

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER



RETTE TIL UDDANNELSE

NÅR BØRN MED HANDICAP
IKKE GÅR I SKOLE



RETTE TIL UDDANNELSE

NÅR BØRN MED HANDICAP
IKKE GÅR I SKOLE

RETTE TIL UDDANNELSE
NÅR BØRN MED HANDICAP IKKE GÅR I SKOLE

Ligebehandlingsafdelingen, Institut for Menneskerettigheder
Ansvarlig: ligebehandlingschef Maria Ventegodt Liisberg
Redaktion: Nikolaj Nielsen

Forfattere: Nikolaj Nielsen og Pernille Vigild
Forfatter på kapitel 3 og kapitel 4: Caroline Adolphsen, Aarhus Universitet

Redaktionen er afsluttet i november 2017.

Tak til alle forældre og fagpersoner, der har stillet deres viden til rådighed i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten.

ISBN: 978-87-93605-19-0
e-ISBN: 978-87-93605-18-3

Forsideillustration: Hanne Louise Nielsen
Layout: Hedda Bank
Tryk: TopTryk Grafisk Aps
Oplag: 250

© 2017 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikkekommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.
Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed.

INDHOLD

RESUME	6
RESUME AF RAPPORTENS ANBEFALINGER	8
SUMMARY	10
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	12
KAPITEL 1 – INDLEDNING	14
1.1 AFGRÆNSNING	16
1.1.1 Folkeskoler	16
1.1.2 Børn med Autisme og ADHD	16
KAPITEL 2 – METODE	17
2.1 JURIDISK ANALYSE	17
2.2 ANALYSE AF PRAKSIS – DATAGRUNDLAG OG METODE	17
2.2.1 Kvalitative interviews med forældre og aktindsigter	18
2.2.2 Rundspørge blandt skoleledere	19
2.2.3 Interviews med fagpersoner	20
2.2.4 Dialog	20
KAPITEL 3 – MENNESKERETTEN	21
3.1 GRUNDLÆGGENDE BØRNERETLIGE OG HANDICAPRET LIGE PRINCIPPER	22
3.2 RETTEN TIL UDDANNELSE	23
KAPITEL 4 – DANSK RET	25
4.1 DET JURIDISKE GRUNDLAG FOR RETTEN TIL AT MODTAGE UNDERVISNING	25
4.1.1 Sektoransvarlighedsprincippet	26
4.1.2 De øvrige handicapretlige principper i dansk ret	27
4.2 DEN FAGLIGE VURDERING AF HJÆLPEBEHOVET	28
4.2.1 Økonomi	28

4.3 HÅNDBEREGNINGEN AF DEN ENKELTE SAG	29
4.3.1 Sagsansvaret	29
4.3.2 Inddragelse af VISO	30
4.3.3 Vejledningspligten og pligten til at foretage en helhedsvurdering	31
4.3.4 Ventetider	31
4.4 SAGSGANGEN I SAGER OM BØRN, DER IKKE GÅR I SKOLE	32
4.4.1 Skolelederens pligter ved elevernes fravær	33
4.4.2 Fastlæggelse af barnets konkrete behov for undervisning	33
4.4.3 PPR's kompetencer	35
4.4.4 Valget af undervisningstilbud til barnet	35
4.4.5 Klage	36
4.5 SKOLELOVGIVNINGENS HJÆLPEMULIGHEDER	37
4.5.1 Hjælpemidler	38
4.5.2 Personlig assistance	38
4.5.3 Sygeundervisning	38
4.5.4 Enkeltmandsundervisning	39
4.5.5 Befordring	39
4.6 RETTIGHEDER EFTER SERVICELOVEN	40
4.6.1 Handicapkompenenserende ydelser	40
4.6.2 Merudgiftsydelse	41
4.6.3 Tabt arbejdsfortjeneste	41
4.6.4 Sociale ydelser	43
4.7 SAMMENFATNING OM DANSK RET OG MENNESKERETTEN	45
KAPITEL 5 – SKOLEVÆGRING I PRAKSIS	47
5.1 UENIGHEDER OM ÅRSAGER TIL MISTRIVSEL OG SKOLEVÆGRING	47
5.2 SKOLERNES INDSATSER	51
5.2.1 Manglende (rimelig) tilpasning	51
5.2.2 Skolernes håndtering af fravær	54
5.3 SKOLELEDEREN SOM MYNDIGHED	58
5.4 SEKTORANSVARLIGHEDSPRINCIPPET OG SKOLEVÆGRING	60
5.4.1 Når princippet om sektoransvarlighed hindrer støtte til barn og forældre	61
5.5 HELE FAMILIEN BELASTES VED SKOLEVÆGRING	66

KAPITEL 6 – KONKLUSION OG ANBEFALINGER	68
6.1 TIDLIG IDENTIFIKATION SKAL SIKRES	68
6.2 RETTEN TIL SYGEUNDERVISNING SKAL PRÆCISERES	69
6.3 SKOLELEDERENS ROLLE SOM MYNDIGHED SKAL GØRES KLAR, OG KLAGEADGANG SKAL SIKRES	70
6.4 VENTETIDEN SKAL NEDBRINGES	70
6.5 SEKTORANSVARLIGHEDSPRINCIPPET MÅ IKKE HINDRE STØTTE TIL FAMILIERNE	71
BILAG	73
BILAG 1. OVERSIGT OVER INFORMANTER	73
BILAG 2. INTERVIEWGUIDES	74
BILAG 3. TABELLER OG RUNDSPØRGE	75
NOTER	76

RESUME

Den danske folkeskole har gennem en årrække gennemgået store forandringer. Tendenserne er blandt andet større skoler, fokus på projekt- og gruppearbejde og inklusion af børn, der tidligere har gået på specialskoler. Set fra et menneskeretligt perspektiv er inklusion i folkeskolen af børn med behov for ekstra støtte i undervisningen en bevægelse, der er i tråd med handicapkonventionens bærende princip om, at mennesker med handicap ikke skal placeres i parallelsystemer. Skolesystemet skal indrettes, så alle kan inkluderes.

Siden 2012, hvor der blev gennemført en lovændring om inklusion af elever i den almindelige undervisning, er der sket en stor inklusionsindsats. I rapporten **Afrapportering af inklusionseftersynet** (2016), udgivet af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, ses flere positive følger af inklusionsarbejdet. Flere elever er blevet en del af almenundervisningen, generelt er elevernes trivsel god – de oplever skolen som et godt sted at være – og omstillingen har ikke påvirket elevernes faglighed. I ministeriets rapport peges også på nogle udfordringer i inklusionsindsatsen. Der er indikationer på, at støtten ikke i alle tilfælde imødekommer

elevernes behov, og at det flere steder er en udfordring at arbejde inkluderende og skabe inkluderende læringsmiljøer.¹

I denne rapport sætter vi fokus på en gruppe af børn, hvor inklusionen kan være en særlig udfordring. Vi ser på sager om børn med autisme spektrum forstyrrelser (herefter autisme) og/eller ADHD, da disse funktionsned sættelser i mødet med undervisningsmiljøet i den almene folkeskole kan føre til forværring af barnets trivsel og til, at barnet er hjemme i lange perioder uden undervisning. Retten til undervisning og uddannelse er en grundlæggende menneskerettighed, og det er derfor afgørende – set fra et menneskeretligt synspunkt – at regelsættet, der regulerer skolevægringssager, i videst muligt omfang sikrer opfyldelsen af barnets menneskeret.

Vi analyserer 'problemsager', hvor børnene ikke har været i skole i minimum i tre måneder, og zoomer ind på sagsgangen for at se på, hvorfor situationen er gået i hårdknude. Denne tilgang skyldes, at de juridiske regler og retsgarantier er særligt vigtige i sager, hvor der er konflikt eller uenighed mellem forældre/børn og de

offentlige myndigheder. Vi har interviewet 10 forældre og fået aktindsigt i ni sager. Derudover har vi lavet en rundspørge blandt skoleledere.

Rapportens konklusioner og anbefalinger er centreret omkring, hvordan man sikrer et barns rettigheder i sager om skolevægning som følge af et ikke tilpasset skoletilbud. Undersøgelsen handler derfor ikke om, hvordan man generelt sikrer succesfuld inklusion i folkeskolen.

BØRN MED HANDICAP HAR RET TIL UDDANNELSE OG INKLUSION

Retten til grundlæggende uddannelse er en fundamental menneskeret for det enkelte barn. Det følger af menneskeretten, at børn med handicap har ret til at blive undervist i et inkluderende undervisningsmiljø og har ret til uddannelse på lige fod med andre børn. Et barn med handicap har altså ikke alene ret til uddannelse, men også til inklusion.

Vi ser, i de undersøgte problemsager, at børnene med autisme og ADHD ikke får den undervisning, de har ret til. Handicappet viser sig ofte forskelligt i hjemmet og i skolen, hvilket afføder mistillid mellem forældre og skole. Forældrene oplever, at skolen ikke har de fornødne kompetencer og ressourcer til at skabe et undervisningsmiljø, der inkluderer deres barn. Skolernes metode til at inkludere børnene er i flere tilfælde at fritage børnene fra (en del af) undervisningen. Vi ser i de gennemgåede sager, at børnene ikke magter at komme i skole og er hjemme i lange perioder uden undervisning.

BARNET ER I EN UDSAT RETSPOSITION

Området for børn med handicap og skolevægning er juridisk komplekst og desuden kendetegnet ved at være placeret på en række forskellige myndigheder og myndighedsområder. En sag vedrørende skolevægning vil ofte involvere flere forskellige forvaltninger (skole-, social- og handicapforvaltningen samt sundhedsvæsenet) og myndigheder (fx region og kommune). Det betyder, at barnet er i en udsat retsposition, når eksempelvis regler om sagsbehandlingsventetider ikke tager højde for, at der ofte vil være ventetid på afklaring inden for hver enkelt forvaltning og ikke blot i forhold til en psykiatrisk udredning eller en vurdering fra Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR).

MANGLENDE KLAGEADGANG FOR BARN OG FORÆLDRE

Der mangler regler, der sikrer barnet og forældrene rettigheder, herunder klagerettigheder i de tilfælde, hvor det tværfaglige samarbejde ikke fungerer, som det skal. Der er heller ikke adgang til at klage over skolelederens afgørelser i flere tilfælde, eksempelvis afgørelsen om ikke at igangsætte sygeundervisning og som hovedregel afgørelser vedrørende mindre end ni timers støtte om ugen. Fordi retten til uddannelse er en fundamental menneskerettighed, har det afgørende betydning, at det sikres, at der er effektive retsgarantier og -mekanismer på plads.

SEKTORANSVARLIGHEDSPRINCIPPET KAN HINDRE STØTTE TIL BARNET

Sektoransvarlighedsprincippet er i tråd med den måde, hvorpå retten til uddannelse er beskrevet og udlagt i handicapkonventionens artikel 24, idet princippet lægger op til inklusion og mainstreaming i forhold til at imødekomme behov hos børn med handicap. Men de gennemgåede sager viser, at princippet om sektoransvarlighed i praksis giver anledning til betydelig fortolkningstvivl og en svingende praksis. Princippet hindrer eller forsinker i flere tilfælde støtte, mens støtten tildeles i andre eksempler på trods af uenigheder mellem sektorer.

RESUME AF RAPPORTENS ANBEFALINGER

Rapporten indeholder afslutningsvis konklusioner og dertilhørende konkrete anbefalinger til, hvordan man sikrer et barns rettigheder i sager om skolevægning som følge af et ikke tilpasset skoletilbud.

Med henblik på at fremme det enkelte barns ret til uddannelse anbefaler Institut for Menneskerettigheder følgende:

TIDLIG IDENTIFIKATION SKAL SIKRES

- At Undervisningsministeriet udarbejder nationale retningslinjer for tidlig identifikation af risiko for skolevægning, således at skolevægning forebygges og så vidt muligt ikke opstår.

- At Undervisningsministeriet ændrer reglerne for registrering af fravær, så det sikres, at der på nationalt og kommunalt niveau samt på den enkelte skole er tilgængelig data om fravær på grund af skolevægning – det kunne eksempelvis være systematisk fravær i bestemte fag eller fravær som følge af, at barnet ikke vil i skole.

RETEN TIL SYGEUNDERVISNING SKAL PRÆCISERES

- At Undervisningsministeriet skærper pligten til at iværksætte sygeundervisning, således at det klart fremgår, at ingen børn må være uden undervisning i mere end tre uger, hvis den manglende undervisning skyldes, at barnet ikke magter at gå i skole.
- At Undervisningsministeriet sikrer, at sygeundervisning som udgangspunkt foretages af en af barnets egne undervisere, jf. sygeundervisningsbekendtgørelsen § 6.
- At der sikres klageadgang i forhold til afgørelser om afslag på iværksættelse af sygeundervisning.

SKOLELEDERENS ROLLE SOM MYNDIGHED SKAL GØRES KLAR, OG KLAGEADGANG SKAL SIKRES

- At bagatelgrænsen, der gælder for klageretten efter folkeskoleloven, afskaffes, så der sikres en simpel og tilgængelig klageadgang over skolelederens afgørelser.

VENTETIDEN SKAL NEDBRINGES

- At kommunerne forpligtes til at fastsætte vejledende sagsbehandlingsfrister på skoleområdet i lighed med det sociale område, således at døde perioder under undersøgelsen af barnets sag undgås.

SEKTORANSVARLIGHEDSPRINCIPPET MÅ IKKE HINDRE STØTTE TIL FAMILIERNE

- At sektoransvarlighedsprincippet præciseres i serviceloven, således at det klart fremgår, at der ikke kan gives afslag på støtte under henvisning til dette princip, hvis den nødvendige støtte ikke rent faktisk ydes af den anden sektor, som bærer ansvaret efter sektoransvarlighedsprincippet.

SUMMARY

Lately Danish municipal primary and lower secondary schools have seen major changes. Among other things, there is a tendency to larger schools, focus on project and group work and inclusion of children who would previously have been placed in special schools. From a human rights perspective inclusion in primary and lower secondary school of children in need of extra support in school is a movement that is in tune with the main principle of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities that persons with disabilities must not be placed in parallel systems.

Since 2012, which saw the implementation of an amendment on the inclusion of pupils into general teaching, a great effort has been made to create more inclusion in Danish municipal primary and lower secondary schools. A report (**Afrapportering af inklusionseftersynet**) published by the Ministry of Education points to several positive effects of the inclusion effort. More pupils have been included in the general teaching, the children generally thrive – and consider the school a good place to be – and the transition has not affected the pupils' academic skills. The ministry report also points

to challenges facing the inclusion effort. There are indications that the existing support in some cases fail to meet the children's needs, and that many schools have difficulties creating inclusive learning environments.²

This report focusses on a group of children, where inclusion can be especially challenging. We review cases of children with autism spectrum disorders (autism) and/or ADHD, as such functional impairments can, when the child is faced with the teaching environment in regular municipal primary and lower secondary schools, reduce result in the deterioration of the child's well-being and cause the child to stay home for long periods at a time without receiving teaching. The right to receive teaching and to an education is a basic human right, and it is therefore vital – seen from a human rights perspective – that the set of rules regulating school refusal cases to the largest possible extent safeguard the child's human rights.

The main questions that we attempt to answer in this report are: How does Danish legislation protect children's right to an education and inclusion, and how does Danish legislation work in practice? We analyse 'problem cases'

involving children, who have not been to school for a minimum of three months, and we zoom in on the administrative procedures and on why the situation has reached a deadlock. We have interviewed 10 parents and obtained access to documents in nine cases. In addition, we have conducted a survey among headmasters.

The conclusions and recommendations of the report are centred around how the child's rights are safeguarded in cases of school refusal following from non-adapted school offers. The study therefore does not focus on how successful inclusion is created in municipal primary and lower secondary schools.

CHILDREN WITH DISABILITIES HAVE A RIGHT TO AN EDUCATION AND INCLUSION

The right to a basic education is a basic human right. According to the human rights, children with disabilities have a right to receive teaching in an inclusive teaching environment and to an education on an equal footing with other children. Children with disabilities therefore do not just have a right to an education, but also to inclusion. It is evident in the examined cases that children with the cognitive disabilities autism and ADHD do not receive the teaching they have a right to. Their disability often manifests itself differently at home and in school, resulting in mistrust between the parents and the school. The parents often feel that the school lacks the required competences and resources to create a teaching environment that is able to accommodate their child. In the problem cases we see that the method

of inclusion adopted at several schools is to exempt the children from (parts of) the teaching. In the examined cases the children cannot cope with going to school and stay home for long periods at a time without receiving teaching.

THE CHILD IS IN AN EXPOSED LEGAL POSITION

Children displaying school refusal behaviour is a legally complex area divided across a series of different authorities and administrative areas. School refusal cases often involve several different departments (the school department, social services department, disability department and the health authorities) and authorities (e.g. region and municipality). This places the child in an exposed legal position, when e.g. rules regarding casework time fail to take into consideration the waiting time often involved when each individual department processes the case and not just in connection with a psychiatric examination or PPR (Pedagogical Psychological Counselling) assessment.

CHILDREN AND PARENTS LACK THE RIGHT TO COMPLAIN

There is a lack of rules safeguarding the rights of the children and their parents, including the right to complain in cases of poor or lacking cross-sectoral cooperation. Similarly, in several cases it is not possible to complain about decisions made by the headmaster, e.g. decisions not to provide make-up teaching and, as a rule, decisions to provide less than nine

hours' support a week, including referral to special needs education. Because the right to an education is a basic human right, effective legal guarantees and mechanisms must be established.

THE PRINCIPLE OF SECTOR RESPONSIBILITY MAY PREVENT CHILDREN FROM GETTING SUPPORT

The principle of sector responsibility is in tune with the description and interpretation of the right to an education provided in section 24 of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities, as the principle prepares the ground for inclusion and mainstreaming when it comes to meeting the needs of children with disabilities. However, the examined cases show that the principle of sector responsibility in practice is the cause of significant interpretation doubts and inconsistent practice. In several cases, the principle prevents or delays support, while support in other cases is given despite disagreement between sectors.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The report offers conclusions and related concrete recommendations for how a child's rights are safeguarded in cases of school refusal following from non-adapted school offers.

With a view to promoting the individual child's right to an education the Danish Institute for Human Rights recommends:

ENSURING EARLY IDENTIFICATION:

- That the Ministry of Education produces a set of national guidelines for early identification of the risk of school refusal to prevent school refusal.
- That the Ministry of Education changes the rules for registration of absence to ensure the existence of available data on absence due to school refusal at national and municipal levels as well as in the individual schools – this may include systematic absence in specific subjects or absence caused by the fact that the child does not want to go to school.

CLARIFICATION OF THE RIGHT TO HOME SCHOOLING DUE TO ILLNESS:

- That the Ministry of Education clarifies the duty to provide home schooling due to illness, making it clear that periods during which a child does not receive teaching cannot exceed three weeks if the cause of the lack of teaching is the child's inability to cope with going to school.
- That the Ministry of Education ensures that home schooling due to illness as a rule is conducted by the child's own teachers, cf. section 6 of the Act on Home Schooling due to Illness.
- That children and parents must have a right to complain about rejections to requests for home schooling due to illness.

CLARIFICATION OF THE HEADMASTER'S ROLE AS AN AUTHORITY AND SAFEGUARDING OF THE RIGHT TO COMPLAIN

- That the triviality limit regarding the right to complain under the Act on Danish municipal primary and lower secondary schools (Folkeskoleloven) is abolished to make it possible and easy to complain about decisions made by the headmaster, including decisions not to conduct examinations, e.g. not to make a PPR assessment.

REDUCTION OF WAITING TIME

- That the municipalities, as in the social area, must be obliged to establish guiding deadlines for case management within the area of education to prevent periods of inactivity during enquiries into a child's case.

THE PRINCIPLE OF SECTOR RESPONSIBILITY CANNOT PREVENT FAMILIES FROM GETTING SUPPORT

- That the principle of sector responsibility in the Act on Social Services is clarified to make it clear that the authorities cannot refuse to provide support with reference to this principle if the necessary support is not provided by the other section which, according to the mainstreaming principle, holds the responsibility.

