



Klagenævnet for
Specialundervisning

Årsrapport 2012

Klagesager om specialundervisning

Februar 2013

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	3
2. Klagenævnets virksomhed.....	5
2.1. Klagenævnets kompetence	5
2.2. Klagenævnets sammensætning.....	5
2.3. Sagsgang.....	6
3. Klagesager i 2012.....	8
3.1. Modtagne klagesager.....	8
3.2. Afsluttede klagesager	9
3.3. Realitetsbehandlede klagesager	10
3.4. Sagsbehandlingstid.....	11
3.5. Klagesager fordelt på kommuner	12
4. Hovedpunkter for klagenævnets arbejde i 2012.....	14
4.1. Nyt specialundervisningsbegreb på folkeskoleområdet	14
4.2. Den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse	17
5. Kommunernes sagsbehandling.....	19
6. Klagesager på folkeskoleområdet.....	21
6.1. Modtagne klagesager.....	21
6.2. Klageårsager.....	21
6.3. Afsluttede klagesager	23
6.4. Udfaldet af de afsluttede klagesager	23
6.5. Realitetsbehandlede folkeskolesager	24
6.6. Udfaldet af de realitetsbehandlede folkeskolesager.....	24
6.7. Hyppigste henvisningsårsager	25
7. Den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse	28
7.1. Modtagne klagesager.....	28
7.2. Klageårsager.....	28
7.3. Udfaldet af de afsluttede klagesager	28
7.4. Realitetsbehandlede klagesager	29
7.5. Udfaldet af de realitetsbehandlede klagesager	29
8. Førskolebørn	30
9. Specialundervisning for voksne	31
Bilag 1: Oversigt over klagesagernes fordeling på landets kommuner.....	32

1. Indledning

Hvert år offentliggør Klagenævnet for Specialundervisning en rapport over sin virksomhed i året, der er gået.¹ Årsrapportens formål er at fortælle om klagenævnets arbejde til en bredere kreds, herunder interesseorganisationer, myndigheder og borgere med interesse for området.

Den 1. maj 2012 kom der nye regler om specialundervisning til folkeskoleelever, som skal støtte en øget inklusion af elever med særlige undervisningsbehov i almenkolemiljøet. De nye regler betød bl.a., at specialundervisningsbegrebet blev ændret, således at specialundervisning enten er undervisning, der gives i en specialklasse, specialskole, eller støtte i mindst 9 undervisningstimer (à 60 minutter) ugentligt i normalklasse, jf. folkeskolelovens § 3, stk. 2.² De nye regler førte også til, at klagenævnets sammensætning blev ændret, således at repræsentanten for Danske Regioner og den særligt sagkyndige, som var udpeget af Danske Regioner, udgik af nævnet.³ Endelig blev klagenævnets kompetence præciseret i en ny bestemmelse i folkeskolelovens § 51 c, jf. nærmere herom under afsnit 4.1.⁴

Lovændringerne har ikke betydning for forældres mulighed for at klage over kommunale afgørelser om specialundervisning til folkeskolebørn til klagenævnet. Alligevel kan det konstateres, at der er sket et fald i antallet af klagesager på folkeskoleområdet fra 289 i 2011 til 265 i 2012, jf. nærmere herom i afsnit 3.1.

Ud over et fald i antallet af klagesager på folkeskoleområdet ses ligeledes et fald i antallet af klagesager vedrørende ungdomsuddannelse for unge med særlige behov. I 2011 modtog klagenævnet 133 klagesager på dette område. I 2012 har klagenævnet kun modtaget 108 klagesager.

Samlet er der sket et fald i antallet af klagesager fra 471 klagesager i 2011 til 407 klagesager i 2012. Faldet har betydet, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i klagenævnet i løbet af 2012 blev kortere. I 2012 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 3,9 måneder mod 5,4 måneder i 2011, jf. nærmere herom i afsnit 3.4.

Den 1. juli 2012 blev sekretariatet for klagenævnet overflyttet til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen varetager i forvejen sekretariatsbetjeningen af en række uafhængige nævn, f.eks. Ligebe-

¹ Jf. § 17 i bekendtgørelse nr. 446 af 19. maj 2006 om forretningsorden for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

² Lov nr. 379 af 28. april 2012. Før lovændringen kunne specialundervisning også være støtte i mindre end 9 undervisningstimer à 60 minutter. Der er i den nugældende folkeskolelov ikke mulighed for at give specialundervisningsstøtte til en enkelt elev i mindre end 9 undervisningstimer. I stedet skal der gives støtte inden for rammerne af den almindelige undervisning, fx i form af undervisningsdifferentiering, holddannelse og supplerende undervisning.

³ Det fremgår af forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om friskoler og private grundskoler m.v. og lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler) nr. 103 af 1. marts 2011, at baggrunden for ændringen af sammensætningen af klagenævnet er, at nævnet siden kommunalreformen har modtaget meget få klagesager vedrørende regionale specialundervisningstilbud, jf. afsnit 2.3.2 i lovforslaget.

⁴ Lovændringen betød også, at klagenævnet skiftede navn fra Klagenævnet for vidtgående specialundervisning til Klagenævnet for Specialundervisning.

handlingsnævnet. Herudover behandler Ankestyrelsen sager, som ligger tæt op ad klagenævnets retsområde, navnlig sager om den sociale servicelov, hvor der skal tages stilling til, om børn og voksne skal have forskellige specialtilbud.

Da sekretariatet som følge af flytningen til Ankestyrelsen overgik til et andet it-system, er statistikken i denne årsrapport baseret på tal fra to forskellige databaser.

På www.klagenævnet.dk kan man finde tidligere årsrapporter samt flere oplysninger om klagenævnets arbejde.

2. Klagenævnets virksomhed

2.1. Klagenævnets kompetence

Klagenævnet for Specialundervisning er en uafhængig klageinstans. Klagenævnet kan træffe afgørelser i klagesager om specialundervisning til elever i folkeskolen. Det gælder elever, der har behov for undervisning i specialskole eller specialklasse samt elever med behov for støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt i almenklassen.⁵

Klagenævnet kan desuden træffe afgørelser i klagesager vedrørende den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse til unge med særlige behov, klager over retlige spørgsmål vedrørende specialundervisning for voksne samt klager over regionale specialpædagogiske tilbud til førskolebørn. Se henholdsvis afsnit 6, 7, 8 og 9 for en uddybende beskrivelse af de fire sagsområder.

Regelgrundlaget for klagenævnets virksomhed er fastlagt i en række love og bekendtgørelser. Dette regelgrundlag er nærmere beskrevet i boks 1 nedenfor.

Boks 1. Regelgrundlaget for klagenævnets virksomhed

- Lovbekendtgørelse nr. 998 af 16. august 2010 om folkeskolen med senere ændringer.
- Bekendtgørelse nr. 380 af 28. april 2012 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.
- Bekendtgørelse nr. 356 af 24. april 2006 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.
- Lov nr. 564 af 6. juni 2007 om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov.
- Bekendtgørelse nr. 974 af 19. juli 2007 om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov.
- Lovbekendtgørelse nr. 929 af 25. august 2011 om specialundervisning for voksne.
- Bekendtgørelse nr. 378 af 28. april 2006 om specialundervisning for voksne.
- Bekendtgørelse nr. 446 af 19. maj 2006 om forretningsorden for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

2.2. Klagenævnets sammensætning

Klagenævnet er sammensat af en formand og fire medlemmer, som udpeges af børne- og undervisningsministeren efter indstilling fra KL (Kommunernes Landsforening) og Danske Handicaporganisationer (DH).⁶

⁵ Gældende fra 1. maj 2012 som følge af de nye regler i folkeskoleloven om specialundervisning.

⁶ Pr. 1. maj 2012 ændredes klagenævnets sammensætning således, at det medlem, som blev indstillet af Danske Regioner udgik af nævnet. Ligeledes udgik den særligt sagkyndige for Danske Regioner, jf. lov nr. 379 af 28. april 2012 om ændring af lov af folkeskolen mv..

KL kan udpege en sagkyndig rådgiver, der deltager i klagenævnets møder. Medlemmerne er udpeget for en fireårig periode.⁷ De siddende medlemmer blev udpeget med virkning fra 1. januar 2011.

Boks 2. Klagenævnets sammensætning fra 1. januar 2012

Klagenævnet har følgende medlemmer:

- Landsdommer Lis Sejr (formand)
- Anne-Dorte Krog (KL)
- Anders Buhl-Christensen (KL)
- Kitt Boel (DH)
- Morten Carlsson (DH)

Cand.pæd.psyk. Lene Hatt var i 2012 tilknyttet klagenævnet som særligt sagkyndig for KL.

Stedfortrædere for medlemmerne er:

- Direktør Torben Sørensen (stedfortræder for formanden)
- Lis Ravn Ebbesen (KL)
- Ib Bjerregaard (KL)
- Brian Pedersen (DH)
- Karl-Åge Andreasen (DH)

Der er knyttet juridisk og pædagogisk sekretariatsbistand til klagenævnet, som varetager forberedelsen af klagesagerne til nævnbehandlingen. Der er tre jurister, en faglig konsulent, to kontorfunktionærer samt to studenter i sekretariatet. Sekretariatet kan herudover gøre brug af tre eksterne konsulenter. Indtil den 1. juli 2012 blev sekretariatsfunktionen varetaget af Ministeriet for Børn og Undervisning, Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen. Den 1. juli 2012 overtog Ankestyrelsen, som henhører under Social- og Integrationsministeriet, ansvaret for sekretariatsbetjeningen af klagenævnet.⁸

2.3. Sagsgang

Klagenævnet har haft 16 møder i 2012. Inden en sag behandles af nævnet, forbereder sekretariatet sagen. Sekretariatet sørger for, at alle relevante oplysninger i sagen indhentes fra

⁷ Jf. § 2 i bekendtgørelse nr. 446 af 19. maj 2006 om forretningsorden for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

⁸ Lov nr. 512 af 4. juni 2012 om lov om ændring af lov om folkeskolen. Det følger af § 51 a, stk. 5, at Børne- og undervisningsministeren stiller sekretariatsbistand til rådighed for Klagenævnet for Specialundervisning. Børne- og undervisningsministeren kan efter forhandling med social- og integrationsministeren bemyndige Ankestyrelsen til at varetage sekretariatsbetjeningen af Klagenævnet for Specialundervisning. Baggrunden for lovforslaget var, at der kunne opnås en øget professionalisering af sagsforberedelsen og en bedre ressourceanvendelse ved at delegere sekretariatsbetjeningen af klagenævnet til Ankestyrelsen.

kommunen og klager, og at der udarbejdes en faglig indstilling til sagen, som klagenævnet herefter behandler. Nedenfor er sagsgangene på klagenævnets sagsområder gennemgået.

Specialpædagogisk bistand og specialundervisning på førskole- og folkeskoleområdet

I sager om specialundervisning til folkeskoleelever eller specialpædagogisk bistand til førskolebørn skal en klage over kommunens afgørelse indgives til kommunen, som herefter har fire uger til at genvurdere afgørelsen. Hvis kommunen opretholder sin afgørelse, skal kommunen sende klagen og sagens dokumenter til sekretariatet. Hvis sekretariatet ikke har modtaget alle dokumenter i sagen, vil kommunen blive bedt om at fremsende de manglende dokumenter. Når sekretariatet har modtaget alle sagens dokumenter, får forældrene tilsendt dokumenterne og får mulighed for at komme med bemærkninger til sagen (partshøring). Når partshøringen er gennemført, behandler en faglig konsulent og en jurist sagen, som herefter bliver forelagt for klagenævnet med en indstilling til afgørelse. Klagenævnet behandler herefter sagen på et møde.

