



Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven

af konsulent Beth Lander Astrup

Om DUKH-nyt: DUKH har en lovgivningsmæssig forpligtelse til at formidle vores erfaringer om udviklingen inden for handicapområdet. Med DUKH-nyt lægger vi vægt på at beskrive vores erfaringer inden for udvalgte rådgivningsfelter. Der er fokus på det retssikkerhedsmæssige aspekt, som er kerneområdet for DUKH.

Kort lovgivningsmæssig introduktion om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand:

Børn og unge, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, skal efter folkeskolelovens § 3, stk. 2, jf. § 20, stk. 2 have specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasser og specialskoler. Der gives desuden specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til børn, hvis undervisning i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt. Bemærk: 9 undervisningstimer (klokketimer) = 12 lektioner á 45 min.

Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand udgøres af forskellige foranstaltninger, som er nødvendige for at eleven kan deltage i undervisningen:

- Specialpædagogisk rådgivning
- Særlige undervisningsmaterialer og tekniske hjælpemidler
- Specialpædagogisk bistand i folkeskolens fag og fagområder og i børnehaveklassen
- Undervisning og træning i funktionsmåder og arbejdsmetoder
- Personlig assistance
- Særligt tilrettelagte aktiviteter

Inden der kan træffes afgørelse om iværksættelse af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, er kommunen forpligtet til at udarbejde en pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV) af eleven. PPV'en skal sikre, at sagkyndige har vurderet elevens behov for støtte og har til formål at vurdere og komme med forslag til den videre indsats.

Endvidere gælder de forvaltningsretlige regler ([forvaltningsloven](#), [lov om offentlighed i forvaltningen](#), [persondataloven](#), forvaltningsretlige principper og god forvaltningssskik).

I [Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand](#) (specialundervisningsbekendtgørelsen) er det præciseret, at forældrene skal medvirke centralt i hele forløbet. Der skal lægges betydelig vægt på forældrenes ønsker med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af den specialpædagogiske bistand samt på forældrenes og elevens ønsker med hensyn til valg af skole.

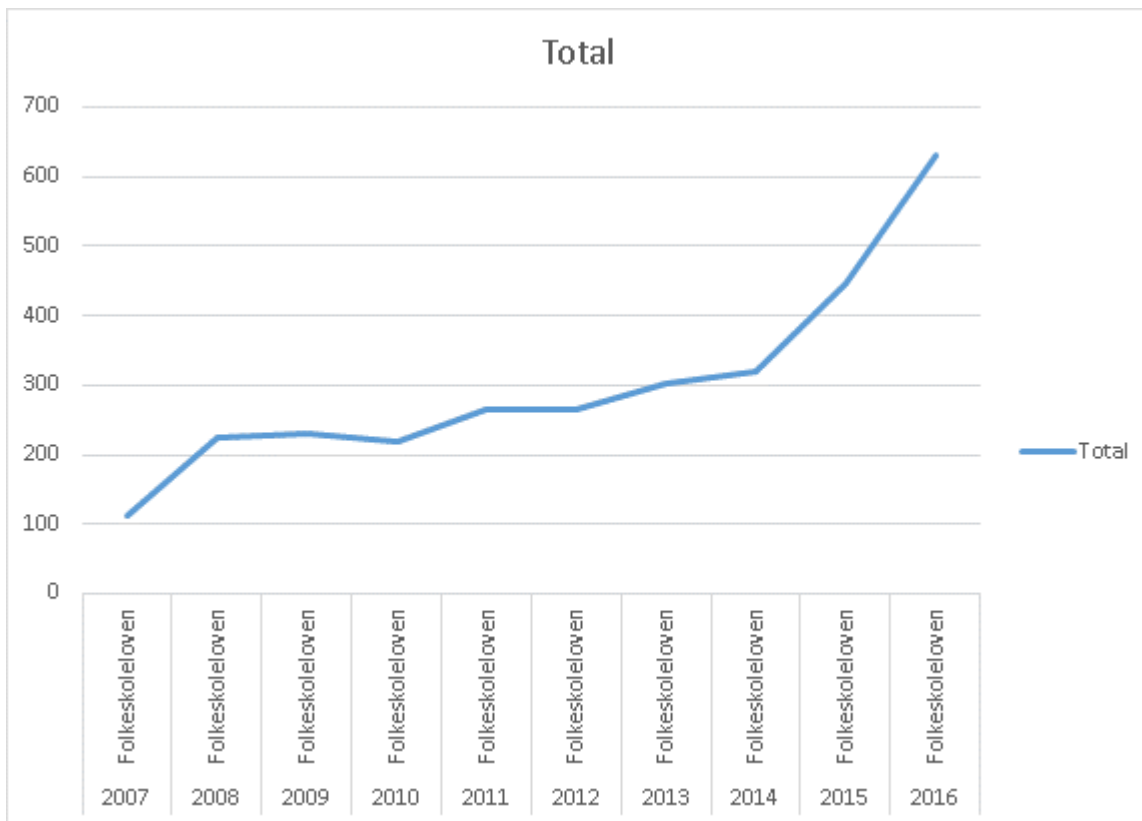
Afgørelser om henvisning eller afslag på henvisning til specialundervisning eller afgørelse om tilbagekaldelse af en henvisning kan påklages til [Klagenævnet for Specialundervisning](#). Det samme gør sig gældende for afgørelser vedr. elever i almindelige klasser, hvis forældrene har søgt om støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt, ligesom der kan klages over det nærmere indhold af specialundervisningen.