KAPITEL 1

INDLEDNING

Den danske folkeskole har gennem en årrække gennemgået store forandringer. Tendenserne er blandt andet større skoler, fokus på projekt- og gruppearbejde og inklusion af børn, der tidligere har gået på specialskoler. Set fra et menneskeretligt perspektiv er inklusion i folkeskolen af børn med behov for ekstra støtte i undervisningen en bevægelse, der er i tråd med handicapkonventionens bærende princip om, at mennesker med handicap ikke skal placeres i parallelsystemer. Skolesystemet skal indrettes, så alle kan inkluderes.

Siden 2012, hvor der blev gennemført en lovændring om inklusion af elever i den almindelige undervisning, er der sket en stor inklusionsindsats. I rapporten **Afrapportering af inklusionseftersynet** (2016), udgivet af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, ses flere positive følger af inklusionsarbejdet. Der er flere elever, der er blevet en del af almenundervisningen, generelt er elevernes trivsel god – de oplever skolen som et godt sted at være – og omstillingen har ikke påvirket elevernes faglighed. I ministeriets rapport peges også på nogle udfordringer i inklusionsindsatsen. Der er indikationer på, at støtten ikke i alle tilfælde imødekommer elevernes behov, og at det flere steder er en

udfordring at arbejde inkluderende og skabe inkluderende læringsmiljøer.³

I denne rapport sætter vi fokus på den gruppe af børn, hvor inklusionen kan være en særlig udfordring. Vi ser på sager om børn med autisme og/eller ADHD, da disse funktionsnedsættelser i mødet med undervisningsmiljøet i den almene folkeskole kan føre til forværring af barnets trivsel og til, at barnet er hjemme i lange perioder uden undervisning.⁴ Retten til undervisning og uddannelse er en grundlæggende menneskerettighed, og det er derfor afgørende – set fra et menneskeretligt synspunkt – at regelsættet, der regulerer en skolevægrings sag, i videst muligt omfang sikrer opfyldelsen af barnets menneskeret.

Det samlede omfang af børn med autisme og/eller ADHD og skolevægring er ikke undersøgt. I en rundspørge blandt skoleledere, som vi har fået foretaget til denne rapport, svarer 85 pct. af de 354 ledere, der har udfyldt spørgeskemaet (svarer til en svarprocent på 26), at de har haft kendskab til én eller flere elever med skolevægring inden for de seneste seks måneder – heraf vurderer skolelederne, at elevens psykiske handicap (fx angst,

autisme eller ADHD) er det problem, der oftest medvirker til skolevægning (20 pct. mener, at det altid gør sig gældende, og 48 pct. mener, at det ofte er et problem. Se figur 1 i bilag 3). Skolevægning lader således til at være et problem, man kender til på de fleste skoler, om end det gælder en mindre håndfuld elever.

Børn med handicap inden for autismspektret har endvidere i nogle år været fremhævet som en særlig udsat gruppe i inklusionsdiskussioner,⁵ og problematikken har været undersøgt af instanser/organisationer på området med forskellige fokuser, senest:

- Socialstyrelsen udgav i september 2016 en rapport med fokus på børn med autisme og skolevægning. Undersøgelsen bestod af en gennemgang af 35 forløb hos den nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation på det sociale område og specialundervisningsområdet (VISO) fra 2015-2016 og et litteraturstudie. Fokus var på, hvad der karakteriserer målgruppen, årsager til skolevægning og de typer af indsatser, som VISO anbefalede.⁶
- Landsforeningen Autisme har lavet flere rundspørger blandt forældre til børn med autisme om inklusion, herunder skolevægning, senest i 2017, hvor omkring 1600 forældre deltog. Her viser det sig, at knap hver tredje elev med autisme, der er inkluderet i en almindelig folkeskoleklasse, ikke er i stand til at komme i skole (da spørgeskemaet blev besvaret), og i specialklasser gælder det hver fjerde elev med autisme.⁷
- I juni 2017 sammenfattede DUKH (Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet) indholdet af 225 henvendelser om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskolelovens regler. Fokus var på det retssikkerhedsmæssige aspekt, og der blev blandt andet peget på, at skolerne ikke har erfaring med og/eller juridisk ekspertise i at træffe afgørelse i forvaltningslovens forstand.⁸

Formålet med denne rapport er at undersøge, hvordan retten til uddannelse og inklusion er beskyttet i dansk ret, og hvordan dansk lov virker i praksis i skolevægningssager. Vi analyserer 'problemsager', hvor børnene ikke har været i skole i minimum tre måneder. Pointen er altså ikke at belyse omfanget eller den sædvanlige sag, men derimod karakteren og indholdet af de konflikter og problemstillinger, som kan opstå i ekstreme skolevægningssager. De juridiske regler og retsgarantier er særligt vigtige i sager, hvor der er konflikt eller uenighed mellem forældre/børn og de offentlige myndigheder. Vi ser på sagsgangen og på, hvorfor situationen er gået i hårdknude, for at pege på, hvilke strukturelle forandringer der skal til, og hvordan reglerne kan ændres, så børn med autisme og ADHD (og deres forældre) får den nødvendige støtte til, at barnet kan få opfyldt den helt grundlæggende menneskeret: retten til uddannelse.

Rapportens konklusioner og anbefalinger er centreret omkring, hvordan man sikrer et barns rettigheder i sager om skolevægning, når barnet

på grund af samspillet mellem en kognitiv funktionsnedsættelse og undervisningsmiljøet ikke magter at gå i skole. Undersøgelsen handler derfor ikke om, hvordan man generelt sikrer succesfuld inklusion.

SKOLEVÆGRING – NÅR BARNET IKKE MAGTER AT GÅ I SKOLE

I rapporten bruger vi begrebet skolevægning til at beskrive problematikken omkring børn med autisme og/eller ADHD, der ikke går i skole, fordi de ikke er i stand til det i det eksisterende undervisningsmiljø. Socialstyrelsen definerer skolevægning som perioder af længere varighed, hvor barnet sjældent eller aldrig kommer i skole og ikke har kontakt eller interaktion med andre end den nærmeste familie.⁹ Den definition suppleres således i denne rapport med, at barnet med et kognitivt handicap ikke magter at være i skole. Skolevægning handler altså ikke om at 'pjække' – børnene vil ofte gerne i skole, men er ikke i stand til det i det eksisterende undervisningsmiljø.

1.1 AFGRÆNSNING

1.1.1 FOLKESKOLER

Undersøgelsen er afgrænset til børn med autisme og/eller ADHD, der er tilknyttet almenskoler og specialskoler i folkeskoleregi. Dermed afgrænser undersøgelsen sig fra børn, der er tilknyttet privat- og friskoler. Dette

skyldes dels, at privat- og friskoler er underlagt anden lovgivning end folkeskolen, hvormed den juridiske analyse vil være en anden. Dels at det fortsat er sådan, at langt de fleste børn går i folkeskole, selvom andelen af børn, der går i privatskole, er stigende. Vi har derfor valgt at fokusere på folkeskolen i undersøgelsen.

1.1.2 BØRN MED AUTISME OG ADHD

Undersøgelsen af hvordan dansk lov på skolevægringsområdet virker i praksis (kapitel 5), er afgrænset til børn med autisme og ADHD. Der kan være andre årsager til skolevægning end samspillet mellem et barns funktionsnedsættelse og undervisningsmiljøet, men disse årsager belyses ikke her. Børnene kan samtidig have andre handicap, sygdomme eller udviklingsforstyrrelser i form af fx Aspergers syndrom eller Tourettes syndrom.

Afgrænsningen til børn med autisme og/eller ADHD skyldes, at der kan være nogle særlige udfordringer med skolevægning hos disse grupper af børn, som skolerne og de kommunale forvaltninger ikke synes at være gearede til at håndtere. De kognitive handicap (især autisme) omtales i skolesammenhænge også som de usynlige handicap, da børnene ofte overpræsterer i skolen, og fagfolk derfor ikke ser, at barnet er i mistrivsel.

KAPITEL 2

METODE

Undersøgelsen har et rettighedsperspektiv, som betyder, at regler og praksis i sager om børn med handicap vurderes i forhold til de rettigheder, der følger af FN's Handicapkonvention, FN's Børnekonvention og andre relevante menneskerettighedskonventioner. Undersøgelsen indeholder en juridisk analyse af dansk lovgivning på området og en analyse af praksis på området på baggrund af interviews med forældre til børn med autisme og/eller ADHD, der har skolevægning, samt en gennemgang af akterne i en række konkrete sager. Dertil har vi fået foretaget en rundspørge blandt skoleledere i Danmark, der supplerer undersøgelsen med et skolelederperspektiv på skolevægningssager i praksis.

2.1 JURIDISK ANALYSE

Den juridiske undersøgelse indeholder en kort beskrivelse og analyse af udvalgte bestemmelser i handicapkonventionen, børnekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Formålet er at redegøre for konventionernes forpligtelser i forhold til børn med handicap og retten til undervisning.

Den juridiske undersøgelse vil herefter indeholde en analyse af de danske regler på området. I skolevægningssager er der flere forskellige lovgivninger i spil samtidig, da problematikken både handler om skole, hjælp i hjemmet og handicap. Det er hensigten med den juridiske analyse, at den både skal fungere som en introduktion til de danske regler på området og som en analyse af reglerne i lyset af barnets ret til uddannelse og inklusion, rettigheder, der følger af de internationale menneskerettighedskonventioner, herunder handicapkonventionen.

2.2 ANALYSE AF PRAKSIS – DATAGRUNDLAG OG METODE

Vores tilgang til praksisanalysen i denne rapport er at undersøge de sager, hvor skolevægningen hos barnet med handicap er blevet massiv, og sagsgangen er gået i hårdknude. Den tilgang hænger sammen med, at problemsager kan klarlægge, hvordan dansk ret virker i praksis – eller nærmere, hvornår dansk ret på området ikke virker.

I praksisanalysen inddrager vi data fra:

- 10 kvalitative interviews med forældre til børn med autisme og/eller ADHD og skolevægning og aktindsigt i ni sager. Syv af aktindsigterne

- er i sager med de forældre, vi har interviewet.
- En rundspørge blandt skoleledere på folkeskoler og specialskoler.
 - Derudover har vi som baggrundsviden for rapporten inddraget eksisterende viden på området og interviewet 13 fagprofessionelle, der arbejder med skolevægning i praksis.
 - Vi har i forbindelse med gennemgang af sagerne ikke interviewet børnene, som er i centrum i sagerne. Det har vi undladt af hensyn til børnene, men også fordi det fortsat i dansk ret i overvejende grad er forældrene, der handler på barnets vegne og derfor har førstehåndsoplevelsen af, hvordan sagen er forløbet, og hvilke strukturelle barrierer der har været.

2.2.1 KVALITATIVE INTERVIEWS MED FORÆLDRE OG AKTINDSIGTER

Med udgangspunkt i 10 interviews med forældre og aktindsigt i ni sager om skolevægning undersøger vi, hvordan regelsættet, der er gældende i skolevægningssager, virker i praksis, når børn med autisme og/eller ADHD ikke magter at gå i skole.

Interviews med forældre giver os et indblik i forældrenes oplevelser af deres barns funktionsnedsættelse og i deres oplevelser af skolens og kommunens håndtering af deres barns sag. Aktindsigter giver os et overblik over, hvordan skolevægningssagen er blevet håndteret i kommunen – hvilken støtte har forældrene søgt om, hvad er der blevet tildelt, og hvad er der givet afslag på og hvorfor. I syv tilfælde vedrører interview og aktindsigt samme sag – det giver et mere nuanceret billede af den

enkelte sag. I tre tilfælde har forældrene ikke haft lyst til/mulighed for at give aktindsigt i deres sager. I to tilfælde har forældrene ikke haft lyst til/mulighed for at medvirke i et interview. Se oversigt over interviewpersoner i bilag 1.

Sagerne, der er brugt i rapporten, er ikke repræsentative. De enkelte sager er udvalgt for at belyse, hvordan de retlige problemstillinger, som rapportens juridiske analyse peger på, ser ud i praksis. Som nævnt i indledningen, er pointen altså ikke at belyse omfanget eller den sædvanlige sag, men derimod karakteren og indholdet af de konflikter og problemstillinger, som kan opstå i skolevægningssager. De juridiske regler og retsgarantier er særlige vigtige i sager, hvor der er konflikt eller uenighed mellem forældre/børn og de offentlige myndigheder. Skoleledere og sagsbehandlere i sagerne er ikke interviewet. Deres vurderinger af sagerne er kun refereret i de sagsakter, vi har gennemgået.

2.2.1.1 Fremgangsmåde og fortrolighed

Interviewpersoner er rekrutteret med hjælp fra Landsforeningen Autisme, der har formidlet rapportens ærinde i foreningens netværk. Interviews er foretaget over telefon efter en semistruktureret interviewguide for at sikre, at alle interviewpersoner forholder sig til de for undersøgelsen mest relevante spørgsmål. Samtidig var det muligt undervejs at forfølge temaer, der var vigtige for interviewpersonen. Der er taget noter til interviews og herefter lavet meningskondensering af interviews. Se interviewguide i bilag 2.

Interviewpersoner er under interviewet klar over, hvem de taler med og hvorfor, og indretter samtalen derpå. Således er interviewet ikke en neutral teknik til at få upåvirkede svar fra informanter. Det må antages, at interviewpersoner har oplevet interviewsituationen som et forum til at fortælle om problemer og udfordringer i forhold til at have et barn med skolevægring og har fokuseret deres svar i den retning. I andre fora ville de samme personer måske være mindre tilbøjelige til at udtrykke kritik.

I overensstemmelse med almindelige principper for indsamling og anvendelse af data fra kvalitative interviews til brug for undersøgelser som denne er data behandlet fortroligt. Således er citater og eksempler anonymiseret, hvilket også indebærer, at titler, sted- og personnavne i nødvendigt omfang er ændret. Formålet med dataindsamlingen har været at identificere relevante problemstillinger – ikke at fremhæve konkrete personer. Det skal nævnes, at citaterne nogle gange har været underlagt let omskrivning for at sikre læsevenlighed, men at betydningen af det sagte ikke er ændret. Citaterne er godkendt af interviewpersoner.

2.2.2 RUNDSPØRGE BLANDT SKOLELEDERE

Ud over interviews med forældre og aktindsigter har vi, som sekundært data-materiale, fået foretaget en rundspørge blandt skoleledere i Danmark. Analysebureauet Analyse & Tal har stået for indhentning af spørgeskemabesvarelser og al efterfølgende databehandling. Formålet med undersøgelsen

er at få et bredt udsnit af skoleledernes erfaringer med skolevægringsproblematikker og et indblik i, hvordan skolevægring håndteres i praksis. Skoleledernes perspektiv er interessant, fordi de både lovmæssigt og i de sager, vi har fået aktindsigt i, er nøgle-myndighedspersoner.

Rundspørgen blandt skoleledere er udført ved hjælp af et elektronisk spørgeskema, der blev sendt ud i perioden 15. april til 15. maj 2017 til alle ledere af folkeskoler og specialskoler. Inden det elektroniske spørgeskema blev sendt ud, modtog skolelederne et brev fra Institut for Menneskerettigheder, der orienterede dem om undersøgelsens formål og indhold.

Spørgeskemaet består primært af lukkede svarmuligheder, men med rig mulighed for at uddybe besvarelser i åbne svarmuligheder. Nogle af disse svar indgår som citater i praksis-analysen i kapitel 5 – når de kan uddybe resultaterne.

Der er sendt spørgeskemaer til 1.357 skoleledere. Af dem svarede 354 skoleledere på hele spørgeskemaet (delvise besvarelser er ikke talt med). Det giver en svarprocent på 26.

2.2.2.1 Respondenter versus population

De skoleledere, der har valgt at svare på spørgeskemaet, ligner nogenlunde den samlede population af skoleledere i forhold til de tre parametre, vi vurderer, kan have indflydelse på, hvordan man svarer på spørgeskemaet – nemlig om man er skoleleder på en specialskole eller folkeskole, antallet

af elever på skolen og skolens geografiske placering.

Antallet af specialskoler er overrepræsenteret med 17 pct. blandt respondenterne mod 10 pct. i hele populationen. Antallet af store skoler med over 200 elever er en smule underrepræsenteret med 34 pct. blandt respondenterne mod 43 pct. i populationen. Dette kan blandt andet skyldes, at vi har inddelt flere af de store skoler i deres underafdelinger for at få fat i de skoleledere, der har tættere kontakt til eleverne. Når man zoomer ind på størrelsen af henholdsvis specialskoler og folkeskoler, er fordelingen mellem respondenter fra forskellige skolestørrelser nogenlunde lig fordelingen i populationen. De skoleledere, der har svaret på undersøgelsen, er fordelt rundt i landet. Region Hovedstaden er lettere underrepræsenteret med 17 pct. blandt respondenterne mod 22 pct. i hele populationen. Derudover er Region Syddanmark lettere overrepræsenteret med 26 pct. blandt respondenterne mod 22 pct. i populationen. Se bilag 3 for henvisning til tabeller.

Afviselserne i relevante karakteristika mellem respondenterne og den samlede population af skoleledere betyder, at der kan være forskelle på fordelingen af besvarelser blandt respondenterne og i den fulde population af skoleledere. Dog giver rundspørgen blandt skoleledere et indblik i deres oplevelser og holdninger. Vi har af samme årsag valgt ikke at vægte tallene, men præsenterer de faktiske besvarelser med forbehold for, at de kan afvige fra, hvad der var fremkommet, hvis

alle skoleledere havde besvaret det udsendte skema.

Se henvisning til hele spørgeskemaet med besvarelser i bilag 3.

2.2.3 INTERVIEWS MED FAGPERSONER

Som baggrundsviden for rapporten har vi telefoninterviewet 13 fagpersoner, der arbejder med skolevægringsproblematikker til hverdag i forskellige regioner. Vi har interviewet:

- En juridisk konsulent
- En sagsbehandler, specialområdet
- En sagsbehandler, børn og unge med handicap
- Tre afdelingsledere, børn og unge med handicap
- En teamleder, specialområdet
- En socialrådgiver, behandlingstilbud
- En socialrådgiver, psykiatrisk hospital
- En psykolog
- En overlæge, børne- og ungepsykiatrien
- En lektor
- En autisemekonsulent

2.2.4 DIALOG

I løbet af projektet har vi været i dialog med repræsentanter for Landsforeningen Autisme, Danske Handicaporganisationer, ADHD-foreningen, Kommunernes Landsforening, Undervisningsministeriet, Socialstyrelsen, DUKH og Klagenævnet for Specialundervisning. Det er alene Institut for Menneskerettigheder, der bærer ansvaret for rapportens analyser, anbefalinger og konklusioner.

KAPITEL 3

MENNESKERETTEN

Børn og unge er ligesom alle andre omfattet af de universelle og europæiske menneskerettigheder, uanset om de har et handicap eller ej. De har den samme ret til beskyttelse mod diskrimination og indgreb fra statens side og de samme rettigheder i relation til at handle frit og blive inddraget i beslutninger, der vedrører deres forhold, dog under respekt for forældremyndighedsindehaverens rettigheder og pligter.

Børn og unge med handicap har en dobbelt risiko for at blive diskrimineret, nemlig på grund af deres alder og deres handicap. Derfor er børn, ud over at være beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)¹⁰ og de generelle FN-konventioner, også beskyttet af børnekonventionen¹¹ og handicapkonventionen.¹²

Mens børnekonventionen udtrykkeligt er afgrænset til at omfatte **ethvert menneske under 18 år**, medmindre myndighedsalderen i det enkelte land er lavere,¹³ beror det på en konkret vurdering, om en person er omfattet af handicapkonventionen. Konventionen omfatter nemlig alle **personer, der har en**

langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse¹⁴ uafhængig af eventuelle diagnoser. Mens fokus tidligere var rettet mod funktionsnedsættelsens betydning for personens muligheder for at indgå i samfundet, er fokus nu på de forskellige barrierer i samfundet, der kan hindre personer med handicap i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Ansvar for at sikre, at børn og unge med handicap kan deltage fuldt ud i samfundet, ligger altså hos det omkringliggende samfund, primært hos de offentlige myndigheder.