Den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse

En klage vedrørende den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse skal sendes direkte til klagenævnet. Når klagenævnet modtager en klage vedrørende ungdomsuddannelsen for unge med særlige behov, sendes en høring til kommunen. Kommunen bliver ved høringen bedt om at afgive en udtalelse om sagen og sende sagens dokumenter til sekretariatet. Når sagens dokumenter og udtalelsen er modtaget, undersøger sekretariatet, om alle relevante oplysninger er vedlagt, og om udtalelsen giver anledning til at høre kommunen igen. Når alle relevante dokumenter er i sagen, bliver sagen sendt til den unge/forældrene, for at den unge/forældrene får mulighed for at kommentere sagsoplysningerne (partshøring). Når høringen af kommunen og den unge/forældrene er gennemført, vurderer en faglig konsulent og en jurist sagen, hvorefter den bliver forelagt for klagenævnet med en indstilling til afgørelse. Klagenævnet behandler herefter sagen på et møde.

Specialundervisning for voksne

En klage over afgørelse om specialundervisning for voksne skal også sendes direkte til klagenævnet. Ved modtagelse af en klage over specialundervisning for voksne bliver kommunen bedt om at afgive en udtalelse samt sende sagens oplysninger til sekretariatet. Når alle relevante oplysninger er modtaget, sendes disse til høring hos borgeren (partshøring). Klagenævnet kan i sager om specialundervisning for voksne kun tage stilling til retlige spørgsmål, f.eks. om kommunen har anvendt saglige hensyn ved sin skønsudøvelse og spørgsmål om aktindsigt og partshøring. Efter høringerne er gennemført, udarbejder en jurist en indstilling til en retlig vurdering af kommunens behandling af sagen, som forelægges klagenævnets formand efter bemyndigelse fra nævnet.

I alle sager skal afgørelsen sendes til klageren senest tre hverdage efter, at klagenævnet/ klagenævnets formand har behandlet sagen.

3. Klagesager i 2012

3.1. Modtagne klagesager

Antallet af modtagne klagesager

Antallet af modtagne klagesager er faldet fra 471 klagesager i 2011 til 407 klagesager i 2012, hvilket er et fald på 14 pct., jf. tabel 1.

Som det fremgår af tabel 1, var der et markant fald i antallet af klagesager fra 2010 til 2011 på folkeskoleklagesager. Årsagen til faldet var, at der blev indført en ændret klageadgang pr. 1. august 2010 vedrørende specialundervisning til folkeskoleelever.⁹

I 2012 er faldet i antallet af klagesager sket på både folkeskoleområdet, ungdomsområdet, og voksenområdet, jf. tabel 1.

Tabel 1. Fordeling af klager inden for klagenævnets sagsområder

Klagenævnets sagsområder	2010	2011	2012
Folkeskoleklagesager	428	289	265
Ungdomsklagesager	138	133	108
Voksenklagesager	46	47	34
Førskoleklagesager	5	2	0
I alt	617	471	407

Kilde: Klagenævnssekretariatet

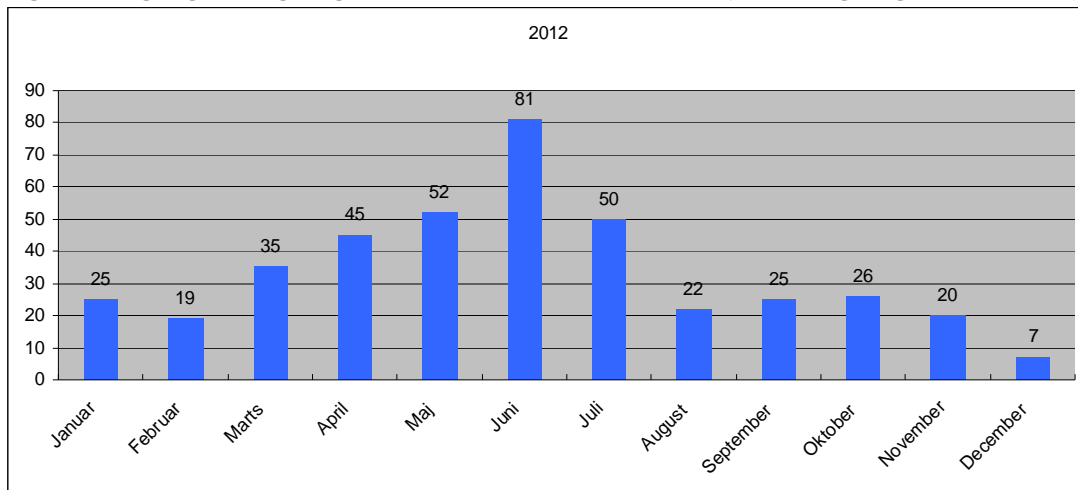
Antallet af indkomne klagesager på folkeskoleområdet er faldet fra 289 klagesager i 2011 til 265 klagesager i 2012, svarende til et fald på 8 pct. På ungdomsområdet er faldet større, da der sket et fald på 19 pct. fra 133 klagesager i 2011 til 108 klagesager i 2012, jf. tabel 1.

På voksenområdet – som er et lille sagsområde – har antallet af indkomne klagesager været nogenlunde stabilt i 2010 og 2011. I 2012 er der også på dette område sket et fald fra 47 sager i 2011 til 34 sager i 2012. Klagenævnet har ikke modtaget klagesager på førskoleområdet i 2012.

Tilgangen af klagesager i løbet af 2012

Ud over at klagenævnet i 2012 har modtaget færre klagesager end i 2010 og 2011, så har tilgangen af klagesager i løbet af 2012 også været anderledes. I 2012 har klagenævnet modtaget flest klagesager i juni måned, jf. figur 1. Tidligere har tilgangen af sager typisk været størst i april og maj. Ændringen skyldes formentlig, at ny lovgivning om øget inklusion af folkeskoleelever trådte i kraft 1. maj 2012, og mange kommuner har ventet med at visitere eleverne til den ny lovgivning var trådt i kraft.

⁹ Pr. 1. august 2010 skal klager over kommunale afgørelser om specialundervisning til folkeskoleelever ikke længere sendes direkte til klagenævnet, men først til genvurdering hos kommunen.

Figur 1. Tilgang af klagesager i de enkelte måneder i 2012 (antal klagesager per måned)

Kilde: Klagenævnssekretariatet

I 2012 har klagenævnet modtaget 56 pct. af klagesagerne i månederne april til juli, jf. figur 1.

32 pct. af klagesagerne er indkommet i sommermånederne. Langt de fleste klagesager – som er modtaget i disse måneder – vedrører folkeskoleelever. Klagenævnet kan typisk ikke nå at behandle de klagesager, som først er modtaget i juni og juli, inden skolestart i primo august. Desuden er klagenævnets sekretariat – selvom klagen sammen med sagens dokumenter er indsendt af kommunen eller skolen – oftest nødsaget til at indhente yderligere dokumenter fra kommunen og skolen, og da skolerne er lukket i sommermånederne, og bemanningen af kommunernes skoleforvaltning er lav i disse måneder, forsinkes klagesagens behandling i disse sager.

Klagenævnet har på forskellig vis oplyst kommunerne om, hvilke dokumenter der skal indsendes til en klage, jf. nærmere herom i afsnit 4.1.4.

3.2. Afsluttede klagesager

I 2012 har klagenævnet afsluttet 459 klagesager.

Boks 3. Hvornår er en sag afsluttet

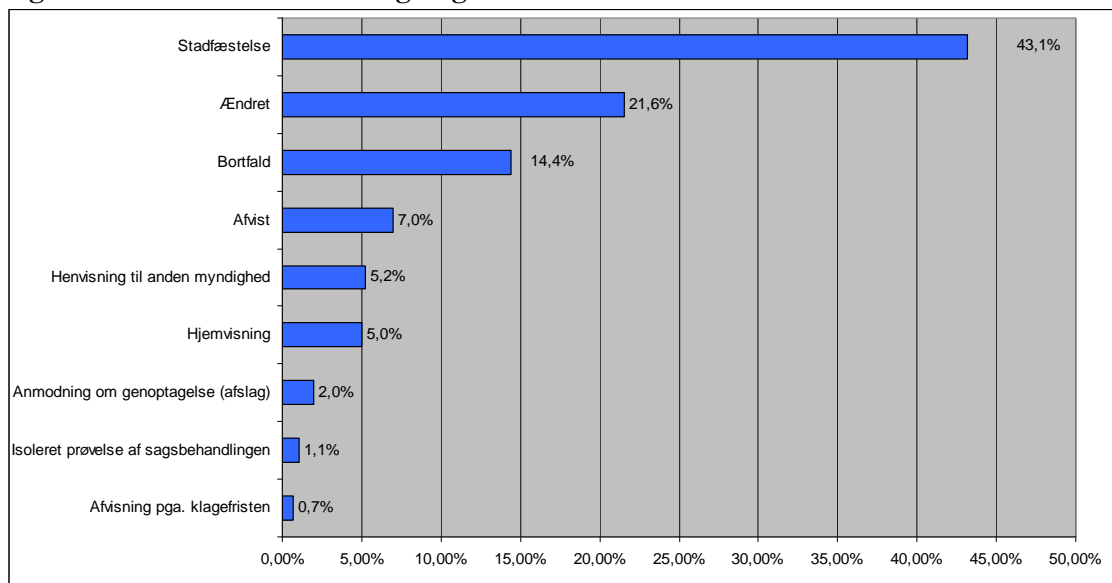
En sag betragtes som afsluttet, når:

- klagenævnet har afvist sagen.
- klagenævnet har behandlet sagen, herunder eventuelt hjemvist sagen til fornyet afgørelse i kommunen.
- kommunen har genoptaget sagen og truffet en ny afgørelse, som betyder, at sagen bliver forliget mellem borger og kommune; det vil sige, at der er opnået enighed.
- borgeren har valgt at trække klagen tilbage.

Langt størstedelen af de afsluttede klagesager i 2012 er blevet realitetsbehandlet, nemlig i alt 70 pct. Det er sager, hvor klagenævnet enten har opretholdt eller ændret kommunens afgørelse, herunder hjemvist sagen til fornyet behandling i kommunen, jf. figur 2.

Som det fremgår af figur 2, så blev 14 pct. af klagesagerne i 2012 afsluttet som følge af, at borgeren valgte at trække klagen, f.eks. som følge af at borgeren blev enig med kommunen om et undervisningstilbud. Det var den samme andel som i 2011.

Figur 2. Udfald af afsluttede klagesager i 2012



Kilde: Klagenævnssekretariatet

3.3. Realitetsbehandlede klagesager

Ud af de 459 afsluttede klagesager har klagenævnet realitetsbehandlet 320 klagesager i 2012 (70 pct.), jf. boks 4. 23 sager ud af de 320 klagesager blev hjemvist til fornyet behandling i kommunen.

Boks 4. Hvad er en realitetsbehandlet sag

En sag betragtes som realitetsbehandlet, når:

- klagenævnet ændrer eller opretholder kommunens afgørelse i sagen.
- klagenævnet hjemviser kommunens afgørelse til ny behandling i kommunen.