Antal henvendelser i DUKH om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand inden for de sidste 12 måneder:

I perioden 1.1.2016 til 31.12.2016 har DUKH haft 368 henvendelser, hvor der er ydet rådgivning inden for reglerne i folkeskoleloven. Heraf udgør de 255 af henvendelserne rådgivning om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. DUKH har i de senere år oplevet en stor stigning i antal henvendelser på dette område.

I de 368 sager er der foretaget 630 lovregistreringer, og der er sket en markant stigning i antal lovregistreringer siden 2007:

↑ Antal lovregistreringer 2007-2016:



DUKH har også ydet rådgivning om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i friskoler og andre private grundskoler. I 2016 har vi registreret 17 henvendelser på dette område.

Dette DUKHnyt omhandler alene de 255 henvendelser om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskolelovens regler.

Hvad har henvendelserne typisk drejet sig om:

Ca. 35% af henvendelserne om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand drejede sig i 2016 om spørgsmål ift. overholdelse af sagsbehandlingsreglerne. I ca. 38% af henvendelserne om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand gav vi rådgivning om reglerne for at klage over afgørelser om henvisning til eller afslag på henvisning til specialundervisning eller indholdet af selve specialundervisningen. De øvrige henvendelser har ofte handlet om:

- At forældrene oplever, at barnet ikke får den nødvendige støtte i skolen, og/eller at de ikke inddrages i samarbejdet mellem skole og hjem
- At forældrene oplever ikke at få den nødvendige rådgivning og vejledning ift. rettigheder og støttemuligheder
- At forældrene ikke kan få en afgørelse, der viser, hvilken støtte barnet ydes i skolen, og/eller hvordan støtten tilrettelægges
- Frit skolevalg
- At sagen ikke er oplyst i tilstrækkeligt omfang inden der træffes en afgørelse
- At der ikke er overensstemmelse mellem oplysningsgrundlaget og sagens resultat. Dette kan f.eks. skyldes, at afgørelsen begrundes ud fra forældede og/eller udvalgte sagsoplysninger
- At Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) ikke er inddraget, og/eller der ikke er udarbejdet en PPV forud for afgørelsen om støtte
- At tildelt støtte ophører uden begrundelse og klagevejledning
- At der er lange ventetider på henvisning til specialskoletilbud
- At enkeltmandsundervisning står på i flere år, uden at eleven henvises til et egnet skoletilbud
- At forældrene bliver vejledt om, at støtte i den almindelige folkeskole kun kan tildeles op til et fastsat timetal, hvorefter eleven – uden at der foretages en konkret og individuel vurdering – skal henvises til en specialklasse

eller et specialskoletilbud, til trods for at forældrene og eleven ønsker, at forblive i den almindelige folkeskole med den nødvendige støtte.

- Elever, der lider af langvarig skolevægring, hvor der ses problemer ift. sektoransvar og -samarbejde. Ofte hersker der uklarhed om, hvilken sektor der skal yde hjælp, og ofte bliver forældrene kastebold mellem f.eks. skoleforvaltningen og familieafdelingen.

Retssikkerhedsmæssige problemfelter:

I DUKH's rådgivninger handler de retssikkerhedsmæssige problemstillinger oftest om:

Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (folkeskoleloven):

§ 3, stk. 2, jf. § 20, stk. 2: Manglende eller utilstrækkelig iværksættelse af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

§ 12, stk. 2: Manglende udarbejdelse af PPV i sager om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogiske indsats (specialundervisningsbekendtgørelsen):

§ 4, stk. 1-3: Samarbejde med forældrene – borgerne oplever ikke, at de medvirker centralt i forløbet og inddrages i beslutningerne om specialundervisning til deres børn.