Børnekonventionen og handicapkonventionen bygger i vidt omfang på de samme grundlæggende principper, men adskiller sig også fra hinanden på nogle områder, hvilket skyldes det særlige hensyn til barnets beskyttelsesbehov, som børnekonventionen blandt andet er et udtryk for.

På de følgende sider gennemgås de menneskeretlige principper og regler, der gælder, når et barn med handicap skal modtage undervisning i det danske skolevæsen.

3.1 GRUNDLÆGGENDE BØRNERETLIGE OG HANDICAPRETILIGE PRINCIPPER

Princippet om barnets bedste: Selve kernen i børnekonventionen er, at barnets bedste skal komme i første række.¹⁵ Princippet, der gælder på alle niveauer i samfundet, medfører, at lovgivning, der påvirker børn, skal være baseret på en vurdering af og forståelse for barnets bedste. Ved konkrete foranstaltninger, der vedrører det enkelte barn, skal fokus være på at sikre den bedst mulige løsning for det individuelle barn.

Retten til at blive behandlet lige: Fælles for børnekonventionen og handicapkonventionen er, at de bygger på et grundlæggende forbud mod diskrimination,¹⁶ der i forhold til denne rapport kan sammenfattes til, at børn med handicap ikke må udsættes for forskelsbehandling i forhold til andre børn, hvad angår at modtage undervisning.

Retten til aktiv deltagelse i samfundslivet: Et barn med handicap har ret til at deltage aktivt i samfundslivet på lige fod med andre.¹⁷ Staten forpligtes i den forbindelse til at fremme barnets eller den unges aktive deltagelse i samfundet ved at fjerne eventuelle barrierer herfor.¹⁸

Retten til nødvendig, kompenserende støtte: Såfremt et barn med handicap har behov for individuel støtte for at kunne gøre sin ret til uddannelse og undervisning gældende, skal staten, efter ansøgning, yde rimelig bistand til at sikre, at barnets behov bliver opfyldt.¹⁹

Bistanden skal være gratis, hvis dette er muligt, dog eventuelt under hensyntagen til forældrenes økonomiske formåen.

Retten til at blive hørt: Det er et grundlæggende princip efter børnekonventionen, at et barn har ret til at blive hørt i alle forhold, der vedrører dette.²⁰ Barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed. Princippet giver ikke barnet ret til selvbestemmelse, men medfører en pligt for staterne til at inddrage et barn med handicap i en sag vedrørende barnets skoleforhold. Børnekomitéen har tidligere understreget, at retten til at blive hørt også gælder for børn med handicap, og at det skal sikres, at disse børn har en reel adgang hertil, tilpasset deres særlige forudsætninger.²¹ Dette er særlig vigtigt i forhold til skolespørgsmål, så det sikres, at der ikke sker diskrimination.²² Børnekomitéen finder desuden, at barnet skal inddrages i selve beslutningen om at blive hørt, og hvor dette er muligt, skal barnet høres direkte.²³

Retten til beskyttelse og forældremyndighed: På ét afgørende punkt adskiller børnekonventionen og handicapkonventionen sig fra hinanden, idet handicapkonventionen bygger på et udgangspunkt om individets fulde retlige handleevne og kun som en undtagelse accepterer såkaldt **støttet beslutningstagning**, hvor andre træder til og hjælper med at træffe beslutning. Derimod er udgangspunktet i børnekonventionen, at barnet er umyndigt og underlagt forældremyndighedsindehaverens beslutningskompetencer. Det betyder, at der fra

menneskeretlig side er en større anerkendelse af, at børn ikke altid kan/skal træffe egne beslutninger, og at der er et beskyttelsesbehov, således at andre kan træffe afgørelser på barnets vegne. Dette problematiseres ikke på samme måde som umyndiggørelse af voksne med handicap, da der er tale om en generel samfundsmæssig forståelse af en særlig udsathed hos børn. Selvom børn betragtes som selvstændige individer og dermed i udgangspunktet har de samme rettigheder som andre, vil rettighedernes nærmere indhold og udstrækning derfor kunne forstås og fortolkes anderledes end ved voksne personer.

3.2 RETTEN TIL UDDANNELSE

Alle børn og unge har en grundlæggende ret til uddannelse, og staten er forpligtet til at sikre tvungen, tilgængelig og gratis grunduddannelse for alle børn.²⁴ Rettigheder knyttet til uddannelse bygger på et ligestillingsprincip, sådan at et barn med et handicap har ret til uddannelse og undervisning efter grundskolen i samme omfang som børn og unge uden handicap.²⁵ For at sikre virkeliggørelsen af denne ret skal staten sikre, at barnet ikke bare formelt set har fuld adgang til undervisning og uddannelse, men også at uddannelsen reelt er tilgængelig.²⁶ I en sag om børn tilhørende en sproglig minoritet har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udtalt, at for at retten til uddannelse skal have et egentligt indhold ('be effective'), er det ikke tilstrækkeligt, at eleven har formel adgang til uddannelsen, men at denne også har reel adgang til at drage nytte af uddannelsen.²⁷

Staten har også pligt til at træffe forholdsregler for at begrænse frafald,²⁸ således at børn med handicap får en lige så lang uddannelse som børn uden handicap. Særligt i forhold til forældre-barn-relationen er det desuden vigtigt at holde sig for øje, at handicapkomitéen forstår retten til uddannelse som en rettighed for **barnet** til at modtage undervisning. En rettighed, der i en vis grad overtrumfer forældrenes rettigheder til at handle på barnets vegne.²⁹ Forældrene kan således ikke beslutte, **om** deres barn skal modtage undervisning eller ej, men de kan godt beslutte, at barnet fx skal gå på en privatskole.³⁰

Efter handicapkonventionen skal staten sikre en rimelig tilpasning af blandt andet skolers fysiske rammer, således at børn med handicap reelt er i stand til at benytte dem.³¹ Selvom fokus her er på fysiske handicap, bør man have sig for øje, at visse børn med kognitive handicap er særligt lys-, lugt- og lydfølsomme. De fysiske rammer kan således også spille en stor rolle i forhold til børn med autisme. Det fremgår ikke nærmere af handicapkonventionen, hvornår kravet om rimelig tilpasning er opfyldt, og handicapkomitéen har i den forbindelse udtalt, at spørgsmålet skal vurderes ud fra det konkrete tilfælde. Der skal med andre ord foretages en vurdering af det enkelte barns behov – en vurdering på baggrund af barnets sociale barrierer i forhold til at modtage undervisning, der er uafhængig af barnets diagnose.³² Det er værd at bemærke, at der alene skal ske en **rimelig** tilpasning, ikke nødvendigvis en **fuldstændig** tilpasning. Den relevante

myndighed kan altså foretage en afvejning af en foranstaltnings relevans og egnethed, herunder den forventede gevinst ved tiltaget, og handicapkomitéen anerkender, at resourcespørgsmål kan indgå ved vurderingen.³³

Den ubetingede ret til uddannelse for et barn med handicap kan altså godt blive begrænset ved, at de foreliggende skoletilbud ikke giver de allermest ideelle rammer for barnet. Dog skal det bemærkes, at myndigheden ikke under henvisning til økonomi og ressourcer helt kan afstå fra at tilpasse skoletilbuddet.

Den danske ombudsmand har om retten til uddannelse efter handicapkonventionen udtalt, at staten for at virkeliggøre retten til uddannelse skal sikre et **inkluderende uddannelsessystem** på alle niveauer.³⁴ Om graden af inklusion siger børnekomitéen, at begrebet ikke skal forstås eller praktiseres således, at barnet blot integreres i den normale undervisning.³⁵ Der skal tages individuelle hensyn for at sikre reel og lige adgang,³⁶ og der skal allokeres øremærkede midler til indretning af undervisningsfaciliteter og uddannelse af lærere.³⁷ Pengene skal således anvendes specifikt til at sikre reel adgang til undervisning for børn med handicap og må ikke bruges på alle elever samlet.

KAPITEL 4

DANSK RET

4.1 DET JURIDISKE GRUNDLAG FOR RETTEN TIL AT MODTAGE UNDERVISNING

I Danmark betragtes retten til at modtage undervisning på grundskoleniveau som en helt fundamental rettighed. Retten til fri undervisning i folkeskolen (eller et privat alternativ af tilsvarende kvalitet) er en af de få grundlovssikrede rettigheder for borgere i Danmark.³⁸ Grundloven giver ikke nærmere anvisninger for, hvordan skolevæsenet eller indholdet af undervisningen skal tilrettelægges. De overordnede rammer herfor findes i folkeskoleloven³⁹ og de dertilhørende bekendtgørelser, der administreres af kommunerne og lokalt på de enkelte skoler. Det er altså barnets bopælskommune, der er forpligtet til at sikre, at barnet modtager undervisning. Denne pligt suppleres af en pligt for forældrene til at medvirke til, at barnet opfylder sin undervisningspligt, og til ikke at lægge hindringer i vejen herfor.⁴⁰

Som et led i ansvaret for folkeskolen er kommunalbestyrelsen forpligtet til at sørge for specialundervisning og specialpædagogisk bistand.⁴¹ Der ligger ikke heri en forpligtelse til at oprette et bestemt antal specialundervisningstilbud eller

specialundervisningspladser på de enkelte skoler, og kommunen kan således henvise børn med handicap til specialundervisningstilbud i andre kommuner.⁴² Selvom ansvaret for folkeskolen og specialundervisningen ligger hos kommunerne, er en række af de højt specialiserede tilbud underlagt regionerne og er dermed regionsrådenes ansvar.⁴³ De regionale tilbud oprettes som lands- eller landsdelstilbud, og den enkelte elev henvises hertil af kommunalbestyrelsen, når denne vurderer, at barnets udvikling stiller krav om en **særlig vidtgående hensyntagen eller støtte**, der bedst kan imødekommes i en regional foranstaltning.⁴⁴ Barnet henvises i udgangspunktet til undervisningstilbud i barnets egen region, men ligesom ved tværkommunal henvisning til specialundervisningstilbud kan kommunalbestyrelsen også – efter indstilling fra regionsrådet og overenskomst mellem de involverede regionsråd – beslutte, at barnet skal henvises til en anden regions undervisningstilbud.⁴⁵

Uanset om barnet henvises til et regionalt eller et kommunalt tilbud i en anden kommune, forbliver det økonomiske ansvar for barnets skolegang i bopælskommunen.

Når der er tale om børn med skolevægring, vil der ofte være tale om børn, der er omfattet af servicelovens⁴⁶ regler om handicapkompenserende eller sociale ydelser, og børn, som tillige har behov for sundhedsfaglig udredning eller behandling. Ansvar for handicapområdet og det sociale område ligger ligesom ansvaret for folkeskolen hos kommunerne, mens ansvaret for sundhedsvæsenet er regionalt placeret.

Selvom barnets særlige behov skal imødekommes af kommunen, uanset om behovet er skole-, handicap- eller socialrelateret, er der tale om forskellige **forvaltningsgrene** (sektorer) og dermed forskellige (del)budgetter. Denne præmis for den offentlige opgavefordeling kommer til udtryk i princippet om sektoransvar.

4.1.1 SEKTORANSVARLIGHEDSPRINCIPPET

Sektoransvarlighedsprincippet er et princip om fordeling af offentlige opgaver og offentligt ansvar.⁴⁷ Princippet gælder for al offentlig forvaltning af ydelser, men har særlig betydning i sager, hvor borgeren har et handicap.

Princippet medfører, at den del af den offentlige sektor, der udbyder en ydelse eller service, også skal afholde udgifterne hertil. På det handicappolitiske område medfører sektoransvarsprincippet et ansvar hos den enkelte myndighed for at sikre, at myndighedens ydelser eller tjeneste er tilgængelig for borgere med funktionsnedsættelser. Dette ansvar har betydning

for ansvarsfordelingen på alle niveauer i samfundet, både stat, regioner og kommuner. Der er altså ikke nogen national handicapmyndighed med ansvar for hele området, og ansvaret for, at skoletilbud er tilgængelige for børn med handicap, er derfor lokalt forankret i den enkelte kommune. Den danske stat har over for børnekomitéen formuleret det sådan, at princippet er et nøglebegreb i dansk handicappolitik,⁴⁸ fordi princippet sikrer en fordeling af ansvaret for ydelserne, både hos de lovgivende og de udøvende myndigheder, og fordi den lokale forankring sikrer, at børn med handicap får et liv så tæt på normalen som muligt.⁴⁹ Hensigten er, at børns rettigheder skal implementeres de steder, hvor beslutningerne træffes, således at det sikres, at barnets rettigheder bliver imødekommet.⁵⁰

Denne tilgang til handicapområdet stemmer overens med handicapkonventionens grundprincipper om ret til aktiv deltagelse i samfundet og om lighed. Personer med handicap gøres ikke til et selvstændigt problem, men betragtes som mennesker med forskellige typer af udfordringer.

Mainstreamingen af indsatsen over for børn og unge med handicap betyder omvendt, at der kun i meget begrænset omfang findes højt specialiserede enheder, der kan tilbyde en samlet indsats. Derfor er det særlig vigtigt, at der arbejdes tværfagligt i disse sager.

Tværfagligt samarbejde har gennem de senere år fået stadig større betydning på skole- og

socialområdet,⁵¹ og det er ifølge regeringen et fokuspunkt for den danske stat i arbejdet med børn med handicap.⁵² Styrken ved det tværfaglige samarbejde skal være, at alle relevante aktører inddrages tidligt i forløbet for at sikre, at barnet hjælpes 'hele vejen rundt'. Omvendt må princippet om sektoransvar ikke have den følge, at de enkelte aktører fralægger sig ansvaret ud fra en forventning om, at andre påtager sig det.⁵³

Det kan være vanskeligt for børn og forældre at forstå begrundelsen for sektoransvarlighedsprincippet på skole- og socialområdet, da hele ansvaret i sidste ende ligger hos samme kommune, fordelt på dennes skole-, handicap-, familie- og/eller socialforvaltning. Kommunen er én myndighed, og hvordan den myndighed har valgt at fordele opgaverne mellem sine internt oprettede forvaltninger, kan synes irrelevant for en familie med et behov for støtte. Der er her en risiko for, at barnet og familien så at sige falder mellem to stole, hvilket ikke burde være muligt. Det finmaskede sociale system i Danmark skulle gerne være indrettet sådan, at et barn med et støttebehov enten kan finde den nødvendige støtte på skole-, handicap-, social- eller sundhedsområdet.

Undervisningsministeriet og Børne- og Socialministeriet har indskærpet over for kommunerne, at det ikke er lovligt at opstille faste grænser for tildelingen af tabt arbejdsfortjeneste under henvisning til, at barnet modtager et specifikt antal støttetimer.

Der vil altid skulle foretages en konkret vurdering.⁵⁴ Ankestyrelsen har desuden i en række afgørelser, hvor styrelsen har haft lejlighed til at fortolke grænserne for sektoransvarlighedsprincippet, understreget, at der vil kunne bevilliges tabt arbejdsfortjeneste til forældrene, efter et barn er visiteret til et specialtilbud, men før barnet bliver optaget i dette.⁵⁵ Såvel ministerierne som Ankestyrelsen forudsætter imidlertid, at der er vurderet at være et støttebehov i skoleregi, og løser således ikke problemet i de tilfælde, hvor selve udredningen af barnets behov trækker ud.

4.1.2 DE ØVRIGE HANDICAPRETTLIGE PRINCIPPER I DANSK RET

På handicapområdet i dansk ret er der – med inspiration fra handicapkonventionen – opstillet fire grundlæggende principper. Ud over princippet om sektoransvar, der er udfoldet i forrige afsnit, er der tale om et ligebehandlingsprincip, et kompensationsprincip og et solidaritetsprincip.⁵⁶

Principperne ligger til grund for reglerne på handicapområdet, men er ikke egentlige lovregler forstået på den måde, at der ikke kan ydes handicapkompenserende støtte alene med henvisning til et eller flere af principperne. Principperne indgår dog som ramme for vurderingen af den enkelte sag. Ligebehandlingsprincippet og princippet om kompensation er beskrevet i afsnit 3.1 om grundlæggende børneretlige og menneskeretlige principper. Solidaritetsprincippet er et princip, der

medfører, at handicapkompenserende støtte finansieres via skattebetaling.

4.2 DEN FAGLIGE VURDERING AF HJÆLPEBEHOVET

Kendetegnende for reglerne i både folkeskoleloven og serviceloven er, at de ikke tydeligt fastslår, præcis hvornår et barn med handicap har behov for hjælp. Selvom reglerne er 'skal-bestemmelser', hvilket betyder, at barnet, hvis det opfylder lovens betingelser, skal tilbydes hjælp, så hviler bedømmelsen af barnets sag på en konkret, individuel vurdering. Det skyldes, at reglerne indeholder en række mere eller mindre præcise begreber og faglige vurderinger – det, som man i juridisk sprogbrug kalder for et 'skøn'. Når en lovregel overlader et skøn til skolen, skoleforvaltningen, socialforvaltningen eller handicapforvaltningen, skal den person eller myndighed, der træffer afgørelsen, altså foretage en vurdering ud fra lovens kriterier. En vurdering, som familien ikke nødvendigvis er enig i.

Når der foretages et skøn efter lovgivningen, giver det sig selv, at dette ikke kan ske helt uden begrænsninger. Fagpersonen er ikke frit stillet ved sin vurdering og skal overholde de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om dels at agere inden for de (ofte overordnede) rammer, som er fastsat i lovgivningen, og dels om lighed, saglighed og proportionalitet, og vurderingen skal ske inden for rammen af de handicapretlige grundprincipper.

Af relevans for rapporten er kravet om saglighed. Kravet kan omskrives til, at en fagperson alene må inddrage de hensyn i sit arbejde, som er relevante og lovlige. Det betyder fx i en sag om støtte til et barn med handicap, at afgørelsen skal vurderes ud fra **barnets** skole- og sundhedsforhold, hvorimod en eventuel konflikt med forældrene ikke må have indflydelse på, hvilken hjælp familien har ret til. Det er relevant i forhold til sager om børn med kognitive handicap, da der kan opstå uoverensstemmelser mellem forvaltningerne og forældrene i diskussioner om årsagen til barnets mistrivsel.

Tillægger man forældrenes tone og adfærd betydning i sager vedrørende deres barn, kan det få konsekvenser for barnet, hvilket ikke er sagligt eller hensigtsmæssigt. Det bemærkes desuden, at såfremt der er tale om decideret chikane fra forældrenes side, vil dette i stedet skulle indgå i vurderingen af, om forældrene er i stand til at varetage barnets bedste. Her vil en fagperson uden for socialforvaltningen derfor skulle vurdere, om der er behov for en underretning, og en ansat i socialforvaltningen⁵⁷ vil skulle vurdere, om der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse.⁵⁸ At der kan være grundlag for at starte en socialsag, er ikke ensbetydende med, at barnet ikke kan have behov for og ret til støtte efter skolelovgivningen.

4.2.1 ØKONOMI

Økonomiske forhold hos en myndighed kan ikke i sig selv bære en afgørelse; dette gælder

helt generelt. Man kan altså ikke nægte en borger hjælp under henvisning til, at der ikke er flere penge i kassen. En elev, der får et specialundervisningsbehov sidst i budgetåret, kan ikke afvises, fordi pengene er brugt på andre elever. Vurderes der at være flere egnede tilbud til imødekommen af barnets vanskeligheder, vil kommunen derimod være berettiget og til dels forpligtet til at vælge det billigst mulige egnede alternativ.

Desuden kan økonomi spille en rolle i forhold til, hvilket serviceniveau der generelt fastsættes, hvis der er tale om lovregler, der overlader myndighederne et spillerum ved tilrettelæggelsen af opgaven.⁵⁹ En kommune kan godt tilbyde et lavere serviceniveau, herunder ved specialundervisning, end det optimale. Serviceniveauet skal dog gælde for alle (lighedsprincippet) og skal holde sig inden for – de efter praksis ret vide – rammer for det fagligt forsvarlige.