Anm.: Klagenævnet hjemviser til fornyet behandling i kommunen i de tilfælde, hvor der kommer væsentlige nye oplysninger i sagen eller i tilfælde af alvorlige sagsbehandlingsfejl i kommunens sagsbehandling, f.eks. at afgørelsen er truffet på et utilstrækkeligt grundlag.

I 2010 og 2011 realitetsbehandlede klagenævnet henholdsvis 393 og 377 klagesager, jf. tabel 2. Årsagen til, at klagenævnet har behandlet færre sager i 2012 end hidtil, skyldes dels at der er sket et fald i antallet af modtagne klagesager, og dels at klagesagerne er blevet mere komplekse og dermed tager længere tid at behandle.

Tabel 2. Antal realitetsbehandlede klagesager i perioden 2010-2012

Årstal	2010	2011	2012
Antal realitetsbehandlede klagesager	393	377	320

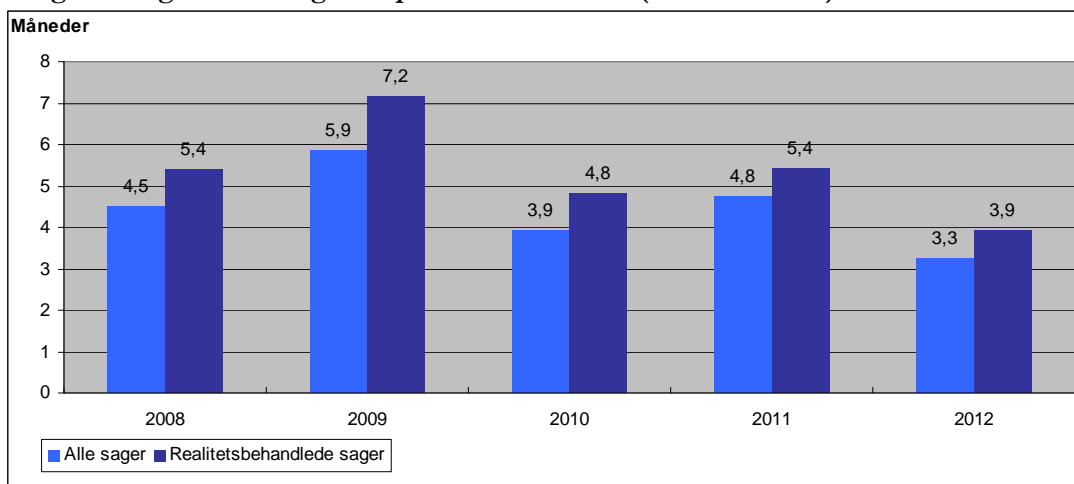
Kilde: Klagenævnssekretariatet

Nogle af de realitetsbehandlede klagesager behandles ikke på nævnsmøder, men afgøres af formanden for klagenævnet efter bemyndigelse fra nævnet.¹⁰ Dette er f.eks. sager, hvor klagenævnet hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen, jf. boks 5 ovenfor.

3.4. Sagsbehandlingstid

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle klagesager var 3,3 måneder i 2012, mens den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de realitetsbehandlede klagesager var 3,9 måneder, jf. figur 3. I 2011 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på alle klagesager 4,8 måneder og 5,4 måneder på de realitetsbehandlede sager.

Årsagen til, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2012 er kortere end i 2011, er hovedsageligt et fald i antallet af modtagne klagesager. Herudover har sekretariatet i flere år arbejdet målrettet med at optimere sagsgangene ved brug af Lean-værktøjer. Dertil kommer, at sagsbehandlingen i sekretariatet – som en del af et større effektiviseringsprojekt i Ankestyrelsen – er blevet digitaliseret i 2012.

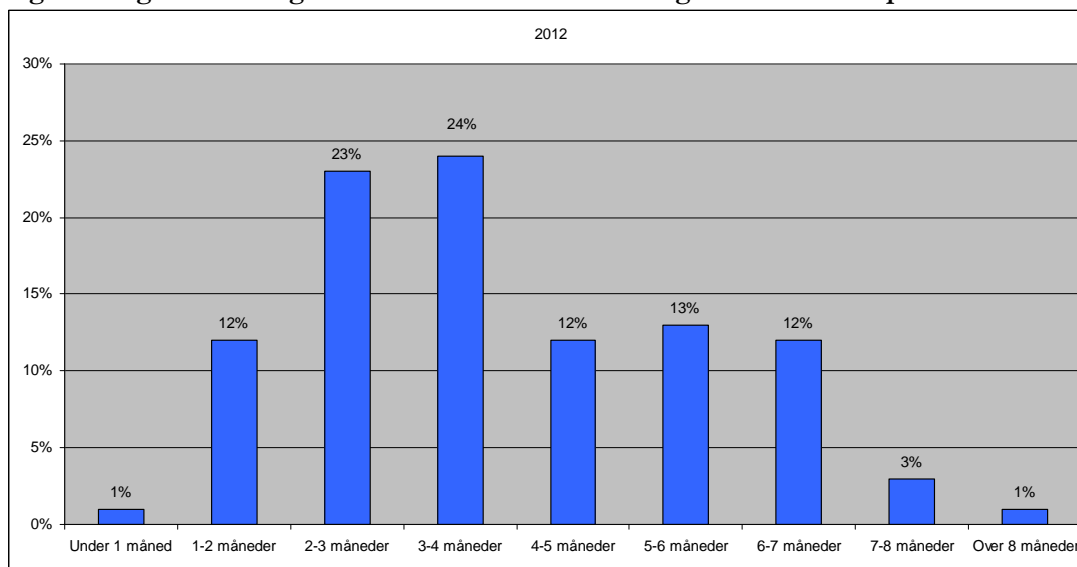
Figur 3. Sagsbehandlingstid i perioden 2008-2012 (antal måneder)

Kilde: Klagenævnssekretariatet

¹⁰ Klagenævnets medlemmer kan bemyndige formanden for klagenævnet til at træffe afgørelse i visse sager, jf. § 10 i forretningsorden for Klagenævnet for vidtgående specialundersøgelse (Bekendtgørelse nr. 446 af 14. maj 2006).

De realitetsbehandlede klagesager har en længere sagsbehandlingstid end de andre klagesager. Det skyldes, at sagsgangen er længere end i de sager, hvor klagen afvises, eksempelvis som følge af, at klagefristen er overskredet, eller hvor klagen trækkes, fordi der er opnået enighed, mens sagen verserede i klagenævnet.

Figur 4. Sagsbehandlingstid for realitetsbehandlede sager i 2012 fordelt på måneder



Kilde: Klagenævnssekretariatet

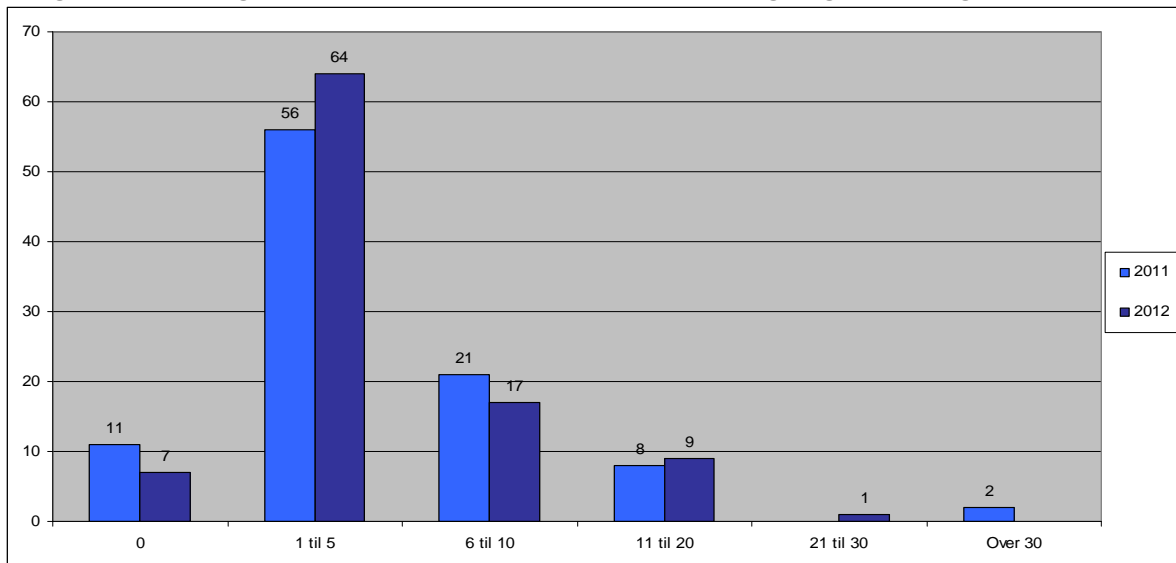
Som det fremgår af figur 4, så blev 60 pct. af de realitetsbehandlede sager behandlet inden for 4 måneder. I 2011 var det kun 22 pct. af sagerne, som blev behandlet inden for 4 måneder.¹¹ 36 pct. af sagerne havde i 2012 en sagsbehandlingstid mellem 4 og 7 måneder (55 pct. i 2011).

3.5. Klagesager fordelt på kommuner

Langt størstedelen af de kommuner, som i 2012 har haft klagesager, har haft mellem 1 og 5 klagesager verserende, nemlig 64 kommuner, jf. figur 5. Kun 1 kommune har haft mere end 21 verserende sager. 7 ud af 98 kommuner har slet ikke haft en klagesag verserende hos klagenævnet, jf. figur 5. I bilag 1 er der en mere detaljeret oversigt over, hvor mange klagesager hver enkelt kommune havde verserende i 2012. Holbæk Kommune og Vordingborg Kommune har haft flest klagesager i 2012, hvis der tages højde for indbyggertallet i de to kommuner.

¹¹ Årsrapport for 2011, figur 4, side 12.

Figur 5. Fordeling af kommuner på antallet af afsluttede klagesager i 2011 og 2012



Kilde: Klagenævnssekretariatet

En af de kommuner, som havde en del klagesager i 2011 var Aabenraa Kommune.¹² Klagenævnets sekretariat havde i efteråret 2011 møde med repræsentanter fra skoleforvaltning, hvor der blevet taget udgangspunkt i de mange klagesager fra kommunen, herunder hvordan dialogen med forældrene kunne forbedres, idet nogle af klagesagerne tydeligvis beroede på manglende kommunikation og forventningsafstemning.¹³ I 2012 har klagenævnet ikke behandlet klagesager fra Aabenraa Kommune.

¹² Årsrapporten for 2011, bilag 1.

¹³ Klagenævnets sekretariat holder 2-4 gange årligt dialogmøder med udvalgte kommuner. Derudover tager sekretariatet også ud og holder oplæg om klagesagerne og nævnets praksis.

4. Hovedpunkter for klagenævnets arbejde i 2012

4.1. Nyt specialundervisningsbegreb på folkeskoleområdet

De nye regler om specialundervisning på folkeskoleområdet

Pr. 1. maj 2012 blev reglerne om specialundervisning ændret, således at specialundervisning fremover omfatter elever i specialklasser og specialskoler og støtte til elever, hvis undervisning i almindelig klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst 9 undervisningstimer (à 60 minutter) ugentligt, jf. folkeskolelovens § 3, stk. 2.