Forvaltningsloven:

§ 7: Mange henvendelser handler om, at forældrene ikke bliver vejledt i skolen og/eller af PPR om mulighederne for støtte. Se nærmere herom i [K-meddelelse nr. 7](#) om kommunernes vejledningspligt.

§ 22-24: Mange henvendelser handler om, at forældrene ikke får en skriftlig afgørelse, ligesom de ikke får en skriftlig begrundelse for den iværksatte støtte, den skolemæssige placering, afslag på støtte eller ophør af støtte. Endvidere handler mange henvendelser om, at oplysninger, der er indhentet i forbindelse med udredning eller beskrivelser af barnet fra nøglepersoner, ikke anvendes, eller at forældrenes egne oplysninger om barnet ikke inddrages.

§ 25: Mange henvendelser handler om, at forældrene ikke får en skriftlig klagevejledning med oplysning om klageadgang til Klagenævnet for Specialundervisning.

Undersøgelsesprincippet / officialprincippet:

I medfør af ovennævnte forvaltningsretlige princip er det forvaltningen, der har ansvaret for, at sagen er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at der kan træffes en rigtig og lovlig afgørelse. F.eks. oplever forældrene i forlængelse af et vanskeligt samarbejde med skolen, at der træffes afgørelse, uden at der er indhentet de tilstrækkelige oplysninger, som kan give et helhedsorienteret billede af barnet.

Faktisk forvaltningsvirksomhed:

Når en afgørelse føres ud i livet / udmøntes, er der tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. Dette er f.eks. tilfældet i forbindelse med den praktiske gennemførelse og tilrettelæggelse af undervisningen. DUKH hører fra forældre, at skolen vedr. omfanget af støtte oplyser, at der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, hvilket ikke er korrekt. Denne fejlagtige opfattelse medfører, at forældrene og eleverne afskæres fra en række vigtige retssikkerhedsgarantier.

Det er DUKH's vurdering, at skolelederne ofte er usikre på, hvornår der skal træffes en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og hvornår der "kun" er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed.

Beskrivelse af udvalgte henvendelser:

Rådgivning omhandlende oplysningsgrundlag samt udarbejdelse af en PPV:

En mor til en 11-årig dreng kontakter DUKH, da drengen ikke trives i sit nuværende skoletilbud. Drengen blev udredt for 2 år siden og blev i den forbindelse anbefalet fortsat skolegang ud fra en autismpædagogisk tilgang i et struktureret miljø. Drengen går i en specialklasse i en almindelig folkeskole. Moderen oplyser, at drengen kun magter at komme i skole 3 timer dagligt 4 dage om ugen, da han hurtigt udtrættes grundet overstimulering. Moderen ønsker drengen henvist til et special-

skoletilbud med den rette pædagogiske tilgang. Skolen ser ifølge moderen en dreng, der trives rimeligt med et reduceret skema og mener ikke, at der er grundlag for henvisning til et specialskoletilbud. Hvad kan moderen stille op?

DUKH's vurdering:

Ud fra det oplyste tyder det på, at skolen ikke forholder sig til drengens behov samt til forældrenes ønsker om henvisning til et specialskoletilbud. Det er uklart, i hvilken udstrækning anbefalingerne i drengens udredning følges, og om PPR er inddraget i forhold til at vurdere drengens behov.

DUKH's rådgivning:

DUKH rådgiver moderen om, at såfremt drengen skal henvises til en specialskole, er det skoleforvaltningen (i praksis ofte et visitationsudvalg), der træffer afgørelse herom på baggrund af en indstilling fra nuværende skoleleder. Henvisning til en specialskole eller specialklasse og tildeling af støttetimer kan ske på et hvilket som helst tidspunkt i løbet af skoleåret. Se evt. [K-meddelelse nr. 13](#).

Moderen oplyses om, at skolelederens indstilling til skoleforvaltningen om henvisning til en specialskole skal ske på baggrund af en PPV. Normalt vil en indstilling til en PPV gå gennem skolelederen, men moderen vejledes om, at forældrene også selv kan kontakte PPR og anmode om en PPV. Moren oplyses, om at forældrene har ret til at få udarbejdet en PPV, når de ønsker, at drengen bliver henvist til en specialskole. Se evt. [K-meddelelse nr. 37](#).