Spørgsmålet vil i en juridisk sammenhæng ofte opstå med bagudrettet sigte, da det vil handle om, hvorvidt en myndighed er erstatningsansvarlig, fordi den ydelse, der er leveret, har været utilstrækkelig. Der findes kun få sager på området, og domstolene har aldrig tilkendt erstatning til et barn som følge af, at dette har fået utilstrækkelig undervisning.⁶⁰

Folketingets ombudsmand har, modsat domstolene, haft lejlighed til at vurdere de fysiske forhold på en skole, hvortil kommunen visiterede elever med handicap, så at sige

før 'skaden er sket', og har i den forbindelse udtalt, at det må forventes, at eleverne rent faktisk kan undervises i den fulde fagrække på skolen. Det var efter ombudsmandens vurdering problematisk, at elever med bevægelseshandicap reelt var udelukket fra at modtage undervisning i en række fag på grund af manglende tilgængelighed.⁶¹

4.3 HÅNDTERINGEN AF DEN ENKELTE SAG

4.3.1 SAGSANSVARET

Det er den offentlige myndighed, der skal træffe en afgørelse, der har ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Det er altså fagpersonen og ikke barnet eller dets forældre, der skal sikre, at alle relevante oplysninger er indhentet, og alle nødvendige undersøgelser er foretaget, før der kan gives afslag på eller bevilliges hjælp. Barnet og forældrene skal ikke selv 'bære sagen' med rundt til de forskellige forvaltningsområder eller sundhedsvæsenet eller sørge for at indhente nødvendige undersøgelser fx fra psykiatrien. Omvendt er det også op til fagpersonen at vurdere, **om** det er nødvendigt at indhente oplysninger eller igangsætte undersøgelser, samt **hvilke** oplysninger og undersøgelser der er relevante. Barnet og forældrene kan ikke kræve, at en bestemt undersøgelse foretages, eller at en undersøgelse foretages af en bestemt fagperson. Hvilken vægt en oplysning skal tillægges, er endvidere en vurdering, der skal foretages af fagpersonen.

Det betyder dog ikke, at en fagperson på skoleområdet eller det sociale område er frit stillet til fx at tilsidesætte en sundhedsfaglig vurdering, da den pågældende ikke har de faglige forudsætninger herfor. Oplysningerne vil – medmindre der er begrundet tvivl om fx en fagprofessionel persons uafhængighed eller objektivitet, eller der er uenighed mellem fagprofessionelle på området – skulle indgå i sagen som fakta, som den konkrete skolefaglige eller socialfaglige vurdering skal bygge på. Også selvom det er forældrene, der har indhentet en erklæring. Omvendt vil en fagprofessionel på sundhedsområdet naturligvis ikke kunne pålægge skolen, skoleforvaltningen, socialforvaltningen eller handicapforvaltningen at træffe en bestemt afgørelse på baggrund af undersøgelsesfund i sundhedsvæsenet.

Det almindelige udgangspunkt i ansøgningssager, altså sager, hvor en borger søger om hjælp fra det offentlige, er, at borgeren skal samtykke til indhentelse eller videregivelse af de for sagen nødvendige oplysninger og i øvrigt medvirke til oplysningen af sagen.⁶² Gør borgeren ikke det, indtræder der såkaldt **processuel skadevirkning**, hvilket betyder, at borgeren risikerer ikke at få medhold, selvom han/hun reelt set ville være berettiget til ydelsen, hvis alle oplysninger blev forelagt myndigheden. Når der er tale om sager vedrørende børn, hvor samtykket gives af forældrene, kan der argumenteres for, at princippet ikke kan have helt samme betydning, da det jo ikke er barnet, der

hindrer sagsoplysningen.⁶³ Omvendt kan en ydelse i sagens natur ikke udbetales på et ufuldstændigt grundlag. Såfremt forældrenes nægtelse vurderes at være til skade for barnet, aktiveres fagpersonens underretningspligt,⁶⁴ men ellers anviser lovgivningen ikke nogen løsningsmodel.

4.3.2 INDDRAGELSE AF VISO

Børn med handicap har vidt forskellige behov, og det kan derfor være nødvendigt med specialviden for bedst muligt at kunne hjælpe det enkelte barn. En sådan specialviden findes hos Socialstyrelsens nationale videns- og specialrådgivningsorganisation VISO. VISO er en national rådgivningsfunktion under Socialstyrelsen, der blandt andet har til formål at tilbyde vejledende specialrådgivning i de mest komplicerede enkeltsager om specialundervisning og socialpædagogisk bistand, der blandt andet har til formål at tilbyde vejledende specialrådgivning i de mest komplicerede enkeltsager på social- og specialundervisningsområdet.⁶⁵ Rådgivningen kan både ydes til fagfolk og private. VISO skal derudover sikre sammenhængende og helhedsorienteret vidensindsamling og -formidling til blandt andet kommuner på VISO's rådgivningsområder⁶⁶ og tilbyde specialrådgivning, blandt andet i form af undervisning heri.⁶⁷ Det er gratis for fagfolk og private at modtage vejledning fra VISO.⁶⁸ På skoleområdet er der ikke, ligesom på det sociale område, fastsat krav om, at beslutningen om at henvise eller ikke at henvise til VISO skal træffes i afgørelsesform.

Det betyder, at en uenighed om, hvorvidt VISO skal inddrages i udredningen af barnets behov for specialundervisning/specialpædagogisk bistand, ikke kan påklages særskilt. Det fremgår af vejledningen til serviceloven, at hvis en kommunes PPR som led i sagsbehandlingen inden for folkeskoleområdet afslår forældrenes anmodning om at få bistand til udredningen fra VISO, så skal det fremgå af udtalelsen til skolens leder og være ledsaget af en begrundelse for afslaget. Hvis skolelederens afgørelse indbringes for Klagenævnet for Specialundervisning, kan klagenævnet i forbindelse med behandling af klagen tage stilling til, om PPR burde have indhentet bistand til udredningen fra VISO.⁶⁹

Ligeledes kan parterne ikke klage over VISO's beslutninger om **ikke** at yde rådgivning i de tilfælde, hvor VISO vurderer, at betingelserne herfor ikke er opfyldt.⁷⁰

VISO's vejledning er ikke bindende for fagpersonen, og VISO kan ikke pege på, hvilke konkrete tilbud et barn skal modtage. Heller ikke i de ganske særlige tilfælde, hvor VISO tilbyder en vejledende udredning af et konkret barn.⁷¹ Det fulde myndighedsansvar ligger således fortsat hos kommunen. VISO rådgiver desuden ikke om lovforklaring.

4.3.3 VEJLEDNINGSPLIGTEN OG PLIGTEN TIL AT FORETAGE EN HELHEDSVURDERING

Efter forvaltningslovens § 7, stk. 1 er myndigheder og fagpersoner forpligtede til i **fornødent omfang** at yde vejledning og

bistand på deres fagområde, hvis en borger retter henvendelse til myndigheden. Såfremt barnet og forældrene henvender sig det forkerte sted, er myndigheden så vidt muligt forpligtet til at videresende familien eller sagen til rette myndighed, jf. forvaltningslovens⁷² § 7, stk. 2. Det samme gør sig gældende, hvis en henvendelse rettes til den forkerte del af en myndighed, fx den forkerte forvaltningsgren i en kommune. Myndigheden kan således ikke sidde en forkert rettet henvendelse overhørig og blot afvise at behandle sagen, men skal tage aktive skridt til at sikre, at henvendelsen ender det rette sted.⁷³

Såfremt en borger søger om støtte efter en bestemmelse, som denne ikke er omfattet af, er kommunen desuden forpligtet til at vurdere sagen ud fra hele den sociale og handicapkompenserende lovgivning.⁷⁴ Det er altså ikke op til borgeren selv at kunne regne ud, hvilke bestemmelser familien kunne være omfattet af.

4.3.4 VENTETIDER

Der gælder ikke i lovgivningen nogen fast regel om maksimal ventetid, og spørgsmålet skal altså besvares forskelligt, alt efter hvilken sektor/myndighed der behandler sagen. På selve skoleområdet er der slet ingen lovfæstede ventetidsregler og heller ingen specifikke regler for, hvornår en sag skal sættes i gang. Disse spørgsmål afgøres derfor i den enkelte sag af skolelederen, og eftersom Klagenævnet for Specialundervisning alene kan behandle klager over afgørelser

truffet af skolelederen, vil forældrene i disse tilfælde kunne stå magtesløse over for en passiv skoleleder. Det må dog antages, at kommunalbestyrelsen kan pålægge skolelederen at igangsætte en vurdering af barnets støttebehov, hvis denne uden begrundelse forholder sig passivt gennem længere tid.

Modsat skoleområdet er der i den sociale lovgivning fastsat krav om, at kommunerne på enkelte sagsområder skal fastsætte frister for, hvor lang tid der må gå fra modtagelsen af en ansøgning, til afgørelsen er truffet.⁷⁵ I forhold til udredning i sundhedsvæsenet gælder der som udgangspunkt en frist på en måned til at iværksætte en undersøgelse, uanset om barnet er henvist til udredning hos egen læge, en speciallæge eller kommunen. Der gælder derimod ingen frist for, hvor langt undersøgelsesforløbet må være.⁷⁶

Såfremt der til brug for sagen skal foretages en børnefaglig undersøgelse for at vurdere, om barnet i stedet eller tillige har behov for særlig støtte i servicelovens forstand, skal en sådan undersøgelse være færdiggjort, senest fire måneder efter socialforvaltningen er blevet opmærksom på, at barnet kunne have et relevant støttebehov.⁷⁷ Undtaget herfra er tilfælde, hvor det ikke er muligt at færdiggøre undersøgelsen, fx fordi forvaltningen afventer en udredning fra sundhedsvæsenet.

På handicapområdet, hvor sager om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste

behandles, er den enkelte kommune forpligtet til at fastsætte vejledende frister for sagsbehandlingen, og sagerne skal i det hele taget behandles 'så hurtigt som muligt'.⁷⁸

Selvom der på det enkelte område er fastsat vejledende sagsbehandlingstider – på nær skoleområdet – er der ingen samlet maksimal sagsbehandlingstid for sagerne.

4.4 SAGSGANGEN I SAGER OM BØRN, DER IKKE GÅR I SKOLE

Efter folkeskolelovens⁷⁹ § 2, stk. 1 er kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune forpligtet til at sikre vederlagsfri undervisning i folkeskolen til kommunens børn. Undervisningen skal tilrettelægges i henhold til lovens regler om fag og klassetrin, men skal varieres, så den svarer til den enkelte elevs behov og forudsætninger.⁸⁰

Kommunens pligt til at tilbyde vederlagsfri undervisning modsvares af en **undervisningspligt** for børn i den skolepligtige alder.⁸¹ Barnets undervisningspligt kan enten opfyldes i folkeskolens grundskole eller i undervisningstilbud af en tilsvarende kvalitet (herunder hjemmeundervisning).⁸² Undervisningspligten påhviler både barnet selv og barnets forældre. Såfremt forældrene lægger hindringer i vejen for, at barnets undervisningspligt kan opfyldes, kan de mødes med sanktioner efter den sociale lovgivning,⁸³ ligesom det er specifikt fremhævet heri, at skolen skal underrette kommunen, hvis barnet har ulovligt og bekymrende skolefravær.⁸⁴ Det

er skolelederens ansvar at føre tilsyn med, at eleverne opfylder deres undervisningspligt.⁸⁵

4.4.1 SKOLELEDERENS PLIGTER VED ELEVERS FRAVÆR

Opfylder barnet ikke sin undervisningspligt, er lederen på barnets skole forpligtet til at afdække årsagen hertil og handle herudfra. Der skelnes overordnet set mellem tre slags fravær: fravær på grund af sygdom, tilladt fravær (ekstraordinær frihed) og ulovligt fravær,⁸⁶ hvoraf tilladt fravær ikke er relevant i rapportens sammenhæng, uanset om fraværet for børn med handicap kan være aftalt med skolelederen.⁸⁷

Det har stor betydning, om barnets fravær fra skolen kvalificeres som sygefravær eller som ulovligt fravær. Ved sygefravær skal forældrene informere skolen herom, og overstiger fraværet to uger, **kan** skolelederen forlange en lægeattest til dokumentation for barnets sygdom.⁸⁸ Forventes fraværet at overstige 15 skoledage, **skal** skolelederen desuden rette henvendelse til forældrene for at vurdere behovet for sygeundervisning.⁸⁹ Sygeundervisning kan både gives på hospitalet under en indlæggelse og i barnets eget hjem, hvis barnet opholder sig der.⁹⁰ Undervisning i barnets hjem skal så vidt muligt varetages af en eller flere af elevens egne undervisere.⁹¹ Er der tale om ulovligt fravær af længere varighed eller flere kortvarige fravær, skal skolelederen kontakte forældrene for at afdække årsagen til fraværet og vurdere, om der er behov for supplerende undervisning

eller anden faglig støtte.⁹² Skyldes fraværet ikke, at barnet har problemer med andre elever eller lærere, og ej heller at barnet har **svært ved at følge med i undervisningen**,⁹³ lægges der i fraværsbekendtgørelsen op til en tværfaglig indsats, hvor PPR, Ungdommens Uddannelsesvejledning, den kommunale sundhedstjeneste m.v. kan inddrages.⁹⁴ Det er dog efter bekendtgørelsen ikke pligtmæssigt for skolelederen at inddrage andre faggrupper ved løsningen af elevens problemer. Det er desuden ikke defineret i fraværsbekendtgørelsen, hvornår et ulovligt skolefravær er bekymrende eller så bekymrende, at det fordrer en tværfaglig indsats. Det kan ikke udledes, om der alene er tale om et bekymrende fravær, hvis fraværet samlet set er af et vist omfang, eller om det er bekymrende i sig selv, hvis barnet isoleret set har et stort fravær i et enkelt fag, men samlet set har et acceptabelt fravær.

4.4.2 FASTLÆGGELSE AF BARNETS KONKRETE BEHOV FOR UNDERVISNING

Udgangspunktet i den danske folkeskole er, at alle elever modtager undervisning i almindelige skoletilbud, og at undervisningen skal differentieres således, at det enkelte barns behov bliver mødt.⁹⁵ Kun børn, der slet ikke er i stand til at modtage undervisning i en almindelig klasse, eller børn, der modtager undervisning i en almindelig klasse, men som har behov for støtte i mindst ni klokketimer ugentligt, er omfattet af reglerne om specialundervisning.⁹⁶

Et barn, der har behov for støtte i mindre end ni timer om ugen, er altså ikke omfattet af folkeskolelovens regler om specialundervisning. Dette gælder uanset, om barnet får supplerende undervisning eller anden faglig støtte i henhold til folkeskolelovens § 5, stk. 5, eller om elevens behov tilgodeses gennem tolærerordninger og undervisningsassistenter i klassen. Behov for personlig assistance til elever, der har behov for at overvinde praktiske vanskeligheder i forbindelse med skolegangen, medfører heller ikke, at eleven omfattes af specialundervisningsreglerne.

Det er skolelederen, der beslutter, om et barn skal henvises til specialundervisning,⁹⁷ og dette skal ske på baggrund af pædagogisk-psykologisk rådgivning hos PPR.⁹⁸ Kun hvis eleven befinder sig i en særlig vanskelig situation, der nødvendiggør en øjeblikkelig indsats fra skolens side, kan der iværksættes **midlertidig** støtte sideløbende med PPR's undersøgelse.⁹⁹

Hvis en elevs adfærd vurderes at kunne skyldes et behov for specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand,¹⁰⁰ vil det være usagligt og i strid med folkeskolelovens regler at iværksætte tiltag – herunder overflytning af eleven til en anden klasse – efter bekendtgørelsen om fremme af god orden i folkeskolen¹⁰¹ i stedet for at henvise eleven til PPR. Tiltag efter bekendtgørelsen om fremme af god ro og orden har karakter af sanktionering, hvorimod tiltag efter special-

undervisningsbekendtgørelsen har til formål at støtte eleven. En overflytning ville således være både usaglig og medføre, at behovet for handicapkompenserende støtte sløres.

PPR har ingen egendriftskompetencer, og det er således alene skolelederen eller kommunalbestyrelsen, der kan beslutte, om barnets behov er af en sådan karakter, at specialundervisning kan komme på tale. Forældrene og barnet kan **anmode** skolelederen, den kommunale skoleforvaltning eller PPR om at udarbejde en PPR-vurdering (PPV), og PPR er forpligtet til at udarbejde en vurdering, hvis forældrene mener, at der er behov for støtte mere end ni timer om ugen. Det er PPR, der fastsætter omfanget af udredningen.¹⁰² Skolelederens indstilling til PPR skal afgives efter samråd med forældrene og barnet, medmindre forældrene modsætter sig, og skolelederen finder det **absolut påkrævet**, at der foretages en vurdering af barnets behov for specialpædagogisk bistand.¹⁰³ Skolelederens beslutninger i forhold til indstilling til PPR kan ikke påklages eller indbringes for kommunalbestyrelsen.¹⁰⁴

Specialundervisningsbekendtgørelsens § 2, stk. 1 fastslår, at indstilling til PPR-vurdering skal ske, hvis det **antages, at en elev har behov for specialpædagogisk bistand**. Skolelederens indstilling kan blandt andet ske på baggrund af initiativ fra den kommunale sundhedstjeneste (sundhedsplejersken), men heller ikke i denne situation er skolelederen forpligtet til at henvise til PPR. Anmodningen om udarbejdelse

af en PPV vil i givet fald skulle komme fra forældrene, hvis skolelederen ikke følger op på en henvendelse fra sundhedstjenesten eller andre relevante aktører.

4.4.3 PPR'S KOMPETENCER

PPR træffer ikke afgørelser om børns behov, men foretager pædagogisk-psykologiske vurderinger til brug for de kompetente fagpersoners og myndigheders afgørelser. Det er PPR, der foretager selve vurderingen af barnet, men PPR er forpligtet til i **fornødent omfang** at supplere vurderingen med udtalelser fra andre sagkyndige, hvilket skal ske efter samråd med forældrene. PPR kan desuden indhente bistand fra VISO i de mest specialiserede og komplicerede tilfælde.¹⁰⁵ Både for så vidt angår pligten til at inddrage andre sagkyndige og muligheden for at inddrage VISO, skal det igen understreges, at der ligger en forudgående vurdering fra PPR om, hvorvidt det er nødvendigt at indhente oplysningerne/rådgivningen. Det er dog i den forbindelse vigtigt at holde sig for øje, at PPR er en del af den offentlige forvaltning, hvorfor de forvaltningsretlige grundsætninger medfører, at PPR er forpligtet til at sikre, at vurderingen foretages på et tilstrækkeligt kvalificeret og oplyst grundlag.

PPR er desuden forpligtet til at inddrage forældrene i processen, da det udtrykkeligt følger af specialundervisningsbekendtgørelsen, at vurderingen skal ske i samråd med forældrene og barnet.¹⁰⁶ Kan der ikke opnås enighed med forældrene om den endelige vurdering, skal der redegøres herfor i

vurderingen, ligesom der skal tages stilling til, om den foreslåede bistand er absolut påkrævet for eleven, således at den skal gennemføres uanset forældrenes modstand. PPR's vurdering skal munde ud i en vurdering af, om der er behov for specialpædagogisk bistand, og i bekræftende fald skal vurderingen indeholde forslag til **den nærmere ordning** heraf. PPR's vurdering kan ikke påklages selvstændigt. Det er skolelederen eller kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelsen om, hvorvidt barnet skal modtage specialundervisning eller ej.

4.4.4 VALGET AF UNDERVISNINGSTILBUD TIL BARNET

Når PPR har færdiggjort sin vurdering, fremsendes denne skriftligt til skolelederen, der på den baggrund skal træffe beslutning om, hvilket specialundervisningstilbud barnet skal modtage.¹⁰⁷ Vurderer skolelederen, at barnet kan henvises til specialpædagogisk bistand inden for skolens rammer, kan skolelederen selv træffe beslutning herom.¹⁰⁸ Udgangspunktet er således, at den specialpædagogiske bistand gives ved støtte i barnets almindelige klasse eller, hvis et egnet tilbud findes, i en specialklasse på barnets skole. Vurderes det derimod, at barnets behov ikke kan opfyldes på den konkrete skole, kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om at henvise barnet til et andet specialtilbud¹⁰⁹ enten i samme eller i en anden kommune. Betalingsansvaret forbliver hos barnets bopælskommune, og den anden kommune (skolekommunen) kan ikke iværksætte et mere vidtgående tilbud end det tilbud, som

bopælskommunen har henvist barnet til.¹¹⁰ Er der behov for særlig vidtgående hensyntagen eller støtte, der bedst kan imødekommes i en regional foranstaltning, skal skolelederen afgive forslag herom til kommunalbestyrelsen, som vurderer, om dette er nødvendigt for og egnet til at imødekomme barnets behov.¹¹¹

Uanset om der sker indstilling til specialpædagogisk bistand på barnets hidtidige skole eller en anden skole, skal barnets og forældrenes ønsker tillægges betydelig vægt.¹¹² Skolelovgivningen indeholder desuden ikke mulighed for tvangsmæssig gennemførelse af undervisningen mod forældrenes vilje, og såfremt forældrene modsætter sig den specialpædagogiske bistand, vil problemerne alene kunne søges afhjulpet efter den sociale lovgivning.