Elever, der har behov for støtte i mindre end 9 undervisningstimer ugentligt, vil ikke være omfattet af bestemmelserne om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, men vil kunne modtage støtte inden for rammerne af den almindelige undervisning. Støtten gives i den almindelige undervisning som undervisningsdifferentiering og holddannelse. Herudover kan der gives supplerende undervisning eller anden faglig støtte. Det er således ikke – som tidligere – muligt at give støtte i mindre end 9 undervisningstimer (à 60 minutter) ugentligt til en enkelt elev.¹⁴

Klagenævnet har i 2012 realitetsbehandlet 45 sager om specialundervisning til folkeskolebørn efter de nye regler, jf. nærmere om behandlingen af disse klagesager i afsnit 4.1.2.

De nye klagebestemmelser

Klagenævnets kompetence i forhold til afgørelser om specialundervisning til folkeskolebørn er uændret.¹⁵ I en ny bestemmelse i folkeskolelovens § 51 c er klagenævnets kompetence i folkeskoleklagesager blevet præciseret.

Det fremgår af bestemmelsen i folkeskolelovens § 51 c, stk. 1, at klagenævnet kun kan ændre kommunalbestyrelsens afgørelse om et undervisningstilbud i den almindelige folkeskole til et undervisningstilbud i en specialklasse eller på en specialskole, hvis vægtige faglige grunde taler herfor. Klagenævnet kan i øvrigt kun ændre en kommunal afgørelse om et undervisningstilbud, hvis nævnet vurderer, at et andet undervisningstilbud i klart højere grad imødekommer elevens undervisningsbehov. Det følger af bestemmelsens stk. 2, at klagenævnet ikke kan træffe afgørelse om henvisning af en elev til en specialklasse på en bestemt skole eller til en bestemt specialskole.

Bestemmelsen i stk. 1 betyder, at hvis kommunen enten har meddelt afslag på eller tilbudt specialundervisning i form af specialklasse, specialskole eller støtte i mindst 9 undervisningstimer, kan klagenævnet kun ændre afgørelsen til et andet undervisningstilbud, f.eks. en

¹⁴ Folkeskolelovens § 3 a og § 5, stk. 6.

¹⁵ Klagenævnet kan fortsat tage stilling til afgørelser om støttetimer i den overvejende del af undervisningstiden til elever i børnehaveklassen og 1.-3. klasse, der har mindre end 18 undervisningstimer ugentligt (svarende til 24 lektioner ugentligt) samt afgørelser om specialpædagogisk bistand (f.eks. it-tekniske hjælpemidler, praktisk medhjælp) til specialundervisningslever.

(anden) specialklasse eller specialskole, hvis nævnet vurderer, at dette specialundervisnings-tilbud i klart højere grad vil imødekomme elevens undervisningsbehov. Bestemmelsen omfatter også den situation, hvor kommunen har henvist eleven til en specialklasse eller specialskole, men hvor nævnet vurderer, at inklusion i almenklasse med støttetimer i klart højere grad vil imødekomme elevens undervisningsbehov.

I sager, hvor kommunen har truffet afgørelse om, at eleven skal inkluderes i almenklassen enten med eller uden støtte, kan klagenævnet kun ændre kommunens afgørelse til et undervisningstilbud i en specialklasse eller på en specialskole, hvis vægtige faglige grunde taler herfor.

Endelig er det præciseret i bestemmelsens stk. 2, at klagenævnet ikke kan træffe afgørelse om at henvise en elev til en bestemt specialklasse eller specialskole.

I forbindelse med høringen af lovforslaget svarede klagenævnet, at lovforslagets § 51, stk. 1 og 2, overordnet set var en præcisering af klagenævnets allerede gældende praksis¹⁶.

Klagenævnet har i 2012 realitetsbehandlet 45 klagesager over kommunale afgørelser om specialundervisning til folkeskoleelever, som er truffet efter ny lovgivning.

I 28 af sagerne har klagenævnet opretholdt kommunens afgørelse. I 16 af de 28 sager havde kommunen vurderet, at eleven kunne inkluderes i almenkolen, eventuelt med støtte i form af mindst 9 undervisningstimer. I de resterende 12 sager havde kommunen truffet afgørelse om at henvise eleven til et specialtilbud i form af specialklasse eller specialskole. Årsagen til, at forældrene klager i sådanne tilfælde kan være, at de enten ønsker et andet specialundervisningstilbud, typisk et mere målrettet tilbud, eller at de ønsker, at deres barn inkluderes i almenkolen med støtte.

Ud af de 45 sager har klagenævnet ændret kommunens afgørelse i 13 af sagerne og hjemvist 4 sager til fornyet behandling i kommunen, da sagerne var utilstrækkeligt oplyst. I de 13 sager, hvor klagenævnet valgte at ændre kommunens afgørelse, havde kommunen i 7 af sagerne besluttet, at eleven kunne inkluderes i almenkolen evt. med støtte. I de resterende 6 sager havde kommunen henvist eleven til et specialtilbud i form af specialklasse eller specialskole.

Sagernes karakter

I 2011 og 2012 har der været en stigning i klagesagernes kompleksitet, særligt på folkeskoleområdet. Flere klagesager vedrører børn, som ikke kun har brug for særlig støtte i forhold til undervisningen men også har behov for behandling. I disse sager har både Pædagogisk

¹⁶ Børne- og Undervisningsudvalget 2011-12. L 103, Bilag 2. Høringsnotat, Januar 2012, Ministeriet for Børn og Undervisning. Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen (Tilpasning af klager reglerne til en mere inkluderende folkeskole).

Psykologisk Rådgivning og børnepsykiatrisk klinik været inde og vurderet, at barnet er behandlingskrævende. Barnet kan have flere vanskeligheder, f.eks. ADHD og en adfærdsproblematik, som vurderes behandlingskrævende.

Det sker, at kommunens skoleforvaltning i sådanne sager henviser barnet til et specialtilbud, f.eks. specialklasse, men at der ikke samtidig tages stilling til barnets behov for behandling. Klagenævnet har alene kompetence til at tage stilling til barnets undervisningsbehov og kan derfor ikke henvide barnet til et behandlingstilbud. Klagenævnet kan alene gøre kommunen opmærksom på behovet for, at der igangsættes en behandling af barnet, ellers vil barnet ikke være i stand til at modtage undervisning, heller ikke i et specialundervisningstilbud.

Klagenævnet oplever også, at der er en større diskrepans end tidligere mellem forældrenes og skolens oplevelse af barnets vanskeligheder og hermed også undervisningsbehov. Skolens lærere kan oplyse, at barnet fungerer godt både fagligt og socialt i skolen, mens forældrene oplever et barn, som er i krise. Sådanne sager fører i nogle tilfælde til, at forældrene mister tilliden til skolen og vælger at hjemmeundervise deres barn. Langt størstedelen af disse sager omhandler børn med autismespektrumforstyrrelser. Børnene fungerer i skolen og udadtil, men (af)reagerer hjemme med tvangsadfærd, selvskadende adfærd, trusler om selvmord mv. Det kan være meget vanskeligt for skolen at få genskabt forældrenes tillid og et konstruktivt samarbejde om barnets skolegang. Pædagogisk Psykologisk Rådgivning kan inddrages som mægler i sådanne sager, så barnet kan komme i skole så hurtigt som muligt.

Remonstrationsordning

I klagesager om specialundervisning til folkeskoleelever skal klagen indgives til kommunen/skolelederen, som herefter har 4 uger til at revurdere sagen. Hvis kommunen/skolelederen vælger at fastholde klagen, skal kommunen/skolelederen sende klagen og sagens dokumenter til klagenævnet. Klagenævnet kan konstatere, at det fortsat i en del sager ikke er muligt for kommunen/skolelederen at overholde fristen på 4 uger for genvurderingen.¹⁷ I nogle få tilfælde skyldes det, at der skal indhentes yderligere oplysninger til sagen på baggrund af forældrenes klage. I sådanne tilfælde har kommunen/skolelederen mulighed for at udsætte fristen på 4 uger. Forældrene skal dog have skriftlig besked herom og om, hvornår genvurderingen kan forventes afsluttet.¹⁸

Derudover er klagenævnets sekretariat i langt de fleste klagesager på folkeskoleområdet nødsaget til at kontakte kommunen med henblik på at få sendt yderligere dokumentation, selvom alle sagens dokumenter i realiteten skal indsendes sammen med klagen af kommunen. Forældrene oplever derfor, at der går lang tid fra det tidspunkt, de har fået en afgørelse, som de ikke er enige i, til der foreligger en afgørelse fra klagenævnet. Dette til trods for, at sagsbehandlingstiden er blevet kortere i 2012, jf. afsnit 3.4.

¹⁷ I årsrapporten for 2011 gjorde klagenævnet opmærksom på samme problematik (afsnit 4.1 i rapporten).

¹⁸ § 27, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 380 af 28. april 2012 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

I folkeskolesagerne er det ofte et aktuelt billede af eleven i form af en skoleudtalelse, elevplan mv., der mangler. I nogle sager er Pædagogisk Psykologisk Rådgivning ikke inddraget i sagen. Det er typisk sager, hvor barnet har flere vanskeligheder, f.eks. både ADHD og dysleksi, men aldrig er testet ordentligt for sine dyslektiske vanskeligheder og følgelig ikke har fået den rette hjælp i skolen. Dette kan medføre, at barnet ender med at måtte skifte til specialtilbud på grund af mistrivsel i en almindelige klasse.

Det er vigtigt for en kvalitativ vurdering af barnets undervisningsbehov, at der i sagen er et aktuelt billede af barnets vanskeligheder og en beskrivelse af det undervisningsmæssige behov barnet har. Dette gælder ikke kun i klagesager, men også for kommunernes og skolernes vurdering af, hvilken støtte der skal gives en elev, som ikke trives i skolen.

Både i specialundervisningsbekendtgørelsen og på klagenævnets hjemmeside er der anført, hvilke dokumenter der skal indsendes sammen med klagen.¹⁹ Herudover sendte klagenævnets formand i det tidlige forår 2012 et brev til alle landets kommuner, hvor der blev gjort opmærksomt på, hvilke dokumenter der skal indsendes sammen med klagen.

I februar 2013 har klagenævnet udsendt en meddelelse, hvor der gøres opmærksom på, hvilke dokumenter der skal indsendes i klagesagerne på folkeskoleområdet.²⁰

4.2. Den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse

I 2012 har klagenævnet på ungdomsområdet behandlet en række klagesager, som har haft nogle andre problemstillinger end i tidligere år.

Hjemtagelsessager

I 2012 har klagenævnet behandlet et antal klagesager, hvor kommunen har besluttet at hjemtage den unge til kommunens egen ungdomsuddannelse, inden den unge starter på sit 2. år eller 3. år på ungdomsuddannelsen.

Den unge er i forbindelse med uddannelsesstarten blevet visiteret til et uddannelsesstilbud uden for kommunen, men kommunen har efterfølgende fået opbygget eller udbygget sit eget tilbud og hjemtager derfor den unge til tilbuddet. Det har i 2012 ført til en række klagesager, da den unge har haft en forventning om at kunne fortsætte på det uddannelsessted, hvor den unge har haft sit afklaringsforløb og sit 1. år af uddannelsen. Samtidig har kommunen i nogle af disse sager ikke fået inddraget den unge og/eller forældrene i overvejelserne om skiftet til et andet uddannelsessted. I lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov fremgår

¹⁹ Jf. § 28, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 380 af 28. april 2012 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand og www.klagenævnet.dk.