Moderen vejledes om, at skolelederen løbende og mindst en gang årligt skal vurdere, om drengens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand skal fortsætte, ændres eller ophøre, og at denne afgørelse forudsætter en ny PPV. PPR skal i PPV'en vurdere og komme med forslag til drengens behov for skolemæssige foranstaltninger, således at skoleforvaltningen og skolelederen har et sagligt solidt grundlag at træffe afgørelse om fortsættelse, ændring eller ophør af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand på.

Moderen vejledes desuden om, at forældrene og drengen altid skal medvirke centralt i forløbet ved udarbejdelse af PPV'en, dels for at bidrage med nødvendige oplysninger, men også fordi deres medvirken er afgørende for skolens muligheder for at tilgodese drengens særlige behov. I særlige tilfælde skal PPV'en suppleres med undersøgelser og udtalelser fra andre sagkyndige, f.eks. den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation ([VISO](#)). PPR har ansvaret for at inddrage disse andre sagkyndige, men forældrene skal altid inddrages i beslutningen om supplerende undersøgelser.

Endvidere er moderen oplyst om, at såfremt forældrene er uenige i vurderingerne eller anbefalingerne i PPV'en, skal der i PPV'en redegøres herfor samt for, hvorvidt den foreslåede specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand vurderes at være absolut påkrævet.

Moderen vejledes dernæst om, at det følger af folkeskolelovens regler om specialundervisning, at forældrene og eleven selv skal inddrages tæt i skolemyndighedernes afgørelser om specialundervisning, og at forældrenes og elevens ønske med hensyn til valg af skole, så vidt muligt skal følges. Se evt. [K-meddelelse nr. 2](#).

Afslutningsvis rådgives moderen om, at et eventuelt afslag på henvisning til specialskole eller afgørelse om det nærmere indhold af specialundervisningen og anden specialpædagogisk bistand er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at hun derfor har mulighed for, at klage over denne afgørelse til Klagenævnet for Specialundervisning.

Rådgivning om ophør af støttetimer:

En far kontakter DUKH, da de af datterens klasselærer mundtligt er blevet oplyst, at datterens støttetimer ophører efter sommerferien. Datteren går i en almindelig folkeskoleklasse og har indtil nu modtaget 10 støttetimer ugentligt. Ifølge faderen er datteren i en god udvikling, men hendes faglige og sociale udvikling er alene bundet op på, at datteren får den nuværende støtte 10 timer ugentligt. Hvad kan forældrene gøre, og hvordan sikres det at datteren ikke "tabes på gulvet"?

DUKH's vurdering:

Ud fra det oplyste tyder det på, at skolelederen ikke har overholdt de forvaltningsretlige regler, herunder at en sag om ophør af støttetimer er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Endvidere tyder det ikke på, at der er udarbejdet en ny PPV, eller at forældrene har været inddraget og partshørt forud for beslutningen om ophør.

DUKH's rådgivning:

Faderen rådgives om, at det er skolelederen, der har kompetencen til at træffe afgørelse om specialundervisningstilbud på skolen, herunder ophør af dette, og om at han har ret til at få en skriftlig afgørelse fra skolelederen, jf. forvaltningslovens § 22-25 der bl.a. skal indeholde en begrundelse og klagevejledning. Se evt. [K-meddelelse nr. 5](#).

Faderen rådgives om, at en henvisning til specialundervisning er midlertidig, samt at en elevs behov herfor skal følges og vurderes løbende, dog mindst én gang årligt. Som følge heraf har skolelederen mindst én gang årligt pligt til at tage stilling til, om støtten til datteren skal fortsætte, ændres eller ophøre. Stillingtagen hertil skal ske efter samråd med datteren og forældrene, ligesom der til brug for denne stillingtagen skal udarbejdes en ny PPV, jf. specialundervisningsbekendtgørelsens § 7, stk. 1 og 3.

I forhold til sikring af at datteren ikke "tabes på gulvet", fordi de 10 timers støtte ophører, henvises faderen til Undervisningsministeriets [hjemmeside](#), hvor der står, at: "Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 379 af 28. april 2012, at det fortsat er kommunernes ansvar at give alle elever i folkeskolen et fyldestgørende undervisningstilbud i overensstemmelse med folkeskolens formål – også elever med særlige behov, der før har modtaget specialpædagogisk bistand."