4.4.5 KLAGE

Som nævnt flere steder kan skolelederens beslutninger efter folkeskoleloven ikke påklages til kommunalbestyrelsen.¹¹³ Efter folkeskolelovens kapitel 9 kan skolelederens afgørelser om henvisning, tilbagekaldelse af henvisning og afslag på henvisning af et barn **med et støttebehov på over ni timer ugentligt** derimod påklages til Klagenævnet for Specialundervisning, inden for fire uger efter at forældrene har modtaget afgørelsen.¹¹⁴ Det samme gør sig gældende for kommunalbestyrelsens afgørelser om henvisning, afslag på henvisning og tilbagekaldelse af en henvisning til både kommunale og regionale tilbud.¹¹⁵

Det afgørende for klageadgangen er, at der enten er truffet afgørelse om iværksættelse af specialundervisning, men forældrene ikke er tilfredse med omfanget eller karakteren af specialundervisningen, eller at der er givet afslag på specialundervisning i en situation, hvor forældrene har anmodet om støtte i mere end ni timer ugentligt.

Reglerne giver dermed ikke barnet og forældrene nogen retssikkerhed, i de tilfælde hvor skolelederen slet ikke iværksætter en undersøgelse eller henviser til PPR, hvis forældrene vurderer, at barnet har behov for støtte i et mere begrænset omfang. Forældrene vil derfor for at opnå klageret været nødsaget til at ansøge om specialundervisning eller støtte i mere end ni timer om ugen.

Såfremt skolelederen finder, at der er et støttebehov på over ni timer ugentligt, men at skolen godt kan inkludere barnet inden for skolens rammer, kan denne afgørelse påklages. Ligeledes kan den konkrete afgørelse om tildeling af hjælp/støtte påklages i disse tilfælde. Forældrene kan endvidere klage over, at skolelederen **ikke** finder, at der er et støttebehov på mere end ni timer ugentligt.¹¹⁶

Rent praktisk foregår klagesagsbehandlingen ved, at forældrene indbringer afgørelsen for det organ, der i første omgang har truffet afgørelsen. Beslutningen revurderes af det samme organ, inden den sendes videre til klagenævnet, medmindre afgørelsen ændres i forbindelse med revurderingen.¹¹⁷

Klagenævnets kompetencer er begrænset til at ændre kommunalbestyrelsens, skolelederens eller regionsrådets afgørelser, hvis **vægtige faglige grunde** taler derfor. Klagenævnet kan desuden kun ændre en afgørelse om et konkret undervisningstilbud, hvis det vurderes, at et andet undervisningstilbud **i klart højere grad** imødekommer elevens undervisningsbehov. Endelig har klagenævnet ikke kompetence til at henvise eleven til en specialklasse på en bestemt skole eller til en bestemt specialskole.¹¹⁸

En vigtig beskyttelse for børn og deres forældre ligger i den danske ombudsmandsinstitution, hvortil enhver borger kan indbringe klager,¹¹⁹ ligesom ombudsmanden kan tage på inspektionsbesøg på skoler og anbringelsessteder.¹²⁰ De myndigheder, der er involverede i en sag, der behandles af ombudsmanden, er forpligtede til at meddele ombudsmanden de nødvendige oplysninger og udlevere de nødvendige dokumenter til brug for sagen.¹²¹ Ombudsmanden er ikke overordnet forvaltningen og kan derfor ikke pålægge en myndighed at genoptage eller behandle en sag. Ombudsmanden er desuden ikke forpligtet til at tage sager op, når han modtager henvendelser fra borgerne. Såfremt ombudsmanden behandler en sag og finder, at den giver anledning til problemer, kan han imidlertid fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag.¹²² Styrken i ombudsmandsinstitutionen er, at de offentlige myndigheder i langt den overvejende del af tilfældene følger de henstillinger, ombudsmanden kommer med.

Af særlig relevans for rapporten skal det desuden fremhæves, at ombudsmanden som led i sin virksomhed er særligt forpligtet til at overvåge, om dansk ret og praksis er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder børnekonventionen.¹²³

Også FN's Børnekomité monitorerer Danmarks overholdelse af børnekonventionen, og ved en folketingsbeslutning i 2015 vedtog Danmark at give klageadgang til børnekomitéen for manglende overholdelse af konventionen i Danmark.¹²⁴ På samme måde kan klager over manglende overholdelse af handicapkonventionen indbringes for FN's Handicapkomité.¹²⁵ Der foreligger endnu ikke praksis fra komitéerne, og det er derfor uvist, hvordan Danmark vil forholde sig i en situation, hvor der blev udtalt kritik fra disse instanser.

4.5 SKOLELOVGIVNINGENS HJÆLPEMULIGHEDER

Når det er konstateret, at barnet har behov for specialpædagogisk bistand, skal den nærmere visitation af barnet foretages. Der er overordnet set tre måder at give specialpædagogisk bistand i skoleregi, nemlig støtte i barnets hidtidige klasse, overførsel til en specialklasse eller en specialskole og en mellemting, hvor barnet både har et tilhørsforhold til en almindelig klasse og en specialklasse.¹²⁶

Når barnet er henvist til et konkret skoletilbud, skal de nærmere rammer herfor, herunder om barnet skal have timer i en almindelig klasse, udfyldes ud fra en konkret vurdering

af det enkelte barns behov. Afgørelsen vedrørende det nærmere indhold af den specialpædagogiske bistand træffes af den konkrete skoleleder eller det relevante regionsråd, og afgørelsen kan påklages til Klagenævnet for Specialundervisning, inden for fire uger efter at forældrene har modtaget den.¹²⁷

I det følgende behandles de forskellige støtteforanstaltninger efter folkeskoleloven.

4.5.1 HJÆLPEMIDLER

Efter folkeskolelovens § 19 skal de nødvendige **undervisningsmidler** stilles til rådighed for eleverne, således at de kan deltage på lige vilkår i undervisningen.¹²⁸ Opgaven varetages af skolens pædagogiske lærecenter. Der er ikke efter bestemmelsen krav om inddragelse af PPR ved vurderingen af, hvilke undervisningsmidler der er **nødvendige** for den enkelte elev, eller regler om, **hvilke** undervisningsmidler der mere specifikt skal stilles til rådighed. Den enkelte skole er dermed, inden for rammerne af det fagligt forsvarlige, tillagt et skøn i forhold til, hvilke hjælpemidler der skal indkøbes. Afgørende for vurderingen er, om hjælpemidlet er nødvendigt for barnets tilknytning til skolen, og er det dét, kan der stilles hjælpemidler til rådighed både på skolen og til brug for barnets lektielæsning.

Ved siden af folkeskolelovens regler om undervisningsrelaterede hjælpemidler gælder servicelovens regler om personlige/

handicapkompenserende hjælpemidler, der imidlertid ikke har til formål at kompensere for skoleproblemer, herunder utilstrækkelige ressourcer til specialundervisning.

4.5.2 PERSONLIG ASSISTANCE

Som led i specialundervisningstilbuddet til et barn med handicap kan der gives personlig assistance til barnet.¹²⁹ Personlig assistance kan fx være assistance i forbindelse med kørestol, toiletbesøg og tildeling af medicin.¹³⁰

4.5.3 SYGEUNDERVISNING

Det klare udgangspunkt er, at eleven modtager undervisning inden for skoletilbuddets fysiske rammer, og forældrene og barnet kan derfor ikke kræve undervisning af barnet i hjemmet, medmindre denne forestås af forældrene selv. Det er dog i visse tilfælde muligt for barnet at modtage undervisning i hjemmet. Sygeundervisning er således en ret for elever, der gennem længere tid, blandt andet **af hensyn til deres sundhed eller velfærd**, ikke kan undervises i skolen.¹³¹ Såfremt et barn er fraværende fra skolen, og det må skønnes, at fraværet bliver af længere varighed, skal skolelederen snarest muligt og senest tre uger efter elevens sidste undervisningsdeltagelse rette henvendelse til barnets forældre og forsøge at afklare, om der bliver behov for sygeundervisning.¹³² Fristen på de tre uger skyldes, at et sygefravær (i hvert fald) vurderes som længerevarende, hvis det strækker sig over tre uger, og det er i den forbindelse relevant at påpege, at der både kan være tale om tre sammenhængende uger og **hyppigt kortvarigt**

fravær på grund af sygdom, herunder kronisk sygdom, som har en samlet varighed af tre uger.¹³³

Vurderes eleven at være omfattet af retten til sygeundervisning, og opholder denne sig i hjemmet, påhviler det skolelederen (i samråd med forældrene) at sørge for, at den nødvendige undervisning iværksættes.¹³⁴ Det er i den forbindelse vigtigt at mærke sig, at undervisningens indhold så vidt muligt skal være i overensstemmelse med skolens læseplaner og undervisningsplaner, medmindre eleven har behov for en individuelt udformet plan, samt at sygeundervisningen så vidt muligt skal varetages af en eller flere af elevens lærere.¹³⁵

4.5.4 ENKELTMANDSUNDERVISNING

Mens sygeundervisning er en ret for eleven, er det samme ikke tilfældet med såkaldt 'enkeltmandsundervisning', der ikke udspringer konkret af barnets sygdom eller handicap. Her kan eleven i **ganske særlige tilfælde midlertidigt** modtage sin undervisning som enkeltmandsundervisning,¹³⁶ hvis den hidtidige undervisning ikke kan fortsætte, og det ikke er muligt at placere eleven i en anden undervisningssammenhæng midlertidigt.¹³⁷ Tilbuddets midlertidige karakter understreges af, at skolemyndighederne straks/samtidig med enkeltmandsundervisningen skal undersøge mulighederne for at henvise eleven til et egnet undervisningstilbud. Da der er tale om elever, der er i risiko for slet ikke at modtage undervisning, skal enkeltmandsundervisningen, hvis den

skønnes nødvendig, etableres straks eller efter få dage. Undervisningstiden kan i disse tilfælde nedsættes til lovens mindste timetal.¹³⁸

Det er skolelederen, der foretager vurderingen af, om det er nødvendigt at iværksætte enkeltmandsundervisning, og dette skal ske efter indstilling til kommunalbestyrelsen eller regionsrådet, alt efter om der er tale om et kommunalt eller regionalt skoletilbud. Skolelederens afgørelse om midlertidig enkeltmandsundervisning kan ikke påklages til hverken kommunalbestyrelsen eller Klagenævnet for Specialundervisning,¹³⁹ og der er således ingen reaktionsmuligheder for forældre, som vurderer, at deres barn har behov for enkeltmandsundervisning.

4.5.5 BEFORDRING

Efter folkeskolelovens § 26 skal kommunalbestyrelsen sørge for befordring til og fra skole af syge og invaliderede elever samt til elever, hvis skolevej overstiger visse nærmere fastsatte distancer.¹⁴⁰ Der er ikke fastsat særlige regler for børn, der modtager specialundervisning i kommunale tilbud,¹⁴¹ hvorfor disse er omfattet af de almindelige regler i folkeskoleloven og befordringsbekendtgørelsen.¹⁴²

Der ydes alene befordring til og fra barnets hjem forstået som det sted, hvor barnet har sin folkeregisteradresse. At barnet bor på skift hos forældrene, ændrer ikke herpå, og det er ikke muligt at få dækket transportudgifter mellem samværsforældrens bopæl og barnets skole efter anden lovgivning.¹⁴³

4.6 RETTIGHEDER EFTER SERVICELOVEN

Formålet med hjælp efter serviceloven er at fremme det enkelte menneskes mulighed for at klare sig selv eller lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten.¹⁴⁴ Disse principper gælder både for børn og voksne, der er omfattet af lovens personkreds, og uanset om der er tale om personer med handicap og/eller sociale problemer. Reglerne om særlig støtte til børn og unge har desuden til formål at sikre, at børn og unge omfattet af reglerne kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende.¹⁴⁵

Selvom reglerne om handicapkompenserende og social støtte (serviceloven anvender begrebet 'særlig støtte') findes i det samme regelsæt, og begge typer af afgørelser træffes af den kommunale forvaltning, er kriterierne for, hvordan der kan ydes støtte, vidt forskellige, ligesom reglerne for afdækning af behovet for hjælp er det.

Handicapkompenserende støtte gives således i udgangspunktet til børn med en betydeligt og varigt nedsat funktionsevne, mens særlige støtteforanstaltninger iværksættes, hvis de er af væsentlig betydning for barnets eller den unges behov for særlig støtte. Sociale foranstaltninger kan desuden som det klare udgangspunkt alene iværksættes på baggrund af en børnefaglig undersøgelse, mens der ikke er fastsat nærmere regler for undersøgelsen af sager om handicapkompenserende støtte. Dette skyldes, at reglerne om handicap-

kompenserende støtte retter sig mod familier, hvor handicappet er udslagsgivende for behovet for hjælp, mens reglerne om sociale støtteforanstaltninger omhandler alle former for sociale problemer, herunder problemer, der skyldes forældrenes forhold. En række af de sociale foranstaltninger kan endvidere iværksættes med tvang. Der er derfor en potentiel modsætning mellem forældrene og barnet eller forældrene og kommunen i sociale sager, der gør, at der er behov for særlige retssikkerhedsgarantier.

4.6.1 HANDICAPKOMPENSERENDE YDELSER

Ud fra de tidligere nævnte principper og regler for undersøgelse og sagsbehandling vil handicapforvaltningen **efter ansøgning** skulle tage stilling til, om et barn med handicap har ret til handicapkompenserende ydelser som supplement til den hjælp, der ydes barnet efter skolelovgivningen. Der er ingen vekselvirkning mellem de to områder, og den omstændighed, at et barn modtager specialundervisning, er ikke ensbetydende med, at barnet eventuelt også kan have ret til handicapkompenserende ydelser efter serviceloven. Ligesom skolelederens vurdering af barnets behov ikke nødvendigvis har indflydelse på handicapforvaltningens vurdering. Afgørende for retten til at modtage handicapkompenserende støtte efter serviceloven er som sagt, om barnet vurderes at have en **betydeligt og varigt nedsat funktionsevne eller en indgribende kronisk eller varig lidelse**.

Nedenfor behandles to af de mest relevante støttebestemmelser i servicelovens handicapkompenserende regler. Disse regler fungerer side om side med regler om personlig hjælp og ledsagelse, aflastning m.v.¹⁴⁶ Bestemmelserne er valgt, fordi de er særlig relevante for skolevægringsproblematikker, og fordi de er illustrative i forhold til at vise handicapreglernes begrænsninger.

4.3.2 MERUDGIFTSYDELSE

Efter servicelovens § 41 kan der ydes merudgiftsydelse til forældre, der forsørger børn eller unge med en betydeligt og varigt nedsat funktionsevne¹⁴⁷ eller indgribende og langvarig lidelse¹⁴⁸ i hjemmet. Der er tale om en konkret, individuel og helhedsorienteret vurdering af barnets funktionsnedsættelse eller lidelse og det deraf afledte hjælpebehov.¹⁴⁹ Den konkrete diagnose er ikke afgørende for hjælpen, da fokus er på funktionsnedsættelsen, men det er nødvendigt, at der er konstateret et behov for hjælp, der knytter sig til barnets funktionsevne. Børn med udviklingsforstyrrelser eller psykiske sårbarheder er derfor omfattet af bestemmelsen, hvis de øvrige betingelser er opfyldt.¹⁵⁰

Det er den samlede nedsættelse af funktionsevnen, der skal lægges til grund ved vurderingen af, om et barn er omfattet af personkredsen for merudgiftsydelse, og det er derfor uden betydning, om der er tale om flere forskellige lidelser i kombination.¹⁵¹ Derimod vil risikoen for, at der vil kunne opstå flere lidelser,

ikke være tilstrækkelig til, at familien tilkendes merudgiftsydelse.

Det ligger i udtrykket **merudgiftsydelse**, at forældrene skal have hjælp til dækning af udgifter som følge af barnets funktionsnedsættelse, som andre forældre ikke har eller ikke har i samme omfang, hvis disse udgifter overstiger minimumsgrænsen. Der foretages et skøn over de samlede merudgifter, familien vil have inden for et år, både løbende udgifter og enkeltudgifter.¹⁵² Eksempelvis vil udgifter til at deltage i et forældre- eller pårørendekursus knyttet til barnets handicap kunne indgå ved vurderingen, selvom kurset er en engangsudgift.¹⁵³

Merudgiftsydelsen er subsidieret forstået på den måde, at det kun er muligt at få dækket udgifter, der ikke kan dækkes efter anden lovgivning, fx reglerne om sociale foranstaltninger eller aflastning.¹⁵⁴ Dette er også en følge af sektoransvarlighedsprincippet, der tilsiger, at skolebehov skal løses i skoleregion, og behandlingsbehov i sundhedsvæsenet.¹⁵⁵

4.6.3 TABT ARBEJDSFORTJENESTE

Hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste ydes efter servicelovens § 42, stk. 1 til forældre, der passer et barn eller ungt menneske med betydeligt og varigt nedsat funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse.¹⁵⁶ Det er en betingelse for hjælpen, at det er en nødvendig konsekvens af barnets lidelse eller nedsatte funktionsevne, at barnet passes i hjemmet, og at det er mest

hensigtsmæssigt, at det er en af forældrene, der passer det. Det er muligt at yde dækning af tabt arbejdsfortjeneste fra nogle timer om dagen/ugen til dækning af en fuldtidsindtægt for forældrene.¹⁵⁷ Det afgørende for at kunne bevillige tabt arbejdsfortjeneste er, om funktionsnedsættelsen/lidelsen er langvarig – ikke om behovet for tabt arbejdsfortjeneste er det. Der kan derfor godt ydes tabt arbejdsfortjeneste for en kortere periode, hvis det fx er nødvendigt som led i optræning af færdigheder hos barnet.¹⁵⁸ Omvendt skal der alene ydes tabt arbejdsfortjeneste i den periode, hvor behovet består, og det er derfor både sagligt og relevant at ophøre med at udbetale ydelsen, når barnet eksempelvis efter en periode med fravær igen vurderes at kunne indgå i skoletilbuddet.

Tabt arbejdsfortjeneste kan som det klare udgangspunkt alene ydes i det tidsrum, hvor barnet har behov for pasning.¹⁵⁹ Har barnet et egnet skoletilbud, vil betingelserne for tabt arbejdsfortjeneste derfor som udgangspunkt ikke være opfyldt. Ankestyrelsen har i et svar på den juridiske hotline oplyst, at det ikke kan udelukkes, at der kan forekomme situationer, hvor et barn i princippet har et egnet skoletilbud, men på grund af et handicap ikke er i stand til at benytte tilbuddet i kortere eller længere perioder. I de situationer vil der efter styrelsens opfattelse ligeledes efter en konkret vurdering være mulighed for at yde dækning af tabt arbejdsfortjeneste.¹⁶⁰

Der vil endvidere efter en konkret vurdering godt kunne gives tabt arbejdsfortjeneste, i perioden fra barnet er henvist til specialundervisning, og indtil der kommer et konkret, egnet skoletilbud.

Det klare udgangspunkt er, at pasningen skal foregå i hjemmet, men Ankestyrelsen er i en række konkrete sager kommet frem til, at der undtagelsesvis kan ydes dækning af tabt arbejdsfortjeneste, mens forældrene passer barnet i **skolen**.¹⁶¹ Afgørende herfor er, om forældrerens tilstedeværelse er nødvendig for, at barnet overhovedet kan være i skolen, selv med den relevante hjælp efter skolelovgivningen, og der må således ikke være tale om, at forælderen udfører en opgave, som skolen selv skulle have varetaget, eller at der er tale om skjult besparelse på skolens støtte til barnet.