²⁰ K-meddelelser nr. 35 om dokumenter til brug for klagesager om specialundervisning til folkeskoleelever.

det, at uddannelsesplanen skal udarbejdes i samarbejde med den unge og/eller forældrene, og indstilling til ungdomsuddannelse skal ske i samråd med den unge og forældrene.²¹

Funktionsniveau og uddannelsesparathed

En anden problemstilling, som klagenævnet har behandlet i 2012 på ungdomsområdet, er den, hvor kommunen har vurderet, at den unge vil kunne gennemføre en ordinær ungdomsuddannelse, hvis den unge forinden fik behandling, og at der derfor er tale om manglende uddannelsesparathed.

Unge, som vurderes ikke at være uddannelsesparate til en ordinær ungdomsuddannelse, tilhører ikke nødvendigvis målgruppen for ungdomsuddannelse for unge med særlige behov.²² Forældrene og den unge har derimod henvist til, at den unges funktionsniveau betyder, at selvom den unge fik behandling, vil han/hun ikke kunne gennemføre en ordinær ungdomsuddannelse, og at han/hun derfor tilhører målgruppen for den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse.

I sådanne sager foretager klagenævnet en vurdering af, hvorvidt behandling af den unge må antages at kunne forbedre den unges funktionsniveau i en sådan grad, at den unge vil kunne gennemføre en ordinær ungdomsuddannelse. I denne vurdering indgår oplysninger om arten af den unges funktionsnedsættelse, eventuelt tidligere behandlingsforløb og eventuelle tidligere praktik- og uddannelsesforløb og den unges alder. Hvis oplysningerne i sagen peger på, at den unge – selvom der tilbydes behandling – fortsat vil have så omfattende vanskeligheder, at det ikke er sandsynligt, at den unge inden for en rimelig tidshorisont vil være i stand til at gennemføre en ordinær ungdomsuddannelse, vil den unge være omfattet af målgruppen for en særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse.

Det bemærkes, at det i sådanne sager, hvor den unge vurderes at være behandlingskrævende, er vigtigt, at kommunen i samarbejde med den unge/forældrene overvejer, om der bør foretages en udredning af omfanget af den unges behandlingsbehov forud for henvisning til ungdomsuddannelse.

²¹ Jf. § 3, stk. 2, i lov nr. 564 af 6. juni 2007 om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov. I de pågældende sager påtalte klagenævnet, at kommunen ikke havde inddraget den unge og/eller forældrene, inden der blev truffet afgørelse om hjemtagelse.

²² Vejledning nr. 9569 af 16. november 2011, kapitel 1.

5. Kommunernes sagsbehandling

I forbindelse med klagenævnets behandling af klager over kommunernes afgørelser på før- og folkeskoleområdet samt ungdomsområdet foretager klagenævnet også en vurdering af, om kommunen i sin sagsbehandling har overholdt forvaltningslovens regler om f.eks. parts-høring og begrundelse for afgørelsen.²³ Klagesager om specialundervisning for voksne er ikke omfattet af gennemgangen nedenfor, da klagenævnet udelukkende foretager en retlig prøvelse af disse klagesager, jf. afsnit 9.

Tabel 3. Andelen af formelle fejl i afsluttede klagesager i perioden 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Andel formelle fejl (i pct.)	51	41	59	43

Kilde: Klagenævnssekretariatet

Den procentuelle andel af formelle fejl i kommunernes afgørelser steg fra 2010 til 2011 fra 41 pct. til 59 pct., men er faldet igen til 43 pct. i 2012, jf. tabel 3.

Langt de fleste påtaler vedrører utilstrækkelig og manglende begrundelser i kommunernes afgørelser, jf. boks 5.

Boks 5. Procentuel oversigt over påtaler som følge af formelle fejl i 2011

Begrundelse

20 pct. af de samlede påtaler i klagesagerne omhandlede kommunens manglende begrundelse i deres afgørelse, jf. forvaltningslovens § 22.

28 pct. af de samlede påtaler omhandlede kommunens manglende angivelse af de hovedhensyn, der havde været bestemmende ved skønsudøvelsen, samt de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som var tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., og § 24, stk. 2.

I alt var der således 48 pct. af de samlede påtaler, der angik mangler i forhold til kravene til at begrunde en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 22 og 24. I 2011 var det i alt 59 pct.

Partshøring

4 pct. af de samlede påtaler omhandlede, at det af sagen ikke fremgik, at forældrene var blevet partshørt i overensstemmelse med kravet i forvaltningslovens § 19.

Klagevejledning

5 pct. af de samlede påtaler omhandlede, at kommunens afgørelse ikke var ledsaget af en klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 25.

10 pct. af de samlede påtaler omhandlede, at klagevejledningen var utilstrækkelig. Konse-

²³ Der kan være flere påtaler i en enkelt sag.

kvensen af en mangelfuld klagevejledning kan blandt andet være, at klagenævnet modtager klager, som er uden for klagenævnets kompetenceområde. I 2011 var antallet af påtaler på 5 pct.

Manglende skriftlighed

Der gælder et skærpet krav om skriftlighed i førskole- og folkeskolesagerne samt ungdomsager. Forældrene og barnet/den unge skal således orienteres skriftligt om alle indstillinger og beslutninger om iværksættelse af specialpædagogisk bistand eller ungdomsuddannelse.²⁴ Dette krav gælder, uanset om forældrenes og barnets/den unges ønske om specialundervisning imødekommes.

6 pct. af de samlede påtaler omhandler, at afgørelser om specialundervisning ikke er blevet meddelt skriftligt.

Inddragelse af usaglige kriterier i kommunens skøn

Klagenævnet tager også stilling til, om kommunen har foretaget en konkret og individuel vurdering af hver enkelt sag, og om de kriterier, kommunen har inddraget i forbindelse med dens vurdering, er saglige.

Kun 1 pct. af de samlede påtaler omhandler, at kommunen har inddraget usaglige kriterier i forbindelse med dens afgørelse.

Andre påtaler

3 pct. af de samlede påtaler omhandler, at der er sket fejl i forbindelse med klagerens anmodning til kommunen om aktindsigt.

2 pct. af de samlede påtaler omhandler, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad har inddraget forældrene/den unge i sagsforløbet.

8 pct. af de samlede påtaler er registreret i gruppen ”påtaler uden for kategori”

10 pct. af de samlede påtaler omhandler, at kommunen ikke har overholdt genvurderingsfristen på 4 uger.

²⁴ Jf. § 4, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 380 af 28. april 2012 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 974 af 19. juli 2007 om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov og § 4, stk. 4, i bekendtgørelser nr. 356 af 24. april 2006 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen.

6. Klagesager på folkeskoleområdet

Klagenævnet kan træffe afgørelse i klagesager om tilbud om specialundervisning for elever i folkeskolen. Det gælder elever, der har behov for undervisning i specialskoler og specialklasser samt elever med behov for støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt (à 60 minutter).²⁵

6.1. Modtagne klagesager

I 2012 modtog klagenævnet 265 folkeskoleklagesager, hvilket svarer til et fald på 8 pct. i forhold til 2011, hvor klagenævnet modtog 289 klagesager på folkeskoleområdet, jf. tabel 1 i afsnit 3.1.

I 2010 modtog klagenævnet 428 folkeskoleklagesager, jf. tabel 1 i afsnit 3.1. Faldet af indkomne klager på folkeskoleområdet fra 2010 til 2011 skyldtes fortrinsvis den ændrede klagegang fra 1. august 2010, hvorefter klagen først skal genbehandles af kommunen, inden den eventuelt sendes frem til klagenævnet. I de tilfælde, hvor borger og kommune i forbindelse med genbehandlingen bliver enige om et specialundervisningstilbud, sendes sagen ikke til klagenævnet.

Klagenævnet har i 2012 færdigbehandlet alle klagesager vedrørende kommunale afgørelser om støtte i den overvejende del af undervisningstiden, som blev truffet efter de tidligere regler om specialundervisning.

6.2. Klageårsager

Størstedelen af klageårsagerne i 2012 er, at forældrene har modtaget et afslag på henvisning til specialskole, da disse udgør 26 pct. af sagerne, jf. figur 6. I 2011 udgjorde denne andel af klagesager kun 14 pct. af sagerne.²⁶

De to næststørste kategorier er afslag på specialklasse og henvisning til specialklasse, som hver især udgør 13 pct. af sagerne.

I 2012 har klagenævnet behandlet klager over afslag på støttetimer i almenklasse både efter tidligere og ny lovgivning.²⁷ I 2012 udgør klager over afslag på støtte i den overvejende del af undervisningstiden eller støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt samlet set kun 13 pct. af sagerne. I 2011 udgjorde de hele 30 pct. af sagerne. I 6 pct. af sagerne har forældrene klaget over antallet af de tildelte støttetimer.

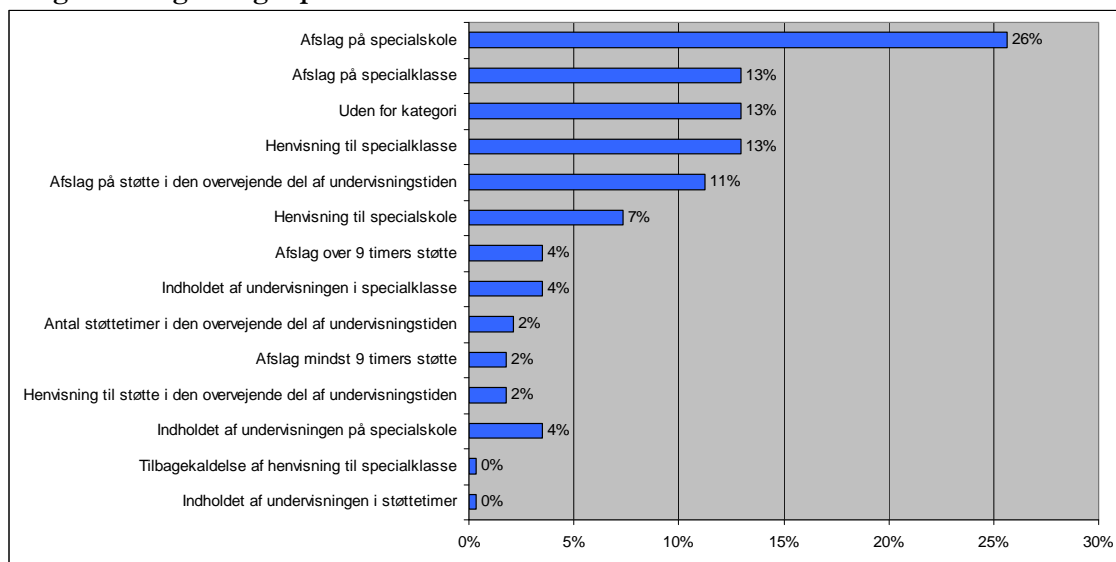
²⁵ Jf. folkeskolelovens § 3, stk. 2, jf. § 20, stk. 2, jf. § 51, stk. 3-5 og 8. Klagenævnet kan også tage stilling til specialundervisning i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder, jf. folkeskolelovens § 51, stk. 9.

²⁶ Årsrapport for 2011, side 19-20, figur 6.

²⁷ Klagenævnet har i 2012 både taget stilling til afgørelser om støtte i den overvejende del af undervisningstiden, som er 12 ugentlige støttetimer à 45 minutter (kommunale afgørelser truffet før 1. maj 2012) og afgørelser om støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt à 60 minutter (kommunale afgørelser truffet pr. 1. maj 2012).