Endvidere rådgivet faderen omkring proceduren for indgivelse af en klage samt rådgivet om, hvilke hovedpunkter han kan fremhæve som begrundelse for sin klage. Ligeledes oplyst faderen om, at kommunen fra modtagelsen af en klage er forpligtet til at genvurdere sagen indenfor 4 uger. Kan kommunen ikke overholde denne genvurderingsfrist, skal han skriftligt have besked herom og om, hvornår genvurderingen kan forventes afsluttet. Se evt. [K-meddelelse nr. 31](#).

Rådgivning om samarbejde mellem skole(forvaltning) og forældre:

DUKH kontaktes af en mor, der ikke oplever, at skolen lytter til forældrene, når de oplyser, at deres 13-årige søn ikke trives i sit skoletilbud. Sønnen har fået det tiltagende dårligere og har ikke lyst til at komme i skolen længere. Moderen fortæller, at de ikke er klar over, hvor meget støtte sønnen får i skolen, og hvordan han får den, da de aldrig er blevet oplyst herom. De ved dog, at sønnen er visiteret til specialundervisning og har fået denne i flere år, og at støtten fordeles på hele klassen. Forældrene føler sig afvist, når de spørger sønnens lærere, f.eks. når de beder om, at få oplyst, hvordan støtten til sønnen tilrettelægges. Moderen fortæller, at de aldrig har været inddraget i forhold til iværksættelse af støtten. Hvad kan forældrene stille op?

DUKH's vurdering:

Det tyder ud fra det oplyste på, at forældrene og drengen ikke inddrages i skolens beslutninger om specialundervisning og at støtten ikke tilrettelægges efter samråd med forældrene og drengen selv. Desuden tyder det på, at der ikke sker den nødvendige opfølgning på drengens specialundervisningstilbud. Endvidere er afgørelsen om specialundervisning til sønnen ikke meddelt skriftlig til forældrene, jf. forvaltningsloven.

DUKH's rådgivning:

DUKH rådgiver moderen om, at hun bør tage kontakt til skolelederen for at anmode om et møde med skolen. Vejledt moderen om, at det kan være hensigtsmæssigt, at PPR og sønnens lærere deltager ved mødet. Dette for at få klarlagt, hvilken støtte sønnen aktuelt får, samt for at få redegjort for de behov forældrene, sønnens lærere og PPR ser hos sønnen. Moderen vejledes om, at forældrene skal kunne følge deres søns skolegang via elevplanen. Elevplanen skal styrke grundlaget for undervisningens planlægning og tilrettelæggelse og indgå i skolens og forældrenes samarbejde om sønnens skolegang. Af elevplanen bør det fremgå, hvordan støtten til sønnen skal udmøntes så skolen, forældrene og sønnen løbende kan evaluere forløbet.

Moderen rådgives om, at det er skolelederen, der efter pædagogisk-psykologisk rådgivning, i samråd med sønnen og forældrene beslutter, hvordan sønnens specialundervisning skal tilrettelægges (henvist til DUKH's [Praksisnyt nr. 57 om specialundervisning m.v.](#)). Der orienteres ligeledes om, at det af specialundervisningsbekendtgørelsens § 4, stk. 1 fremgår, at der skal lægges betydelig vægt på forældrenes ønsker med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af specialundervisningen.

Dernæst vejledes moderen om, at skolen har en forpligtelse til at yde sønnen den nødvendige støtte i skolen. Det følger af folkeskolelovens § 3, stk. 2, jf. § 20, stk. 2. Hvis ikke skolelederen vurderer, at skolen er i stand til at yde sønnen den nødvendige støtte, har skolelederen en forpligtelse til at indstille/henvise sønnen til et andet relevant undervisningstilbud. Er dette tilfældet, skal forældrene have en kopi af skolelederen indstilling til forvaltningen, ligesom forældrene har krav på at få en kopi af PPV'en og øvrige oplysninger, der ligger til grund for indstillingen. Forvaltningens afgørelse om specialundervisning kan indbringes for Klagenævnet for Specialundervisning inden 4 uger fra modtagelse af afgørelsen.

Afslutningsvis oplyses moderen om, at det frie skolevalg jf. folkeskolelovens § 36, stk. 3 også gælder elever, der modtager specialundervisning i den almindelige folkeskole samt elever der går i specialklasse eller specialskole. I den forbindelse henvises til DUKH's [Praksisnyt nr. 65 om frit skolevalg](#).