Der kan altså gives afslag på dækning af tabt arbejdsfortjeneste eller træffes afgørelse om ophør af ydelsen, i tilfælde hvor en skole vurderer, at et barn har et egnet skoletilbud, også selvom forældrene er uenige i skolens vurdering. Sådan må det nødvendigvis være, da betingelsen for at modtage dækning for tabt arbejdsfortjeneste jo netop er, at barnet passes i hjemmet. Her kan der opstå situationer, hvor forældrene oplever, at de ikke har andre valg end at holde barnet hjemme fra skoletilbuddet, og handicapforvaltningen afstår fra at hjælpe under henvisning til en skole, der ikke formår at inkludere barnet. Dette kan siges at være bagsiden af sektoransvarlighedsprincippet,

da forældrene i disse tilfælde ikke har andre muligheder end at tvinge barnet i et skoletilbud, der potentielt kan skade barnet, betale pasning af egen lomme eller sige deres job op med mistet indtægt til følge, mens en eventuel klagesag verserer.

Omvendt kan tabt arbejdsfortjeneste medføre en risiko for fastholdelse af familien i et passivt mønster, hvor familien indretter deres hverdag ud fra, at den ene forælder er hjemmegående. Dette kan vanskeliggøre barnets tilbagevenden til skolen, da denne – hvis den er succesfuld – medfører, at forældrens indtægtsgrundlag bortfalder. Også af den grund bør tabt arbejdsfortjeneste ikke være en langvarig løsning.

Samlet om de handicapkompenserende muligheder for støtte kan siges, at ligesom andre former for sociale ydelser, som borgeren modtager frivilligt, udbetales handicapkompenserende støtte alene efter **ansøgning**. For at sikre at en lang sagsbehandlingstid ikke stiller borgeren i en urimelig situation, udbetales ydelsen med tilbagevirkende kraft fra ansøgningstidspunktet. Når der er tale om kontante ydelser som tabt arbejdsfortjeneste eller dækning af betydelige merudgifter, vil det imidlertid ikke være muligt for alle familier at afholde udgifterne selv, indtil en afgørelse træffes. Dette kan både medføre, at barnet ikke får den hjælp, det skal have, at forældrene mister deres indtægtsgrundlag på grund af fravær fra arbejdet eller omvendt er tvunget til at hyre udefrakommende hjælp til

pasning af barnet i hjemmet, og at familiens i forvejen belastede situation bliver så alvorlig, at skoleproblemet bliver et socialt problem.

4.6.4 SOCIALE YDELSER

Som nævnt gælder der særlige regler for kommunens fremgangsmåde i sager, hvor sociale foranstaltninger kan komme på tale. Dette skyldes, at der kan blive tale om indgreb i familielivet, som er en retting, der nyder særlig beskyttelse såvel nationalt som internationalt.

Den kommunale socialforvaltning har, i modsætning til den øvrige forvaltning, en række egendriftskompetencer, når det handler om udsatte børn, hvilket skyldes den samfundsmæssige forståelse af, at udsatte børn er et fælles ansvar. Derfor er det ikke en nødvendig forudsætning for undersøgelsen af barnet og den efterfølgende afgørelse om sociale tiltag, at forældrene eller barnet har ansøgt om en ydelse, og derfor er det muligt at iværksætte såvel undersøgelsen som visse af de sociale tiltag, uanset om familien modsætter sig dette.

En social sag kan indledes ved, at familien selv henvender sig og beder om støtte, at en anden forvaltningsgren kontakter socialforvaltningen gennem kommunens tilsynspligt, eller at en fagperson underretter kommunen om barnets forhold.

Alle offentligt ansatte fagpersoner og personer ansat på private skoler har en

skærpet underretningspligt, hvis de får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller ungt menneske har behov for særlig støtte i en række tilfælde.¹⁶² Af særlig relevans for denne rapport er bestemmelsen om underretningspligt i de tilfælde, hvor støttebehovet begrundes med ulovligt skolefravær eller undladelse af at opfylde undervisningspligten.¹⁶³ En underretning kan sendes, uanset om forældrene eller barnet modsætter sig dette, men forældrene skal som det klare udgangspunkt orienteres, inden underretningen sendes, ligesom deres samtykke hertil skal forsøges indhentet.

Når socialforvaltningen modtager en underretning, træder en række pligter i kraft for forvaltningen.¹⁶⁴ Hvis det på baggrund af underretningen må antages, at barnet har behov for særlig støtte, skal der desuden iværksættes en børnefaglig undersøgelse til afklaring af barnets behov.¹⁶⁵ En børnefaglig undersøgelse er en forudsætning for, at der kan iværksættes sociale foranstaltninger til et barn med behov for særlig støtte.

Efter servicelovens § 11, stk. 3 kan der imidlertid iværksættes en række **forebyggende** tiltag, hvis støtten vurderes at kunne imødekomme barnets behov. I disse tilfælde er det ikke nødvendigt at iværksætte en børnefaglig undersøgelse, ligesom der ikke træffes en egentlig afgørelse, der kan påklages.¹⁶⁶ Af relevans for rapporten kan de forebyggende tiltag være konsulentbistand og netværks- og samtalegrupper.¹⁶⁷ Derimod vil en anbringelse

uden for hjemmet, såkaldt hjemme-hos-støtte eller aflastning, alene kunne ske efter en børnefaglig undersøgelse og en afgørelse om sociale foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3.¹⁶⁸

Det kan være vanskeligt at drage en præcis grænse mellem de tilbud, der kan gives efter servicelovens § 11, stk. 3 og § 52, stk. 3, da fx tildeling af en familievejleder eller støtteperson vil kunne rummes af begge bestemmelser. Afgørende må være, om der er tale om en (rent) forebyggende indsats eller afhjælpning af et socialt problem. I rapportens sammenhæng vil der typisk ikke være tale om et socialt problem, i hvert fald ikke i begyndelsen af sagen, hvorfor § 11, stk. 3 ofte vil være relevant.

Det ses dog, at der undervejs i en sag – fra skolens eller PPR's side – peges på muligheden for at træffe afgørelse om forældrepålæg.¹⁶⁹ Et forældrepålæg er en foranstaltning, der har sanktionskarakter, hvilket skyldes, at det er en forudsætning for pålægget, at barnets eller den unges udvikling er i fare, og dette vurderes at skyldes, at forældrene ikke lever op til deres forældreansvar, herunder den i folkeskolelovens § 35 fastsatte pligt til at medvirke til at sikre, at barnet modtager undervisning. Derudover skal forældrenes manglende ansvar være kommet til udtryk i blandt andet barnets ulovlige skolefravær/ manglende opfyldelse af undervisningspligten eller i, at forældrene nægter at samarbejde

med de relevante myndigheder om læsningen af barnets problemer.

Forældrepålægget fastsætter, at forældrene skal opfylde en række konkrete handlepligter, fx at sikre barnets fremmøde i skolen,¹⁷⁰ og såfremt disse pligter ikke overholdes, kan kommunen træffe afgørelse om, at forældrene ikke længere modtager børne- og ungeydelse, og at barnet ikke medregnes ved beregning af boligstøtte.¹⁷¹ Det fremgår af bestemmelsen, at de pligter, forældrene pålægges, skal være egnede til at bidrage til løsningen af barnets problemer og skal stå i rimeligt forhold til formålet.¹⁷² Deri ligger også en forudsætning om, at forældrene er i stand til at udføre opgaverne, og pålæg kan derfor ikke gives til forældre med manglende forældreevne – kun forældre med manglende forældrevilje.

Er der tale om et barn med skolevægring som følge af, at skolen ikke kan inkludere barnet og dets handicap, er forældrepålæg derfor ikke en egnet løsning, da betingelserne ikke er opfyldt. Kun i de tilfælde, hvor der er et egnet skoletilbud, som barnet kan gå i, men som forældrene holder barnet væk fra uden saglig grund, kan der træffes afgørelse om forældrepålæg.

4.7 SAMMENFATNING OM DANSK RET OG MENNESKERETTEN

Retten til grundlæggende uddannelse er en fundamental menneskeret for det enkelte barn. Det følger af menneskeretten, at børn med handicap har ret til at blive undervist i et

inkluderende undervisningsmiljø og har ret til uddannelse på lige fod med andre børn. Et barn med handicap har altså ikke alene ret til uddannelse, men også til inklusion.

De danske regler på området skal fortolkes og anvendes i lyset af disse udgangspunkter. Det er muligt på baggrund af den juridiske analyse at pege på en række strukturelle svagheder og problemstillinger i det gældende regelsæt, der skal sikre børn med handicap en lige adgang til undervisning på grundskoleniveau.

Området for børn med skolevægring er juridisk komplekst og desuden kendetegnet ved at være placeret på en række forskellige myndigheder og myndighedsområder. En sag vedrørende skolevægring vil ofte involvere flere forskellige forvaltninger (skole-, social- og handicapforvaltningen samt sundhedsvæsenet) og myndigheder (fx region og kommune). Det betyder, at barnet har en udsat retsposition, når eksempelvis regler om sagsbehandlingsventetider ikke tager højde for, at der ofte vil være ventetid på afklaring inden for hver enkelt forvaltning og ikke blot i forhold til en psykiatrisk udredning eller en PPR-vurdering.

Sektoransvarlighedsprincippet er i tråd med den måde, hvorpå retten til uddannelse er beskrevet og udlagt i handicapkonventionens artikel 24, idet princippet lægger op til inklusion og mainstreaming i forhold til at imødekomme behov hos børn med handicap. Sektoransvarlighed er således et

positivt princip set i lyset af principperne i handicapkonventionen. Men sektoransvarlighedsprincippet kan imidlertid også føre til, at barnet og/eller forældrene ikke får opfyldt deres ret til støtte og kompensation, når eksempelvis skoletilbuddet svigter af den ene eller anden grund, og det er forudsat i Ankestyrelsens praksis, at eksempelvis muligheden for støtte efter serviceloven ikke kan kompensere for ressourcetsvigt i skoletilbuddet. Bagsiden af sektoransvarlighedsprincippet er, at barnet kan risikere at sidde tilbage med problemet i en situation, hvor den ene eller anden sektor ikke lever op til ansvaret.

Et andet problem er, at der ikke er regler, der sikrer forældrene rettigheder, herunder klagerettigheder, i de tilfælde hvor det tværfaglige samarbejde ikke fungerer, som det skal. Dette medfører en risiko for, at barnets og forældrenes rettigheder bliver krænket. Fordi retten til uddannelse er en fundamental menneskerettighed, har det også afgørende betydning, at det sikres, at der er effektive retsgarantier og -mekanismer på plads, som foreskrevet i artikel 13 i EMRK.¹⁷³ Eksempelvis en effektiv mulighed for at klage og få sin sag bedømt ved en anden myndighed. Den gældende ordning giver skolelederen en række skønsmæssige beføjelser, der ikke kan gøres til genstand for efterprøvelse af en anden myndighed.¹⁷⁴

De muligheder, der er for at klage til ombudsmanden, børnekomitéen og handicapkomitéen,

kan ikke veje op for de mangler, der er i det gældende system.

KAPITEL 5

SKOLEVÆGRING I PRAKSIS

I dette kapitel ser vi på, om dansk ret i praksis sikrer barnets rettigheder i skolevægringssager. Analysen heraf tager udgangspunkt i problemsager, hvor skolevægringen er blevet massiv. Det primære datamateriale til at undersøge dette er 10 kvalitative interviews med forældre til børn med autisme og/eller ADHD, der lider af skolevægring, og aktindsigt i ni sager om skolevægring (syv aktindsigter er sager, hvor vi også har interviewet forældre). Interviews og aktindsigter viser, hvordan de retlige problemstillinger ift. skolevægring, som rapportens juridiske analyse peger på, ser ud i praksis. Pointen er altså ikke at belyse omfanget, men derimod karakteren og indholdet af de konflikter og problemstillinger, som kan opstå i ekstreme skolevægringssager.

Som nævnt i kapitel 2 om metode er data fra interviews behandlet fortroligt. Derfor fremgår det ikke, hvem der står bag et givet citat. Vi angiver, hvilken relation personen har til barnet med skolevægring, fx forælder eller sagsbehandler.

Som sekundært datamateriale har vi fået foretaget en rundspørge blandt skoleledere i Danmark. Skoleledernes perspektiv

er interessant for undersøgelsen, da faggruppen er nøglemyndighedspersoner i skolevægringsproblematikker, både lovmæssigt og i de sager, vi har aktindsigt i. 354 ud af de 1.357 skoleledere, som spørgeskemaet blev sendt ud til, har svaret på undersøgelsen. Respondenterne ligner nogenlunde den samlede gruppe af skoleledere i forhold til fordelingen af ledere på folkeskoler og specialskoler, størrelsen af skolerne og den geografiske placering – så undersøgelsen bør give et indblik i oplevelser og holdninger hos landets skoleledere (se mere i kapitel 2 om metode).

Analysen af problemsagerne er struktureret efter følgende temaer: uenigheder om årsager til mistrivsel og skolevægring, skolernes indsatser, skolelederen som myndighed, sektoransvarlighedsprincippet i praksis og afslutningsvis et blik på, hvordan hele familien belastes af skolevægring.

5.1 UENIGHEDER OM ÅRSAGER TIL MISTRIVSEL OG SKOLEVÆGRING

I de problemsager om skolevægring, vi har indblik i, er der gode intentioner og fokus på barnet hos både forældre og lærere og

skoleleder, men autisme og ADHD, som vi behandler i rapporten her, giver anledning til mistillid mellem parterne, fordi især autisme ofte viser sig forskelligt i henholdsvis skole og hjem. Rundspørgen blandt skolelederne siger selvsagt ikke noget om de konkrete sager, vi har set på, men den giver et billede af, hvilke udfordringer man som skoleleder ofte møder i skolevægringssager. I rundspørgen peger respondenterne på tre hovedårsager til udfordringer med skolevægring: at forældrene ikke støtter eleven tilstrækkeligt, at skolen ikke har de økonomiske ressourcer til at støtte eleven tilstrækkeligt, og at elevens handicap vanskeliggør tilbagevenden til skolen (se figur 1, s. 49). I interviews med forældre ses det flere steder, at forældrene oplever, at skolen ikke er enig i forældrenes vurdering af årsagen til mistro og skolevægring. Eksempelvis fortæller en forælder til et barn med autisme og ADHD:

Skolen blev ved med at tisse mig ned og tog slet ikke mine bekymringer alvorligt.

En anden forælder til to børn med infantil autisme beskriver:

Det var svært at opnå troværdighed omkring mine vurderinger. Når man har stille børn, får de ikke meget opmærksomhed. Ressourcerne går til dem, der er udadreagerende.

Det går også igen i flere af problemsagerne, at forældrene oplever, at skolen placerer grunden til barnets skolevægring hos forældrene.

En forælder til et barn med infantil autisme beskriver følgende efter et møde med klasselærer, afdelingsleder på skolen og PPR:

Da vi efter mødet får tænkt efter, får vi en fornemmelse af, at [barnets] situation og vores udfordringer ikke rigtig er forstået. Det skyldes små kommentarer fra skolens afdelingsleder som: "Hvis I synes, [barnet] er stresset, kan I jo tilmelde jer et mor-barn-yogahold, og nogle gange må man som forælder bare påtage sig forældrerollen og sige: 'Sådan er det bare.'"

Det er et problem, at forældrene ikke oplever, at der er tillid til deres oplevelser i disse sager om børn med autisme, da udfordringerne ofte viser sig i hjemmet først ved tidlige tegn som eksempelvis forsøg på at undgå at komme i skole om morgenen eller manglende lyst til at deltage i udvalgte fag såsom idræt.¹⁷⁵

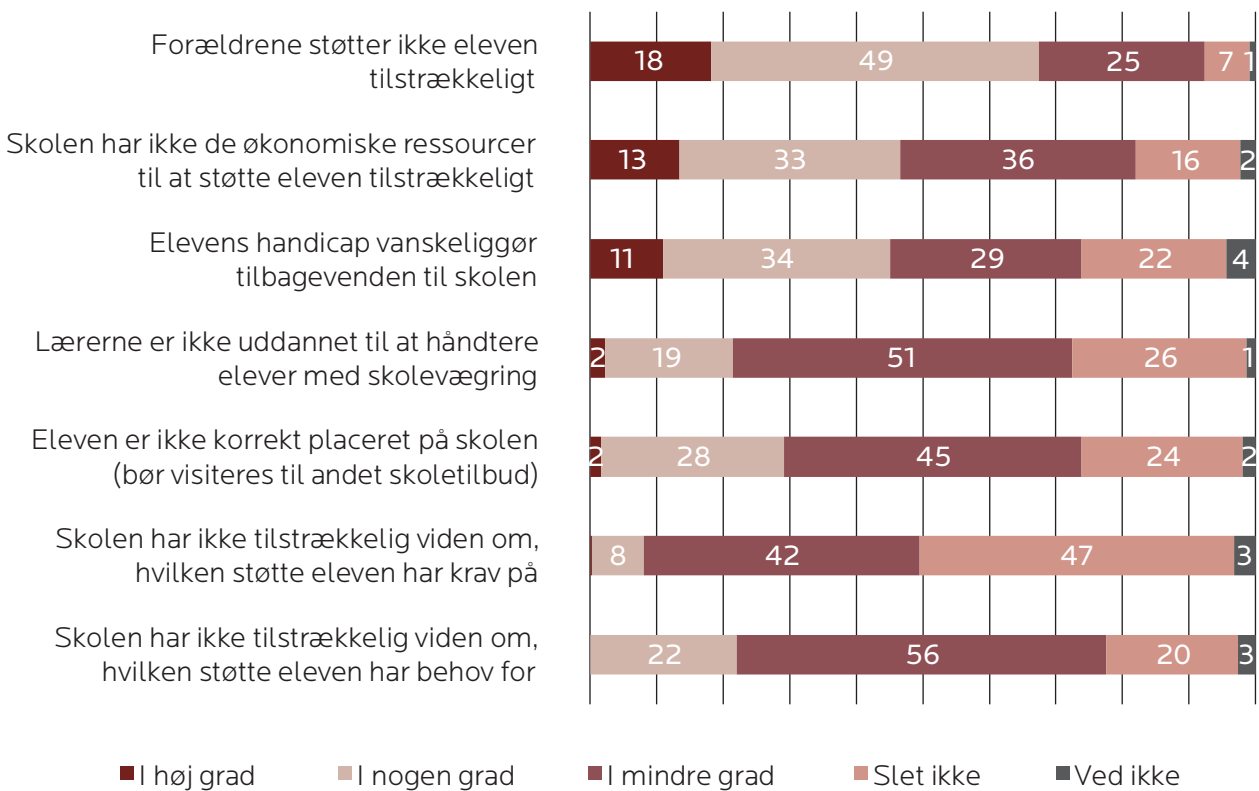
Uenighed mellem myndigheder og forældre om årsagen til barnets mistro fremgår også af flere af de sagsakter, som instituttet har aktindsigt i. Det får forskellige konsekvenser i sagerne, hvor forældrene i enkelte sager fx trues med sociale foranstaltninger eller udelukkes fra den almindelige kontakt med skolen og de øvrige forældre i barnets klasse. I en sag udelukkes moren fra ForældreIntra, uden at det bliver gjort klart, hvordan det så sikres, at hun modtager relevant information. I en anden sag fratager skolelederen forældrene muligheden for at kommunikere direkte med barnets lærere, grundet at lærerteamet føler sig trængt op i et hjørne. Set fra et

rettighedssynspunkt er det problematisk, hvis medarbejdernes følelser får betydning for barnets ret til hjælp og samarbejdet med forældrene.

