemmel til at indføre særlige regler for denne elevgruppe.

Således kan ordblindeundervisning

- ikke kun foregå på visse klassetrin og/eller inden for specifikke og ufravigelige kapacitetsmæssige rammer
- i hele skoleforløbet afstedkomme behov for en vidtgående indsats i medfør af folkeskolelovens § 20, stk. 2
- ikke pr. definition give adgang til vidtgående specialundervisning
- kun ydes, når der foreligger en faglig og individuel begrundelse for henvisning eller afslag på henvisning.