Figuren viser også, at 20 pct. af sagerne vedrører klager over henvisning til enten specialklasse eller specialskole. Det vil sige tilfælde, hvor kommunen har truffet afgørelse om, at eleven skal modtage sin undervisning i henholdsvis specialskole eller specialklasse, og hvor forældrene ikke ønsker dette men ønsker et andet tilbud. I 2011 udgjorde de 21 pct. af sagerne.

Figur 6. Klageårsager på folkeskoleområdet i 2012²⁸



Kilde: Klagenævnssekretariatet

Samlet set må det konstateres, at der er sket næsten en fordobling af antallet af klager over afslag på specialskole i 2012 i forhold til 2011.²⁹ Samtidig er der sket mere end en halvering i antallet af klager over afgørelser om støtte i almen skolen. Disse ændringer må formodes at være en følge af, at der i kommunerne arbejdes med at inkludere flere børn med særlige undervisningsbehov i det almene skolemiljø.³⁰

Det bemærkes dog, at de børn – som ikke henvises til en specialskole – ikke nødvendigvis forsøges inkluderet i en almenklasse. I nogle sager henviser kommunen i stedet til specialklasse eller en anden specialskole end ønsket af forældrene. Typisk ønsker forældrene et specialiseret tilbud, som er specifikt målrettet barnets vanskeligheder og dermed har fagpersonale med viden og kompetence om barnets specifikke problematik, hvorimod kommunen mener, at barnets behov godt kan tilgodeses i en specialklasse, som rummer børn med forskellige vanskeligheder. Der er særligt tale om børn med autismespektrumforstyrrelser, som også udgør den største henvisningsårsag i klagesagerne, jf. nærmere herom i afsnit 6.7.

²⁸ Afslag på mindst 9 timers støtte vedrører sager, hvor kommunen har givet eleven støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt og samtidig givet afslag på en ansøgning på støtte på mere end 9 undervisningstimer ugentligt, f.eks. at forældrene ønsker støtte i mindst 14 undervisningstimer ugentligt.

²⁹ Årsrapport for 2011, figur 6, side 20.

³⁰ Klagenævnet har kun realitetsbehandlet 45 klagesager, som er truffet efter den ny inklusionslovgivning, som trådte i kraft den 1. maj 2012, og som skal understøtte en øget inklusion i folkeskolen.

6.3. Afsluttede klagesager

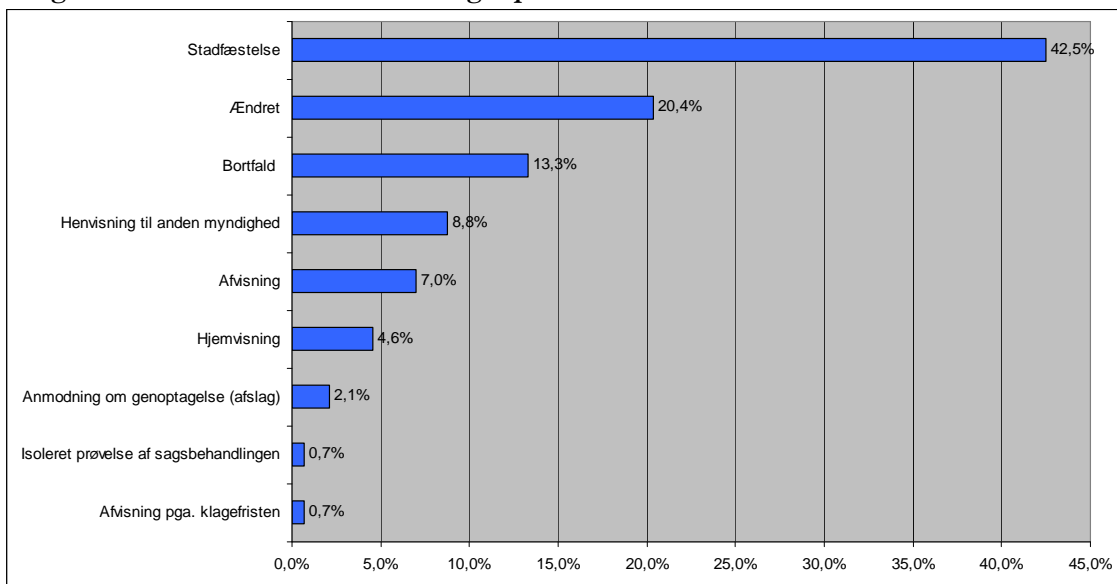
I 2012 afsluttede klagenævnet 285 klagesager på folkeskoleområdet.³¹ Denne sagsgruppe er det største sagsområde, som klagenævnet behandler.

6.4. Udfaldet af de afsluttede klagesager

68 pct. af de afsluttede klagesager på folkeskoleområdet er afsluttet med, at klagenævnet har realitetsbehandlet sagen og enten har ændret eller opretholdt kommunens afgørelse eller hjemvist sagen til fornyet behandling, jf. figur 7.

8 pct. af klagesagerne blev enten afvist som følge af klagenævnets manglende kompetence til at behandle klagesagen, eller fordi klagefristen var overskredet. I 13 pct. af klagesagerne blev klagen trukket, f.eks. som følge af enighed mellem borger og kommune, mens sagen verserede i klagenævnet. I 9 pct. af sagerne er klagen sendt videre til en anden myndighed, typisk til kommunen, da klagen først skal genvurderes hos kommunen, inden klagenævnet kan tage stilling til sagen.

Figur 7. Udfaldet af de afsluttede sager på folkeskoleområdet i 2012



Kilde: Klagenævnssekretariatet

³¹ I dette tal indgår ligeledes klagesager fra 2011, som først blev afsluttet i 2012. I 2011 afsluttede klagenævnet 296 klagesager på folkeskoleområdet, jf. Årsrapport for 2011, afsnit 6.3 og 6.4, side 20-21.

6.5. Realitetsbehandlede folkeskolesager

Langt størstedelen af de afsluttede klagesager på folkeskoleområdet blev realitetsbehandlet af klagenævnet. Ud af 285 afsluttede klagesager har klagenævnet realitetsbehandlet 192 klagesager, som svarer til 67 pct. af klagesagerne på folkeskoleområdet, jf. afsnittet ovenfor.

Den resterende andel af sagerne på området er afsluttet, enten fordi klagenævnet ikke kunne tage stilling til sagen, f.eks. på grund af manglende kompetence eller som følge af, at klagen blev trukket tilbage, jf. figur 7.

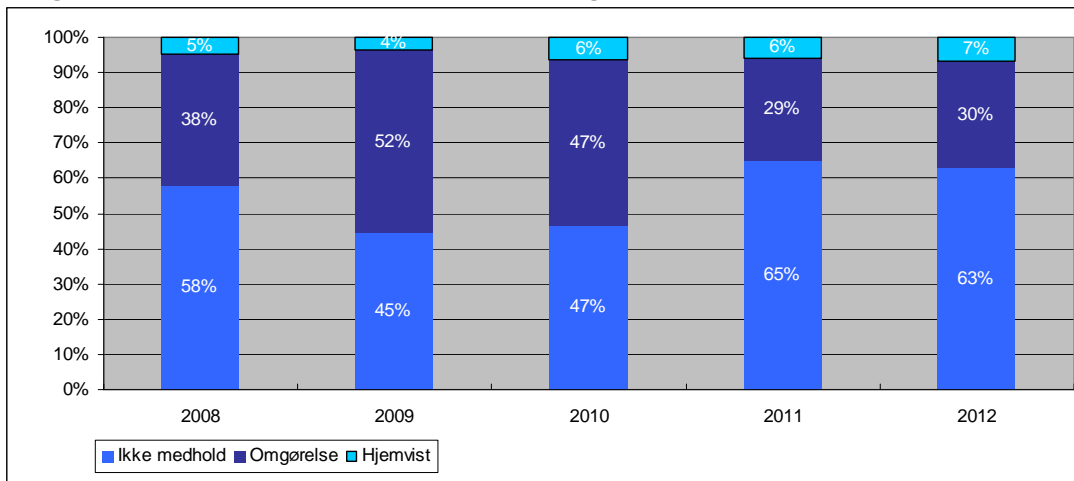
6.6. Udfaldet af de realitetsbehandlede folkeskolesager

I de realitetsbehandlede klagesager har klagenævnet i 2012 opretholdt kommunens afgørelse i 63 pct. af tilfældene og ændrede kommunens afgørelse i 30 pct. af tilfældene, jf. figur 8. I de resterende 7 pct. har klagenævnet hjemvist sagen.

I 2011 opretholdt klagenævnet i 65 pct. af sagerne kommunens afgørelse.³² Den nye inklusionslovgivning i 2012 har således ikke betydet en ændring af antallet af sager, hvor klagenævnet opretholder kommunens afgørelse.

Faldet i antallet af omgjorte afgørelser i 2011 i forhold til 2010 skyldtes den nye klageproces, som blev indført pr. 1. august 2010 på folkeskoleområdet, som betyder, at kommunerne skal genvurdere sagen, hvis der klages over afgørelsen om specialundervisning, inden klagen eventuelt videresendes til klagenævnet.

Figur 8. Udfaldet af de realitetsbehandlede sager på folkeskoleområdet 2008-2012³³



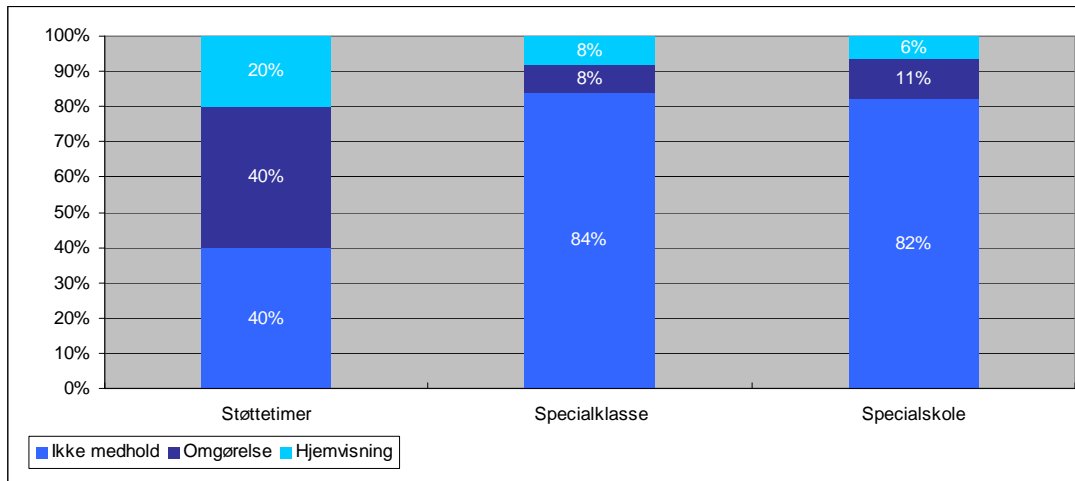
Kilde: Klagenævnssekretariatet

³² Årsrapporten for 2011, afsnit 6.6, side 21-22.

³³ Da tallene er afrundet, giver det samlede tal på de enkelte år ikke nødvendigvis 100 pct.