Blandt de skoleledere, der har svaret på spørgeskemaet, er det en hovedårsag til udfordringer med skolevægning, at forældre ikke støtter eleven tilstrækkeligt:

FIGUR 1

"I HVOR HØJ ELLER LAV GRAD VURDERER DU, AT FØLGENDE FAKTORER ER ÅRSAG TIL JERES UDFORDRINGER MED AT HÅNDBERE SKOLEVÆGRING?" (PROCENT)



Antal besvarelser: 313. De 41 skoleledere, der har svaret, at de ikke har problemer med skolevægning, indgår ikke her

Ud fra det tilgængelige materiale fra rundspørgen er det svært at sige, hvad skolelederne præcis mener med manglende forældreopbakning. I de åbne svarmuligheder

i spørgeskemaet er der udsagn fra skoleledere, der ligner det billede, som forældrene tegner af, at årsagen til skolevægning forbindes med forældrenes manglende indsats:

Fra mit bord ser jeg, at en meget væsentlig årsag til skolevægning for elever inden for autismspekteret er, at forældrene ikke magter at få deres barn af sted til skole – og dette af mange årsager – og det her er ikke skrevet for at bebrejde forældrene, for alle vore forældre gør virkelig en kæmpe indsats her og forsøger efter bedste evne at få deres barn af sted til skole.

En anden skoleleder:

Overbeskyttende forældre beslutter på deres børn vegne, at de ikke kan klare at gå i skole.

En tredje skoleleder:

Men det kræver også forældrenes opbakning og opmærksomhed, og at de ikke bare siger, at det er synd, at han skal presses.

Der er også skolelederudsagn i de åbne svarmuligheder i spørgeskemaet, som – i stedet for at pege direkte på forældrenes manglende støtte som en af hovedårsagerne til udfordringer med skolevægning – peger på det manglende tværsektorielle samarbejde og manglende mulighed for at støtte forældrene som udfordringen:

Der mangler et tættere og koordinerende samarbejde med sagsbehandlerne – der skal være bedre muligheder for at kunne sætte støttekontaktpersoner på opgaven. Der bør også iværksættes en hurtigere og koordineret indsats mellem skolen og de sociale myndigheder.

En anden skoleleder:

Sammenhængen i kommunen mellem, hvad der er familieafdelingens opgave, forældrenes opgave og skolens opgave. Det er et skisma mellem, hvad der er skolens og hjemmets opgave i forhold til at få et barn i skole, og hvordan familien får den hjælp, der nytter noget. Ligesom det kunne være godt, hvis vi som skole kunne sende en lærer eller pædagog hjem for at arbejde med barnet. Det har vi desværre ikke midler til.

Den sidste linje i ovenstående citat vidner også om den anden hovedårsag, som skolelederne i undersøgelsen peger på, nemlig at skolen ikke har de økonomiske ressourcer til at støtte eleven tilstrækkeligt. Den tredje hovedårsag til udfordringer med skolevægning i rundspørgen er, at elevens handicap vanskeliggør tilbagemelden til skolen. Elevens handicap i mødet med skolens manglende økonomi til at støtte eleven tilstrækkeligt siger noget om en mulig slagside ved inklusion – en problematik, som flere forældre også italesætter i interviews.

I de problemsager, vi har gennemgået, nævner flere forældre i interviews manglende viden om autisme som en grund til, at de oplever skoleledere og lærere handle ud fra, at årsagen til mistrivsel ligger hos forældrene. Her en forælder til et barn med autisme og ADHD:

Jeg tænker, at det tit er svært at spotte autisme, og at skolen ikke har den nødvendige faglige viden. Der burde have været mere viden om autisme blandt personalet.

De skoleledere, der har valgt at svare på spørgeskemaet, har i modsætning hertil en oplevelse af, at deres respektive skoler har tilstrækkelig viden om den støtte, eleven har krav på og behov for – det er de faktorer, færrest skoleledere har angivet som årsag til udfordringer (se figur 1, s. 49).

5.2 SKOLERNES INDSATSER

I de gennemgåede sager kan uenigheder om årsager til mistrivsel og skolevægring mellem forældre og skolen trække spor ind i det videre forløb med at lave foranstaltninger, der kan hjælpe barnet til at indgå i skoletilbuddet. Flere af forældrene i sagerne har ikke tillid til, at skolen kan gennemføre den tilpasning, der skal til, for at barnet kan komme i trivsel igen og vende tilbage til skolen. Som nævnt i forrige afsnit kan den oplevelse stå i kontrast til skolelederens vurderinger. I de problemsager, der er gennemgået til rapporten, kræver det ofte et langvarigt skole-hjem-samarbejde at nå til enighed om, hvorvidt skoletilbuddet er passende eller ej. I dette afsnit ser vi først på tilpasning af undervisningen, inden skolevægring tager til, og herefter på skolens indsatser ved fravær.

5.2.1 MANGLENDE (RIMELIG) TILPASNING

I de undersøgte problemsager går det igen i interviews med forældre og i forældrenes kommunikation med sagsbehandlere i aktindsigter, at forældrene mener, at barnets skole ikke har de fornødne kompetencer til at skabe et undervisningsmiljø, der inkluderer deres barn. Flere forældre oplever at være de bærende kræfter i forhold til at få iværksat

foranstaltninger, der skal sikre, at undervisning af deres barn er mulig. En forælder til et barn med autisme fortæller:

Jeg synes egentlig, at skolen udviste god vilje, men der var slet ingen kompetencer eller ressourcer. Jeg var selv primus motor i hele forløbet og underviste lærerne i autisme og kom med forslag til struktur og visuel støtte.

En anden forælder til søskende med autisme fortæller, at skolens manglende evne til at inkludere børnene kom til udtryk i løsninger, der resulterede i eksklusion af børnene:

Skolens løsning på problemerne var at give dem et kælderrum, hvor de kunne sidde i frikvartererne.

Forælder til barn med infantil autisme beskriver forløbet om at få tilpasset skoledagen således:

Dialogen med skolen har karakter af, at vi løbende orienterer lærerne om hendes situation og velbefindende. Vores informationer afføder en række foranstaltninger fra lærerteamet. Vi bliver som forældre ikke taget med på råd og bliver også kun sparsomt informeret om initiativerne. Fælles for foranstaltningerne er, at de handler om at skåne [barnet] fra de ting, der er svære for hende, simpelthen ved at hun ikke deltager. Der bliver ikke allokeret støtte til hende. Vi anskaffer desuden nogle gode støjreducerende høretelefoner, som [barnet] får med i skole.

Som svar på en mail fra skolelederen skriver samme forælder:

Til sidst vil jeg gerne slå fast, at vi fuldt ud anerkender de store udfordringer, der er med inklusion, og det store stykke arbejde, lærerteamet gør for [barnet]. Men vi bliver også nødt til at holde fast i, at det aldrig har været meningen, at inklusion skulle betyde eksklusion fra undervisningen, ved at barnet skal blive hjemme. Og grunden til, at vi bad om det sidste møde, var netop, at vi gerne ville finde nogle mere permanente løsninger, så [barnet] kunne udnytte sit faglige potentiale bedre fremfor at blive fritaget fra undervisning.

En anden forælder til et barn med ADHD, angst, autisme og OCD:

Vi har oplevet manglende fleksibilitet og mangel på individuelle hensyn til [barnet]. For eksempel i forhold til brug af iPad, telefon og varmepude, som ville være en hjælp for [barnet], men skolen har ikke ønsket, at [barnet] måtte noget, som de andre elever ikke måtte.

I et klagebrev til kommunens leder på skoleområdet skriver en tredje forælder til et barn med autisme følgende, efter kommunen har valgt at slå flere specialspor sammen på en større skole:

Valget af bygning og indretning af bygningen og klasselokaler og placering af børn med ADHD i samme bygning som børn med

autisme oplever jeg som direkte konfliktende med de udfordringer og behov, som [barnet] har på grund af sit handicap. Trods vores optimistiske tilgang i efteråret har disse ting vist sig at presse [barnet] ud i stress og udvikling af en lang række symptomer, som ellers havde været aftagende eller i mål, hvor [barnet] stadig formåede at møde op i skolen og modtage deres undervisning.

I flere af de problemsager, vi har indblik i, er skolens metode til at inkludere børnene paradoksalt nok at fritage børnene fra (en del af) undervisningen – især de fag, der har en løs form, som idræt og musik. Fritagelse fra en del af undervisningen udgør et indgreb i børnenes ret til grundskoleuddannelse på lige fod med børn uden handicap. I stedet for at tilpasse undervisningen til alle elever og dermed sikre en tilgængelig og inkluderende grundskole, sker tilpasningen i stedet ved, at barnet med handicap fritages fra elementer af undervisningen. Dette er ikke rimelig tilpasning i henhold til handicapkonventionens definition af begrebet. I henhold til princippet om rimelig tilpasning bør skolerne tilpasse undervisningen ved eksempelvis at lave en tydeligere struktur i idrætstimerne, så elever med kognitive funktionsnedsættelser også har mulighed for at medvirke.¹⁷⁶

Samlet kan det siges, at de gennemgåede problemsager afspejler forældre, der oplever, at skolerne ikke formår at lave den tilpasning, børnene har brug for. Efter handicapkonventionen skal staten sikre

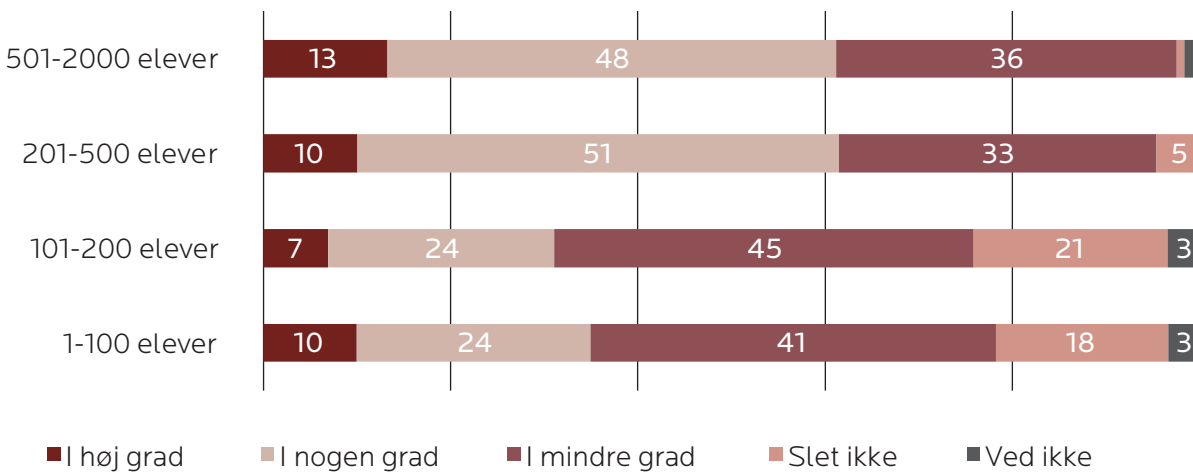
en rimelig tilpasning af skolernes rammer, således at børn med handicap reelt er i stand til at benytte dem. Der bør i højere grad være fokus på at foretage rimelige tilpasninger af undervisningsmiljøet, således at det kan inkludere barnet, fremfor at forsøge at udvikle barnet til at passe ind i undervisningsmiljøet.

I den forbindelse er det værd at bemærke, at i rundspørgen blandt skoleledere er det især skoleledere på store skoler, der oplever udfordringer med at håndtere elever med skolevægning.

Ledere på de store og mellemstore skoler – med henholdsvis 501-2.000 elever og 201-500 elever – mener i langt højere grad end skoleledere på mindre skoler, at de har udfordringer med håndtering af skolevægning. Omkring dobbelt så mange ledere på disse skoler mener, at det i høj grad eller i nogen grad er en udfordring. På de store skoler med over 500 elever er der stort set ingen (1 pct.), der slet ikke anser håndteringen af skolevægning som en udfordring. Fordelingen af besvarelser tyder på, at størrelsen af skolen har betydning for, om skolevægning er et problem for den enkelte skole.

FIGUR 2

”OPLEVER I UDFORDRINGER MED AT HÅNDBERE ELEVER MED SKOLEVÆGRING?”
FORDELT PÅ ANTALLET AF ELEVER (PROCENT)



Antal besvarelser: 354

Note: Forskellen mellem skolernes svarfordeling er statistisk signifikant ved et 95 pct. signifikansniveau.

Derudover angiver skolelederne i rundspørgen, som nævnt, **manglende ressourcer** som den anden vigtigste årsag til deres udfordringer med at håndtere skolevægring (figur 1, s. 49). Det fremgår også af både interviews med forældre og aktindsigter, at flere skoleledere melder ud, at der ikke er ressourcer til eksempelvis en støttelærer i klassen eller sygeundervisning.

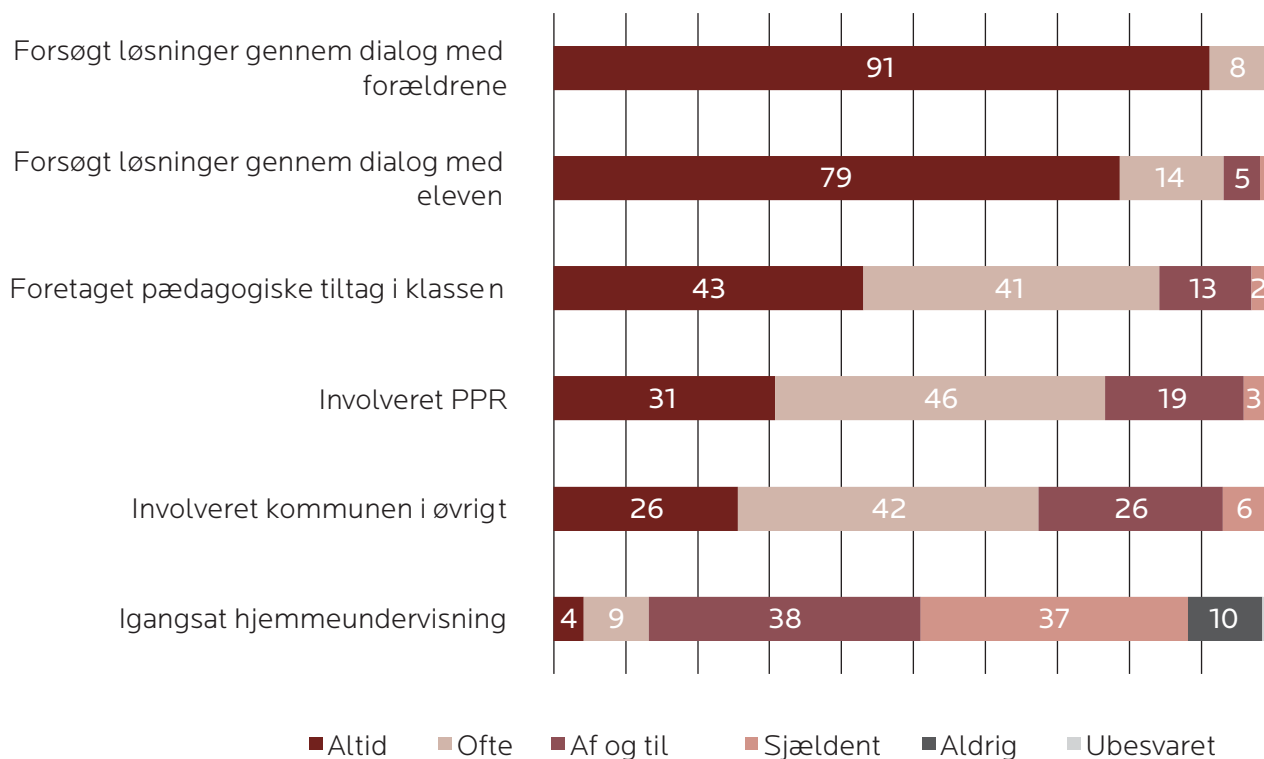
5.2.2 SKOLERNES HÅNDTERING AF FRAVÆR

I de sager, vi har gennemgået, hvor skolevægringen er endt med at være massiv, er det først og fremmest et mudret billede ved

begyndende fravær, der går igen. Der er ikke noget, der tyder på, at forældrene er klar over, at fravær kan kategoriseres forskelligt med forskellige konsekvenser til følge. Det, der hovedsageligt fylder i relationen til skolen ved begyndende fravær i de gennemgåede sager, er skole-hjem-samarbejde, hvor især forældrene tager initiativer til at få tilpasset skoledagen og undervisningsmiljøet, så barnet magter at komme i skole.

Når vi spørger skolelederne, hvad skolerne gør for at håndtere skolevægring, ser det således ud:

FIGUR 3
"HVOR TIT HAR I GJORT FØLGENDE?" (PROCENT)



Antal besvarelser: 313. De 41 skoleledere, der har svaret, at de ikke har problemer med skolevægring, indgår ikke her

På de 312 skoler, der er repræsenteret af skoleledere i figur 3, er dialog med forældre og elev også de indsatser, der fylder i billedet. I interviews med forældrene ser vi dog, hvordan skole-hjem-samarbejdet ikke løser skolevægringsproblematikkerne i de gennemgåede problemsager. Skole-hjem-samarbejdet medfører i sagerne uklare spilleregler for, hvornår forældrene kan kræve, at andre indsatser iværksættes.

5.2.2.1 Skolens initiativer ved fravær

Ifølge fraværsbekendtgørelsen er skolelederen pålagt forskellige handlinger ved de tre typer af fravær: sygefravær, ulovligt fravær og lovligt fravær (som beskrevet i kapitel 4 om dansk ret er lovligt fravær ikke aktuelt her). Ved sygefravær skal skolelederen kontakte forældre ved udsigt til over tre ugers fravær og vurdere behovet for sygeundervisning. Ved ulovligt fravær af længere varighed eller flere kortvarige perioder skal skolelederen tage kontakt til forældrene og afdække årsagerne til fravær og vurdere elevens behov. Fraværsbekendtgørelsen lægger også op til, at der igangsættes samarbejde på tværs af sektorer omkring elever, hvor skolevægning er årsag til fraværet.

Vores indblik i skolens initiativer ved sygefravær stammer fra interviews med forældre i de undersøgte problemsager, rundspørgen blandt skoleledere og sporadisk i kommunale sagsakter fra aktindsigter. I interviews med forældrene ser vi flere steder, at det er forældrene, der opsøger skolen med deres

bekymringer, og ikke skolelederen, der tager kontakt til forældrene for at tale om årsager til og løsninger på fraværet. En forælder til to drenge med autisme fortæller eksempelvis:

Det var ikke skolen, der tog initiativ til sygeundervisning. Det gjorde jeg selv. Jeg fik at vide, at det var meget til besvær, især fordi det er ressourcekrævende. Til sidst indvilligede skolelederen og sendte en nyudklækket student uden forstand på autisme.

Det er skolelederens forpligtelse at undersøge årsagen til fravær og igangsætte sygeundervisning. Skolelederen skal altså ikke afvente et initiativ fra forældrene til barnet. I fraværsbekendtgørelsen står der ydermere, at sygeundervisningens indhold så vidt muligt skal være i overensstemmelse med skolens læseplaner og undervisningsplaner, medmindre eleven har behov for en individuelt udformet plan, samt at sygeundervisningen så vidt muligt skal varetages af en eller flere af elevens lærere.¹⁷⁷ Selvom disse krav ikke er ufravigelige, kan det give anledning til bekymring, når forældrene i flere af de sager, vi har gennemgået, beskriver sygeundervisningen som helt utilstrækkelig, ligesom i ovenstående citat – blandt andet fordi den forestås af personer uden lærerbaggrund eller uden viden om, hvordan man tilrettelægger undervisning af børn med autisme.

I rundspørgen blandt skoleledere fremgår det af figur 3 (se s. 54) om skoleledernes

handlinger ved skolevægning, at kun 4 pct. af skolelederne altid iværksætter undervisning i hjemmet, mens halvdelen sjældent eller aldrig sætter undervisning i hjemmet i gang. Datamaterialet kan ikke svare endeligt på, hvorfor sygeundervisningen ikke bliver sat i gang, da det er et emne, vi ikke for alvor har berørt. Imidlertid angiver skolelederne som nævnt **manglende ressourcer** som den anden vigtigste årsag til deres udfordringer med at håndtere skolevægning i det hele taget, og det fremgår af forældrenes oplevelser, at der ikke er ressourcer til sygeundervisning. Det fremgår også af de åbne svarmuligheder i rundspørgen blandt skoleledere. En skoleleder beskriver eksempelvis problematikken således:

Kommer det for langt ud, skal skolen enkeltmandsundervise, og det har folkeskoler ikke råd til i dag. Lovgivningsmæssigt er vi forpligtede til det, men når man har fire-fem elever med vægning, kræver det to-tre fuldtidsansatte at undervise dem. Det er mere, end vi bruger på en hel klasse på et år, og det kan ikke løftes. Vi kommer dermed til at finde på alternative løsninger, der sikrer opfyldelse af lovgivningen.