Rådgivning om omfang af specialundervisning i den almindelige folkeskole contra specialskoletilbud:

DUKH kontaktes af en mor, der har fået oplyst at sønnens skole maksimalt kan yde op til 9 timers støtte om ugen, og at elever, der har brug for støtte herudover, skal henvises til enten specialklasser eller specialskoler. Moderen er meget frustreret over dette, da sønnen socialt trives rigtig godt i sin klasse og ifølge hende slet ikke vil passe ind i et specialmiljø. Moderen oplyser at det ideelle for sønnen ville være at forblive i sin nuværende klasse, men at han har brug for støtte ud over de 9 timer ugentligt for at dette kan fungere. Hvad siger loven hertil?

DUKH's vurdering:

Ud fra det oplyste tyder det på, at skolen ikke tager højde for, at det i specialundervisningsbekendtgørelsens § 8, stk. 1-3 er angivet at specialundervisning fortrinsvis gives som støtte i den almindelige undervisning, hvis det vurderes at eleven kan have udbytte af undervisningen og kan deltage aktivt i det sociale fællesskab. At en elev henvises til en specialklasse eller specialskole forudsætter derfor, at det vil være mest hensigtsmæssigt at undervise eleven i kortere eller længere tid i specialklasse eller specialskole.

DUKH bemærker ligeledes, at skolen ikke foretager en individuel og konkret vurdering, når skolen generelt meddeler, at der maksimalt kan ydes op til 9 timers støtte om ugen i den almindelige folkeskole.

DUKH's rådgivning:

DUKH rådgiver moderen om, at der ikke findes et loft for, hvor mange timers specialundervisning, der kan tildeles en elev i den almindelige folkeskole. Såfremt sønnen har brug for specialundervisning i mere end 9 timer ugentligt, er der derfor ikke noget til hinder for, at han kan fortsætte i den almindelige folkeskole og få tildelt yderligere støtte.

Vejledt moderen om, at skolen skal undersøge muligheden for at yde sønnen den nødvendige støtte i den almindelige folkeskole, inden sønnen visiteres til specialklasse eller specialskole.

Oplyst moderen om, at det ses i "[Årsrapport 2015 - Klagesager om specialundervisning](#)" fra Klagenævnet for Specialundervisning, at nævnet i deres afgørelser om inklusion og tildeling af støtte i mindst 9 ugentlige undervisningstimer lægger vægt på, om barnet vil kunne have nytte af en skolegang i almenmiljøet, hvis barnet modtager relevant støtte til sine vanskeligheder. Denne mulighed skal først have været tildelt og afprøvet, inden barnet visiteres til et specialklasse- eller specialskoletilbud.

Vejledt moderen om, at skolelederens afvisning af at yde støtte i mere end 9 timer ugentligt er et afslag på specialundervisning efter folkeskolelovens § 3, stk. 2, og at dette er en afgørelse, som forældrene kan klage over til Klagenævnet for Specialundervisning jf. folkeskolelovens § 51, stk. 5.

DUKH skal i øvrigt henviser til, at samme problematik ses behandlet i "[Årsrapport 2016 – Klagenævnet for specialundervisning](#)" fra Klagenævnet for Specialundervisning.

Afsluttende DUKH-overvejelser/forslag

En generel problemstilling DUKH ser i sager på specialundervisningsområdet er, at skolelederne - når de træffer afgørelse ikke overholder de forvaltningsretlige regler i bl.a. forvaltningsloven. De hyppigste overtrædelser (retssikkerhedsmæssige problemer) DUKH ser, er mangler i forhold til:

- forældreinddragelse
- vejledningsforpligtelse
- tilstrækkelig oplysning af sagen, herunder sikring af en helhedsorienteret vurdering af barnet (PPV)
- partshøring inden der træffes afgørelse
- skriftlige begrundede afgørelser med klagevejledning

Dette kan skyldes flere forskellige årsager. En af de mest iøjefaldende er efter DUKH's opfattelse, at man i skolerne ikke har tradition for, erfaring med og/eller juridisk ekspertise i at træffe afgørelse i forvaltningslovens forstand. En skoleleder kan desuden sidde meget alene, når denne skal træffe afgørelser uden et bagland med juridisk kendskab at sparre med.

Det skyldes derimod ikke manglende lovgivning på folkeskoleområdet. Lovgivningen findes – den skal "blot" anvendes.

Efter DUKH's opfattelse er der behov for et øget fokus på overholdelse af de forvaltningsretlige regler. I den forbindelse er det nødvendigt at få undersøgt, om de fornødne kompetencer er tilgængelige for skolelederne, så man i fremtiden kan minimere lovovertredelser, som indebærer, at børnene og forældrene mister vigtige retssikkerhedsgarantier.