Som det fremgår af figur 9 nedenfor, så har klagenævnet i de klagesager, som handler om afslag på specialklasse og specialskole, opretholdt kommunens afgørelse i henholdsvis 84 pct. og 82 pct. af klagesagerne. Klagenævnet har i de sager, som vedrører afslag på støttetimer opretholdt kommunens afgørelse i 40 pct. af sagerne, jf. figur 9. I sager om afslag på støttetimer er der en større andel af sager end de to andre sagsgrupper, hvor der hjemvises til fornyet behandling i kommunen som følge af, at sagen er mangelfuldt oplyst.

Figur 9. Klagesagernes udfald set i forhold til klageårsagen i 2012



Kilde: Klagenævnssekretariatet

6.7. Hyppigste henvisningsårsager

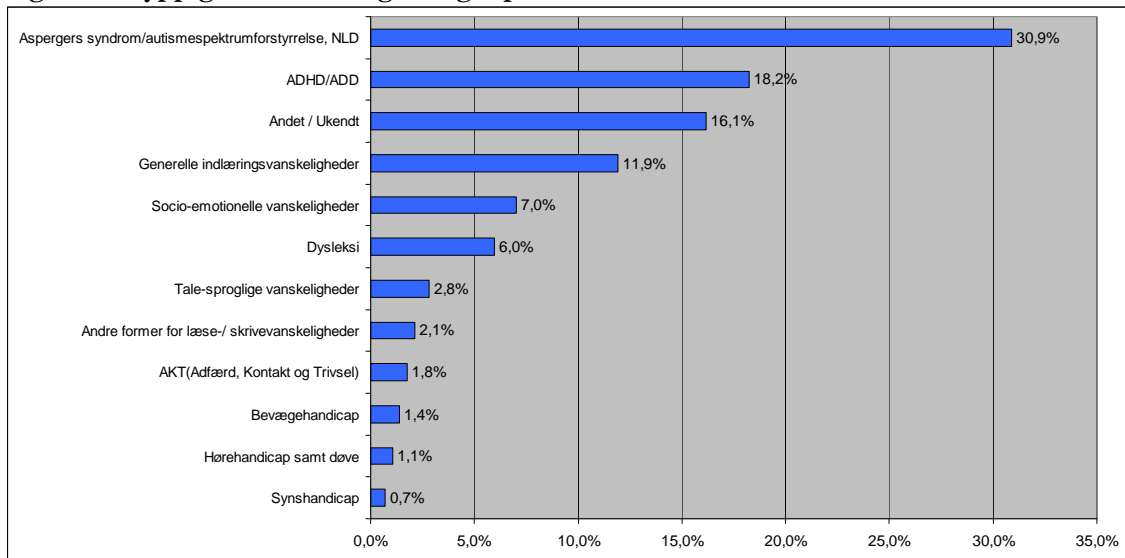
Klagenævnet registrerer ved en klagesags afslutning oplysninger om eventuelle henvisningsårsager, som er oplyst i sagen. I visse tilfælde kan der være flere henvisningsårsager.³⁴

Det forhold, at der foreligger en henvisningsårsag, f.eks. at eleven har ADHD, er ikke ensbetydende med, at eleven har et specialundervisningsbehov. Klagenævnet forholder sig udelukkende til elevens undervisningsmæssige behov og ikke henvisningsårsagen. Der er altså tale om en individuel vurdering af vanskelighedernes omfang i forhold til det undervisningsmæssige behov, den enkelte elev har.

I figur 10 på næste side er der redegjort for de hyppigste henvisningsårsager i de klagesager på folkeskoleområdet, som klagenævnet har realitetsbehandlet.³⁵

³⁴ I forbindelse med den databehandling, der knytter sig til rapportens opgørelser, er der truffet en række valg, der indeholder et element af skøn. Der kan f.eks. være foretaget et skøn i forbindelse med registreringen af, hvilken henvisningsårsag der ligger bag en klage. I nogle tilfælde henvises elever til specialundervisning på baggrund af flere årsager. I de tilfælde er det den primære henvisningsårsag, der er registreret.

³⁵ Boks 4 i afsnit 3.3.

Figur 10. Hyppigste henvisningsårsager på folkeskoleområdet i 2012

Kilde: Klagenævnssekretariatet

Den hyppigste henvisningsårsag er tilfælde, hvor eleven har autismespektrumforstyrrelser, jf. figur 10. Disse sager udgør 31 pct. af sagerne. Et barn med autismespektrumforstyrrelse (herunder infantil autisme, atypisk autisme og Aspergers syndrom) har vanskeligheder i forhold til socialt samspil og kan have svært ved at indgå i et fællesskab i det almene skolemiljø. Denne kategori udgjorde 24 pct. af klagesagerne i 2011.

I 18 pct. af sagerne har eleven specifikke vanskeligheder forbundet med diagnosen ADHD/ADD, jf. figur 10. Specifikke opmærksomhedsproblemer som følge af ADHD/ADD er den almindeligste årsag til indlæringsvanskeligheder og adfærdsproblemer hos børn i skolealderen. Børn med specifikke opmærksomhedsforstyrrelser har ofte svært ved at bevare koncentrationen og have fokus på en opgave i undervisningssituationen og skal som følge af dette have støtte til at skabe struktur og forudsigelighed. Denne kategori udgjorde 21 pct. af klagesagerne i 2011.

I 2012 var den tredjehyppigste henvisningsårsag generelle indlæringsvanskeligheder, som udgjorde 12 pct. af klagesagerne (11 pct. i 2011). Overordnet kan det siges om børn med generelle indlæringsvanskeligheder og kognitive dysfunktioner, at de som følge af medfødt eller erhvervet hjerneskade ikke er kognitivt alderssvarende udviklet, hvilket betyder, at de har svært ved at følge med i den almindelige undervisning i folkeskolen.

15 pct. af henvisningsårsagerne hører under kategorien ”andet/ukendt”, jf. figur 10. Denne kategori dækker over andre former for henvisningsårsager, som ikke er omfattet af opdelingen i figuren, samt over tilfælde, hvor der ikke er en henvisningsårsag, eller hvor henvisningsårsagen ikke er tilstrækkeligt beskrevet i sagsoplysningerne. I denne kategori indgår også sager, hvor der er igangsat en børnepsykiatrisk udredning af barnet, og hvor klagesagens behandling – af hensyn til barnet – færdiggøres inden resultatet af udredningen foreligger.

Stigningen i antallet af klagesager, som vedrører folkeskoleelever, som har autismespektrumforstyrrelser, skal ses i sammenhæng med, at der ligeledes er sket en stigning i klager over afslag på specialskoler, jf. afsnit 6.2 om klageårsager. Denne gruppe af elever er tidligere typisk blevet henvist til specialskoletilbud, hvor der er et undervisningsmiljø, der både fagligt og socialt har været specialiseret til at kunne tilgodese netop denne gruppe. Kommunerne har dog i de senere år etableret alternative tilbud til denne gruppe elever, f.eks. specialklasser på almindelige folkeskoler. Sådanne tilbud betyder, at eleven kan blive tilknyttet en almenklasse i nogle fag og får bedre mulighed for at etablere en tilknytning til skolekammerater i nærmiljøet.

Forældrene kan i sådanne situationer godt blive bekymrede for, om tilbuddet kan tilgodese det særlige undervisningsbehov, deres barn har. Det er derfor af stor vigtighed, at man fra kommunen/skolen sikrer, at forældrene informeres om indholdet af tilbuddet, herunder de fysiske rammer og lærernes kompetencer og viden i forhold til autismespecifik pædagogik, og at skolen sammen med forældrene får planlagt, hvordan eleven bedst sluses ind i tilbuddet.

7. Den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse

Loven om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov trådte i kraft den 1. august 2007.³⁶ Det er kommunen, der træffer afgørelse om tilbud om ungdomsuddannelse efter denne lov. Kommunens afgørelse om afslag på en ungdomsuddannelse eller om indholdet af ungdomsuddannelsen kan indbringes for klagenævnet. Lovens formål er at give unge, der ikke har mulighed for at gennemføre en ordinær ungdomsuddannelse eventuelt med støtte, en særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse, hvor den unge opnår sociale og faglige kompetencer til en så selvstændig og aktiv deltagelse i voksenlivet som muligt.³⁷

7.1. Modtagne klagesager

I 2012 modtog klagenævnet 108 klagesager om den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse. Der er således sket et fald i antallet af klagesager fra 2011, hvor klagenævnet modtog 133 klagesager på området.

7.2. Klageårsager

Klagenævnet har i 2012 afsluttet 130 klagesager på ungdomsområdet.³⁸

56 pct. af klagesagerne (73 sager) beror på utilfredshed med kommunens tilbud om en ungdomsuddannelse. 35 pct. af klagesagerne (45 sager) omhandler kommunens afslag på et tilbud om en særligt tilrettelagt uddannelse. I 9 pct. af klagesagerne (12 sager) skyldes klagen andre årsager. Typisk vil der være tale om sager, hvor klagenævnet ikke har kompetence til at behandle klagen og derfor afviser sagen.³⁹

7.3. Udfaldet af de afsluttede klagesager

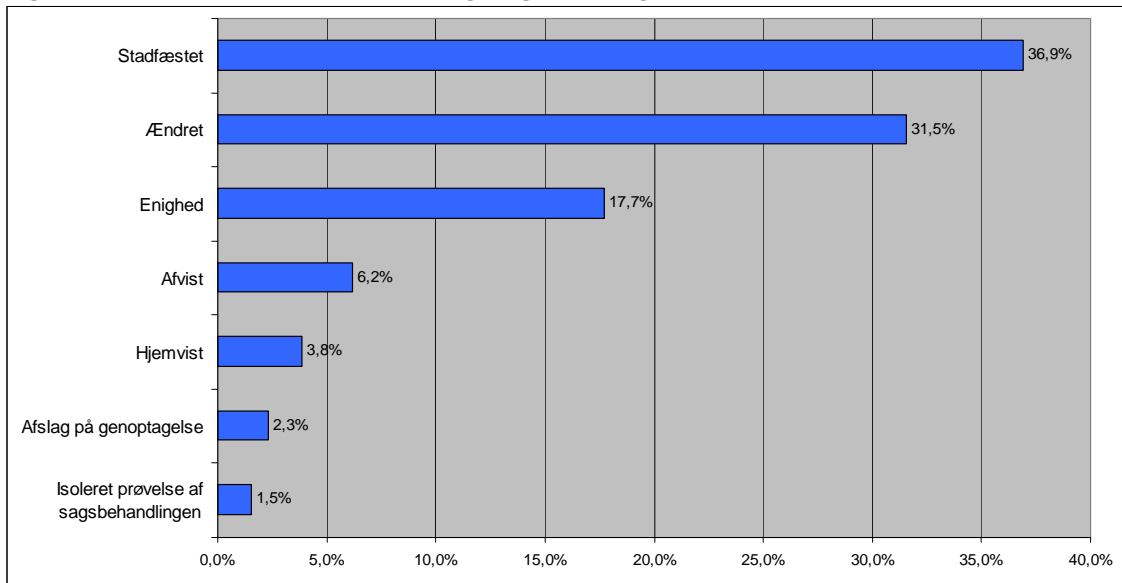
94 af de 130 – svarende til 72 pct. af afsluttede klagesager på ungdomsområdet – er blevet realitetsbehandlet, hvor klagenævnet enten har opretholdt eller ændret kommunens afgørelse eller hjemvist sagen til fornyet behandling i kommunen, jf. figur 11. 23 ud af de 130 klagesager (18 pct.) er afsluttet som følge af, at klagen er blevet trukket, da der er opnået enighed mellem den unge og kommunen, mens sagen verserede i klagenævnet. 6 pct. af de afsluttede klagesager er afvist, jf. figur 11.

³⁶ Lov nr. 564 af 6. juni 2007 om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov. Loven skal revideres i 2013, jf. lov nr. 468 af 29. maj 2012 om ændring af lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov.

³⁷ Jf. § 1 i lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov.

³⁸ I de 130 afsluttede klagesager indgår også sager, hvor klagen blev modtaget i 2011, men først afsluttet i klagenævnet i 2012.

³⁹ Det kan f.eks. være klage over afgørelse om dækning af transportomkostninger til uddannelsesstedet.

Figur 11. Udfaldet af de afsluttede klagesager på ungdomsområdet i 2012

Kilde: Klagenævnssekretariatet

7.4. Realitetsbehandlede klagesager

Ud af 130 afsluttede klagesager har klagenævnet realitetsbehandlet 94 klagesager.⁴⁰ I 5 af de 94 realitetsbehandlede klagesager har klagenævnet hjemvist sagen til ny behandling i kommunen som følge af, at kommunen har begået væsentlige sagsbehandlingsfejl i forbindelse med sin afgørelse, eller der under klagesagsbehandlingen fremkom så væsentlige nye oplysninger i sagen, at kommunen skulle se på sagen igen.

I 31 klagesager har klagenævnet taget stilling til kommunens afslag på en særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse. I 60 sager har klagenævnet taget stilling til kommunens tilbud om en ungdomsuddannelse (indholdet af ungdomsuddannelsen). De resterende 3 sager (ud af de 94 sager) er registreret som værende uden for kategori.⁴¹

7.5. Udfaldet af de realitetsbehandlede klagesager

I de 31 klagesager, hvor klagenævnet har taget stilling til kommunens afslag på en særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse, har klagenævnet i 18 af klagesagerne ændret kommunens afgørelse, således at den unge skal tilbydes en særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse. I 3 af de 31 sager har klagenævnet hjemvist sagen til fornyet behandling i kommunen. I de resterende sager (10 klagesager) har klagenævnet opretholdt kommunens afgørelse.

I de 60 klagesager, hvor klagenævnet har taget stilling til indholdet af ungdomsuddannelsen, har klagenævnet opretholdt kommunens afgørelse i 36 af klagesagerne. Klagenævnet har hjemvist 1 sag og omgjort kommunens afgørelse i 23 sager.

⁴⁰ 3 af de 130 klagesager vedrørte en anmodning om genoptagelse af klagesagen.

⁴¹ Det kan f.eks. være klager over afslag på et ekstra uddannelsesår på ungdomsuddannelsen.

8. Førskolebørn

Klagenævnet kan tage stilling til klager over kommunens afgørelse om henvisning eller afslag på henvisning til specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke er påbegyndt deres skolegang, ved et af de mere specialiserede tilbud drevet af regionerne. Klagenævnet kan endvidere tage stilling til klager over regionsrådenes afgørelse om det nærmere indhold af den specialpædagogiske bistand for børn i førskolealderen, der er henvist til et af de regionale tilbud.⁴²

I 2012 har klagenævnet ikke modtaget klagesager på førskoleområdet. I 2010 og 2011 modtog klagenævnet henholdsvis 5 og 2 sager på området.

⁴² Bekendtgørelse nr. 356 af 24. april 2006 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen, § 14, stk. 2.

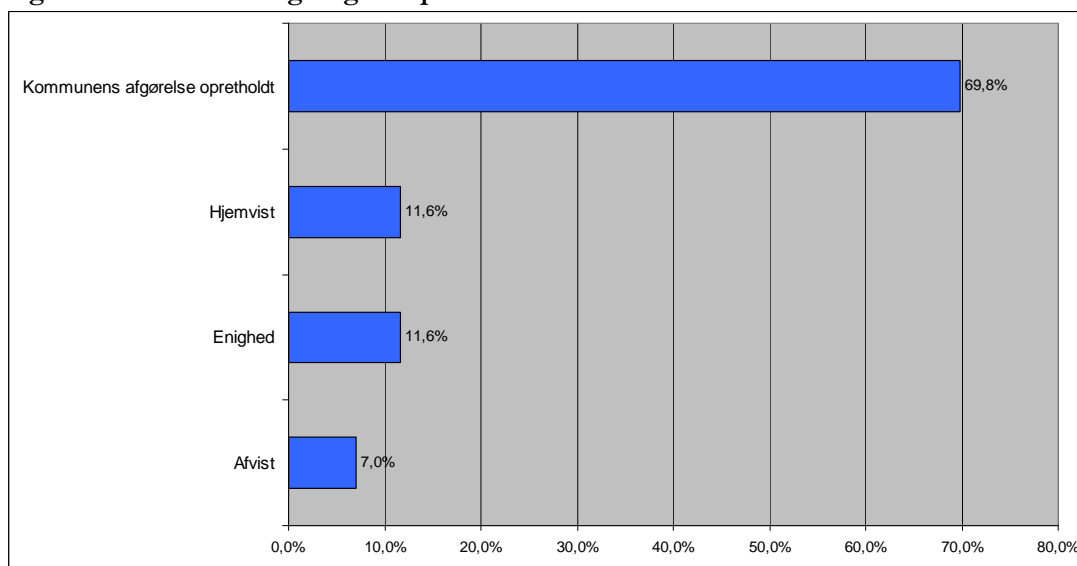
9. Specialundervisning for voksne

Klagenævnet kan behandle klager over retlige spørgsmål vedrørende kommunens afgørelse om kompenserende specialundervisning for voksne.⁴³ Klagenævnet kan ikke tage stilling til den faglige vurdering i kommunens afgørelse, men alene til om forvaltningslovens regler om blandt andet partshøring, begrundelse og klagevejledning er overholdt, og om kommunens vurdering af behovet for undervisning er foretaget på baggrund af lovlige (saglige) kriterier.

Da klagenævnet alene kan tage stilling til retlige spørgsmål i klagesager om specialundervisning for voksne, kan klagenævnet træffe afgørelse om, at sagen enten skal hjemvises til fornyet behandling i kommunen som følge af væsentlige retlige mangler eller opretholde kommunens afgørelse. Klagenævnet kan ikke tage stilling til, om borgeren skal have et specialundervisningstilbud eller ej.

Klagenævnet modtog 34 klagesager vedrørende specialundervisning for voksne i 2012. I 2011 modtog klagenævnet 47 klagesager på området.

Figur 12. Udfaldet i klagesagerne på voksenområdet i 2012



Kilde: Klagenævnssekretariatet

Klagenævnet har afsluttet 43 klagesager på området i 2012.⁴⁴ I 30 af de 43 klagesager har klagenævnet opretholdt kommunens afgørelse, svarende til 70 pct., jf. figur 12. I 5 af de 43 klagesager har klagenævnet vurderet, at kommunens afgørelse var behæftet med så væsentlige retlige mangler, at sagen skulle hjemvises til fornyet behandling (12 pct.) Og i de resterende 8 klagesager er sagen enten afsluttet som følge af opnået enighed mellem borger og kommunen eller afvist som følge af manglende kompetence eller manglende færdigbehandling i kommunen.

⁴³ Bekendtgørelse nr. 378 af 28. april 2006 om specialundervisning for voksne, § 17, stk. 1.

⁴⁴ I dette tal indgår også sager, hvor klagerne blev indgivet i 2011, men hvor klagenævnets behandling af sagerne først blev afsluttet i 2012.

Bilag 1: Oversigt over klagesagernes fordeling på landets kommuner

Kommune	Antal klagesager	Realitetsbehandlede	Omgjorte
Albertslund Kommune	3	1	0
Allerød Kommune	5	4	1
Assens Kommune	6	6	1
Ballerup Kommune	1	0	0
Billund Kommune	1	1	0
Bornholms Regions- Kommune	5	2	1
Brøndby Kommune	6	4	2
Brønderslev Kommune	4	4	3
Egedal Kommune	16	12	5
Esbjerg Kommune	7	4	4
Faaborg-Midtfyn Kom- mune	8	6	0
Favrskov Kommune	6	6	3
Faxe Kommune	5	4	2
Fredensborg Kommune	2	2	1
Fredericia Kommune	1	1	0
Frederiksberg Kommune	2	0	0
Frederikshavn Kommune	1	1	0
Frederikssund Kommune	6	4	0
Furesø Kommune	1	1	1
Gentofte Kommune	5	3	1
Gladsaxe Kommune	4	4	1
Glostrup Kommune	2	2	1
Greve Kommune	10	8	5
Gribskov Kommune	1	1	0
Guldborgsund Kommu- ne	1	1	1
Haderslev Kommune	2	1	0
Halsnæs Kommune	14	9	6
Hedensted Kommune	3	2	2
Helsingør Kommune	5	2	2
Herlev Kommune	5	4	2
Herning Kommune	3	1	0
Hillerød Kommune	7	5	1
Hjørring Kommune	3	3	1
Holbæk Kommune	19	17	5
Holstebro Kommune	1	1	0
Horsens Kommune	4	3	0
Hvidovre Kommune	2	2	0
Høje-Taastrup Kommune	11	9	0

Kommune	Antal klagesager	Realitetsbehandlede	Omgjorte
Jammerbugt Kommune	5	4	1
Kalundborg Kommune	6	5	1
Kerteminde Kommune	3	2	0
Kolding Kommune	1	1	0
Københavns Kommune	20	10	6
Køge Kommune	5	5	2
Langeland Kommune	4	2	0
Lejre Kommune	2	2	1
Lemvig Kommune	1	1	0
Lolland Kommune	3	2	1
Lyngby-Taarbæk Kommune	4	3	1
Mariagerfjord Kommune	4	1	1
Norrdjurs Kommune	2	2	0
Nordfyns Kommune	8	7	4
Nyborg Kommune	2	1	0
Næstved Kommune	6	4	1
Odense Kommune	3	1	0
Odsherred Kommune	2	2	2
Randers Kommune	8	6	1
Rebild Kommune	5	5	1
Ringkøbing-Skjern Kommune	2	1	1
Ringsted Kommune	2	0	0
Roskilde Kommune	13	9	3
Rudersdal Kommune	1	1	0
Rødovre Kommune	1	1	0
Silkeborg Kommune	8	7	3
Skanderborg Kommune	1	0	0
Skive Kommune	4	3	0
Slagelse Kommune	8	5	4
Solrød Kommune	1	1	0
Sorø Kommune	3	2	0
Stevns Kommune	8	6	0
Struer Kommune	3	1	1
Syddjurs Kommune	3	3	0
Sønderborg Kommune	27	16	7
Thisted Kommune	5	4	1
Tårnby Kommune	5	3	1
Tønder Kommune	4	4	2
Vallensbæk Kommune	1	1	0
Varde Kommune	10	6	4

Kommune	Antal klagesager	Realitetsbehandlede	Omgjorte
Vejen Kommune	3	2	0
Vejle Kommune	4	2	0
Viborg Kommune	13	6	0
Vordingborg Kommune	12	6	1
Ærø Kommune	3	2	0
Aalborg Kommune	13	11	5
Aarhus Kommune	19	10	2
I alt	459	320	110

Kilde: Klagenævnssekretariatet