I rundspørgen blandt skoleledere har vi spurgt, hvornår de igangsætter initiativer ved fravær. Se figur 4 s. 57.

Her er det interessant, at det er lærernes samlede vurdering, der er den mest udbredte metode til at identificere bekymrende fravær blandt de skoleledere, der har svaret

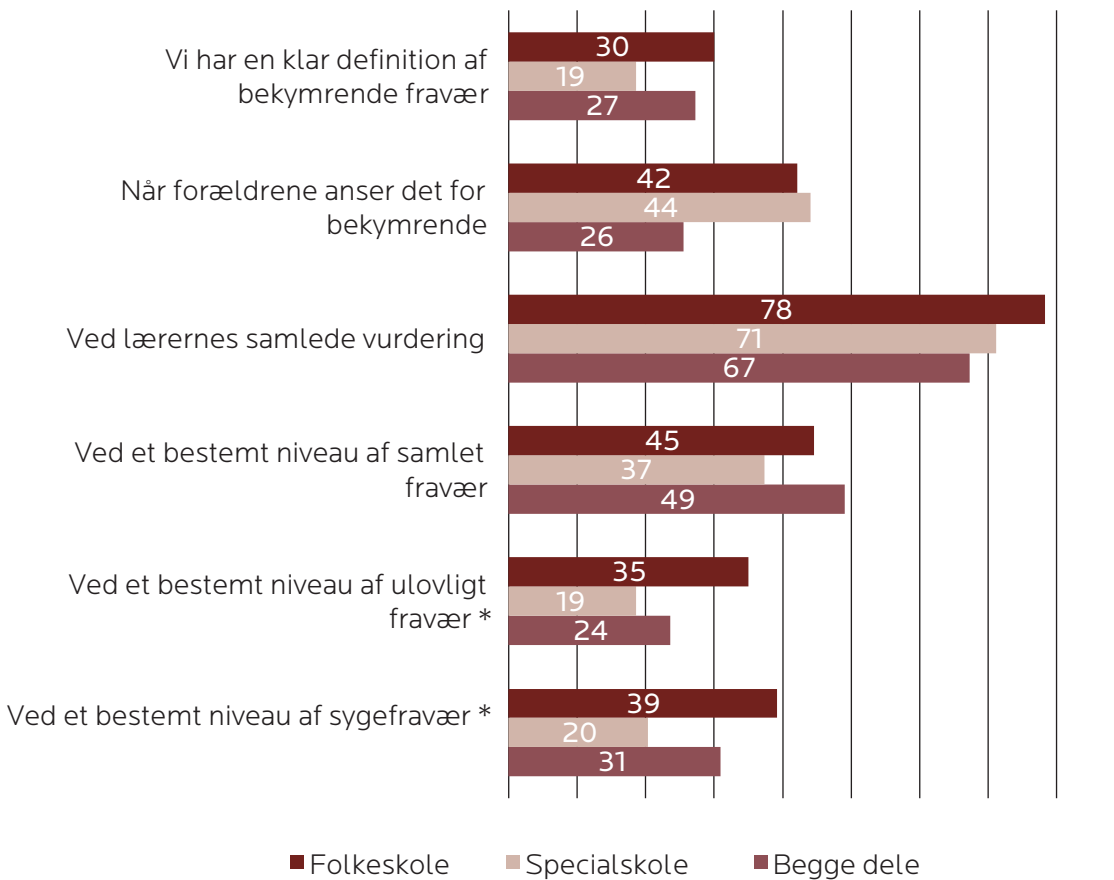
på spørgeskemaet – henholdsvis 78 pct. af skolelederne på folkeskoler og 71 pct. af skolelederne på specialskoler angiver dette. Omkring en tredjedel af lederne i undersøgelsen har svaret, at forældres bekymringer animerer til handling. Kombinationen af, at lærernes vurderinger vægtes tungt, og at forældrenes bekymring ikke tillægges samme opmærksomhed, er problematisk set i lyset af de problemsager, vi har gennemgået til denne rapport. Her viser trivselsproblemerne sig oftest i hjemmet, før de viser sig i skolen, og sagerne viser også, at forældrene oplever, at lærerne ikke har tilstrækkelig viden om autisme og/eller ADHD.

Derudover er det kun omkring en tredjedel af skolerne, der har defineret et bestemt niveau af fravær som indikator for handling i rundspørgen. Det tyder også her på, at fraværsbekendtgørelsen ikke altid bliver efterlevet. Men der er også den mulighed, at man igangsætter handling inden tre ugers sygefravær.

I de åbne svarmuligheder til spørgsmålet i figur 4 har flere af lederne angivet forskellige fraværspocenttal, der giver anledning til handling, eksempelvis 7, 12, 15 eller 20 pct. Holdt sammen med, at under en tredjedel af skolerne i undersøgelsen har en klar definition af bekymrende fravær, giver rundspørgen et billede af, at bekymrende fravær, der afføder handling, ikke er et entydigt og klart afgrænset fænomen. Den tendens fremgår også af interviews med forældre, der heller ikke

FIGUR 4

"HVORNÅR ANSES EN ELEVS FRAVÆR AT VÆRE SÅ BEKYMRENDE, AT DET KRÆVER HANDLING?" (PROCENT)



Antal besvarelser: 354

Note: * markerer, at forskellen mellem skoletyperne er statistisk signifikant ved et 95 pct. signifikansniveau.

Begge dele er, når en skoleleder både er leder på en folkeskole og en specialskole, eller på en folkeskole, der også har specialklasser.

oplever klare retningslinjer for, hvornår man eksempelvis igangsætter sygeundervisning.

Samlet om skolernes initiativer ved fravær kan siges, at dialog mellem skole og forældre er prioriteret. Ifølge rundspørgeren er det dog lærernes vurdering af situationen, der vejer tungest, når handling skal igangsættes af skolelederne. Der er forskellige niveauer for fravær, der animerer til handling på skolerne repræsenteret i rundspørgeren, og i de problemsager, vi har indblik i, er det forældrene, der tager initiativ til at få igangsat sygeundervisning – ikke skolelederne.

5.3 SKOLELEDEREN SOM MYNDIGHED

Skolelederen er en nøgleperson i skolevægringssager. Der er placeret en række retlige beføjelser hos skolelederen, som kan have stor betydning for børnenes skolegang. Det er i vidt omfang skolelederen, der eksempelvis vurderer, om der skal igangsættes en PPR-vurdering, om eleven skal indstilles til specialundervisning, og om det er nødvendigt at iværksætte sygeundervisning, som gennemgået i forrige afsnit.

Med andre ord er skolelederen en myndigheds-person på linje med sagsbehandlere i de forskellige forvaltningsgrene i kommunen. Det er derfor påfaldende, at der i interviews med forældre og i gennemgangen af sagsakter ikke hersker en forståelse af skolelederen som 'myndighed' i forhold til at forvente samme adfærd i interaktioner, som forventes af andre kommunale aktører – såsom

tydelighed i afgørelser og klagemuligheder. I de gennemgåede sager er skolelederens afgørelser ofte implicite og uden vejledninger om, hvad man kan klage over eller hvordan, og afgørelserne foreligger sjældent på skrift – på nær i referater af møder. Den manglende bevidsthed om, hvornår en beslutning har karakter af en afgørelse, gør det svært for forældre i sagerne at navigere i relationen til skolen. En beslutning om at 'se tiden an' kan have karakter af et afslag, fx på at iværksætte støtte, og burde derfor ledsages af klagevejledning m.v. Desuden er klageadgangen for forældre begrænset til sager, der vedrører børn, som har brug for specialpædagogisk bistand i mere end ni timer om ugen. For så vidt angår disse sager, kan en skoleleders beslutninger påklages til Klagenævnet for Specialundervisning. Hvis sagen vedrører andre forhold, herunder om barnet har brug for specialpædagogisk bistand i færre end ni timer om ugen, kan man ikke klage over skolelederens beslutninger vedrørende fx manglende henvisning eller indhold af undervisning.

Eksemplet på næste side er fra aktindsigt i en af problemsagerne gennemgået til rapporten, hvor skolelederens vurdering har stor betydning for barnets ret til undervisning. Eksemplet er instituttets gengivelse af sagen på baggrund af aktindsigt – det er anonymiseret, hvilket indebærer, at årstal og personnavne er ændret, og stednavne udeladt.

Josefine er 11 år. Var stille i børnehaven og begyndte tidligt at lave ritualer. Ved skolestart får hun det dårligt, mange somatiske problemer, ondt i maven, opkast og ondt i benene. I 2. klasse får Josefine diagnosen infantil autisme med almindelig begavelse. Skolen oplever en stille og velfungerende pige. Derhjemme har Josefine raserianfald, sammenbrud og får det tiltagende dårligt. Begrænset viden om autisme og indlæringsredskaber på skolen. Skolens løsning er at fritage Josefine fra undervisningstimer, starter med idræt og musik.

Sagsgangen:

- Børne- og Ungdomspsykiatrisk Center (BUC) anbefaler autismevenlig undervisning og rammer.
- Skolen vurderer, at Josefine trives i skolen, og at skoleplaceringen er den rigtige.
- PPR er enig i skolens vurdering.

Josefine får det tiltagende dårligere og magter ikke længere at gå i skole. På et netværksmøde anbefaler lægen fra BUC undervisning i hjemmet.

Sagsgangen:

- Sagsbehandler fra børnehandicapafdelingen bevilliger tabt arbejdsfortjeneste på fuld tid.
- Skolen vurderer stadig, at den kan inkludere Josefine.

Efter tre måneder uden skolegang indstiller skolen Josefine til visitation efter morens ønske. I udtalelsen til visitationsudvalget vurderer skolen dog stadig at kunne inkludere Josefine i skoletilbuddet.

Sagsgangen:

- Afslag på visitation fra visitationsudvalget i skoleforvaltningen (på dette tidspunkt har Josefine ikke været i skole i et halvt år).
- BUC laver i samråd med forældrene en underretning om Josefines mistriksel og manglende mulighed for at indgå i skoletilbud.
- Sygemelding af Josefine.
- Forældrene klager over afslag på ansøgning om nyt skoletilbud til visitationsudvalget.
- Forældrene klager til borgmester over sagsbehandling i PPR og manglende sygeundervisning fra skolens side.
- Sygeundervisning i hjemmet (fra to måneder efter sygemelding) af ung student.
- Visitationsudvalget visiterer Josefine til specialtilbud.
- Forældrene klager over skoletilbud med begrundelsen, at Josefine har brug for et mere intensivt undervisningstilbud i form af behandlingstilbud, og henviser til folkeskolelovens § 12, stk. 2 om, at henvisning til specialundervisning skal ske i samråd med eleven og forældrene.

Efter et år og tre måneder uden skolegang visiteres Josefine til et, ifølge forældrene, passende tilbud og har i de tre første uger kun to fraværsdage.

I Josefineeksemplet er skolelederens beslutning om ikke at indstille til visitation og efterfølgende omstødelse af beslutning ikke tydelige afgørelser – beslutningerne fremgår af sagsakter som en linje i et mødereferat og i en mailkorrespondance. Det er derfor svært for forældrene at vide, hvornår man formelt kan være uenige i en beslutning. Ej heller er det i dette tilfælde muligt at klage over skolelederens vurdering. Josefine er altså 'fanget' i et skoletilbud, der ikke er tilpasset hendes behov. I eksemplet ser vi også først manglende og derefter ikkekvalificeret sygeundervisning. Forældrene har ikke mulighed for at klage over dette og skriver til borgmesteren i afmagt. Sagsgangen i Josefineeksemplet resulterer i et år og tre måneder uden skolegang.

Et andet væsentligt problem, vi ser i sagerne i forhold til skolelederen som myndighed, er, at tiden går. Som det fremgår af kapitel 4 om dansk ret, er der på selve skoleområdet ingen lovfæstede ventetidsregler eller retningslinjer for, hvor lang tid skolelederen må bruge på at træffe forskellige beslutninger. I alle interviews med forældre og i aktindsigter ser vi, at børn og forældre bruger meget tid på at afvente næste netværksmøde eller mødes af et "nu ser vi tiden an" – også selvom barnet næsten ikke går i skole.

Samlet kan man sige, at skolelederens rolle som myndighed er uklar for forældrene i de gennemgåede problemsager. Afgørelserne er ikke tydelige, og det er ikke muligt at

klage over flere af skolelederens afgørelser. I den forbindelse er DUKH's observationer, i undersøgelsen nævnt i indledningen til denne rapport, værd at bide mærke i – der peges på, at skolerne ikke har erfaring med og/eller juridisk ekspertise i at træffe afgørelse i forvaltningslovens forstand.

5.4 SEKTORANSVARLIGHEDS-PRINCIPPET OG SKOLEVÆGRING

Som udfoldet i kapitlet om dansk ret (afsnit 4.1.1) er pointen med princippet om sektoransvarlighed, at den enkelte sektor – social-, sundheds- eller uddannelsessektoren – forpligtet til at sørge for, at ydelserne inden for sektorens område er tilgængelige for personer med handicap. Dette er i modsætning til en ordning, hvor der oprettes en parallelsektor for personer med handicap. Sektoransvarlighedsprincippet understøtter derfor som udgangspunkt, at børn med handicap har ret til at blive undervist i et inkluderende skolesystem, sådan som denne rettighed er beskrevet i handicapkonventionen.

Dog ser vi på tværs af interviews med forældre i de gennemgåede sager, at sektoransvarlighedsprincippet i højere grad opleves som en hindring end en katalysator for retten til at blive undervist i et inkluderende skolesystem. Forældrene er frustrerede over kommunernes organisering og bruger meget tid på at gennemskue systemet. I de sager, vi har gennemgået, er børnene hjemme og ude af stand til at gå i skole i minimum tre måneder, fordi familierne afventer sagsbehandlingen.

Det skaber ventetid, når der mangler afklaring på, hvilken sektor der er ansvarlig, og når sektorer afventer, at andre sektorer udtømmer alle muligheder for handling. Der er også døde perioder i sagsbehandlingen, mens familierne afventer børnefaglige undersøgelser og udredninger – ofte først PPR og herefter BUC – og derudover går sager i stå, når eksempelvis en sagsbehandler er på en lang ferie, og når kontoret kører på lavt blus hen over sommerferien.

5.4.1 NÅR PRINCIPPET OM SEKTORANSVARLIGHED HINDRER STØTTE TIL BARN OG FORÆLDRE

De sager, vi har undersøgt, omhandler alle børn og familier, der har brug for hjælp. Jo længere tid der går, jo større indsats er der brug for. I gennemgang af sagsakter er der flere tilfælde af, at alle sektorer ser et barn og forældre i åbenlys mistrivsel – men i stedet for at sikre midlertidig hjælp står princippet om sektoransvarlighed i vejen for, at støtten iværksættes.

På de følgende sider er tre eksempler fra de til rapporten gennemgåede problemsager, hvor sektoransvarlighedsprincippet udgør en barriere for, at familierne bliver hjulpet. Eksemplerne er instituttets gengivelse af sagerne på baggrund af aktindsigt – de er anonymiserede, hvilket indebærer, at årstal og personnavne er ændret, og stednavne udeladt.

Sagsgangen i eksempel 1 om Villads går igen i de undersøgte problemsager. Udredning

i kommune og region tager tid, det gør målgruppevurderingen også. Imens familierne venter, eskaleres problemerne for barnet, skolevægning tager til, og familien presses økonomisk.

I eksempel 2 om Morten er det ikke udredning, familien venter på. Her er det uenigheden mellem handicapafdelingen og skolen/skoleforvaltningen, der gør, at familien bliver holdt hen. Handicapafdelingen afviser at yde støtte til familien i forventning om, at skolesektoren påtager sig forpligtelsen.

I eksempel 3 om Emilie holder handicapforvaltningen fast i at give afslag på støtte til en helt åbenlyst presset datter og mor ved at henvise til sektoransvarlighedsprincippet – at det er skoletilbuddet, der er skyld i Emilies skolevægning og derfor skal sørge for støtte.

I andre af de sager, vi har gennemgået, ser vi eksempler på lignende problemstillinger, hvor sektoransvarlighedsprincippet **ikke** bliver brugt som begrundelse for afslag på at tildele familierne hjælp. I Josefineeksemplet på s. 59 tildeler sagsbehandleren fra handicap-/socialforvaltningen familien støtte efter netværksmødet, hvor det kommer frem, at Josefine ikke magter at gå i skole længere – på trods af at skolen vurderer at kunne inkludere barnet. Det er altså et eksempel på en anden fortolkning af sektoransvarlighedsprincippet, der giver familien den midlertidige støtte, der er brug for.

Eksempel 1

Villads er ni år. Han mistrives i skolen. Han har svært ved at koncentrere sig, forstyrrer i timerne, bliver sendt uden for døren, er aggressiv og har svært ved at få venner. Der er flere magtanvendelser. Skolen afprøver forskellige tiltag igennem årene. Der har eksempelvis været en AKT-lærer tilknyttet klassen, og der er blevet afprøvet forskellige pædagogiske tiltag. Villads får det værre og værre. Han er selvskadende og truer med at slå sig selv ihjel. Han går kun i skole på halvtid, og derudover bliver forældrene ringet hjem flere gange om ugen, fordi skolen ikke tør sende ham hjem alene. Forældrene skiftes til at sygemelde sig og passe Villads hjemme. PPR er med på netværksmøder og anbefaler mere støtte, men det har skolen ikke ressourcer til. Derudover anbefaler PPR-psykologen, at BUC kommer ind over. Forældrene har kontaktet BUC, men BUC vil afvente PPR-undersøgelsen, inden de går i gang med en udredning, og det er skolen, der ifølge PPR skal tage initiativ til at få igangsat en PPR-vurdering. I mellemtiden har Villads perioder, hvor han slet ikke magter at komme i skole. Villads' forældre bliver skilt. Moren sygemeldes.

Sagsgangen:

- Familieafdelingen anser det for et problem, som skal løses af handicapafdelingen, da de skønner, at Villads må have en diagnose.
- Handicapafdelingen afventer udredning fra PPR og BUC og gør desuden moren opmærksom på, at tabt arbejdsfortjeneste ikke kan gives som kompensation for manglende skoletilbud.
- Skolen afventer udredning.

Tilbage står Villads, der er selvskadende, ikke magter at gå i skole og tydeligvis mistrives – men fordi han endnu ikke har en diagnose, har han og forældrene ingen mulighed for at få midlertidig hjælp i form af eksempelvis en støtteperson eller kompensation for tabt arbejdsfortjeneste. Udredningen er en proces, der tager syv måneder. Moren ender med at miste sit arbejde.

Da Villads får diagnosen ADHD og Aspergers syndrom, giver kommunens handicapafdeling tilsagn om (efter familien har klaget over et afslag), at Villads tilhører målgruppen, der kan modtage støtte i handicapafdelingen, herunder tabt arbejdsfortjeneste. Herefter visiteres Villads til en specialskole.

Eksempel 2

Morten er 13 år. Han har siden skolestart ikke følt sig forstået af hverken lærere eller klassekammerater. Indtil fjerde klasse bliver han opfattet som særlig sensitiv, bliver overstimuleret i skolen og har sammenbrud og raserianfald hjemme. Morten laver mange gentagelser og er bange for bakterier. Moren vil gerne have det undersøgt, men PPR ser ikke behov for en udredning, da Morten er høflig og stille i skolen. Der bliver ikke lavet tiltag i skolen for at imødekomme Mortens udfordringer. Da Morten er 10 år, får han diagnosen infantil autisme. Herefter er der netværksmøder, og kommunens handicapafdeling tildeler moren, der er eneforsørger, 10 timers tabt arbejdsfortjeneste. Morten visiteres til specialskole. Skoletilbuddet har ikke specifik viden om autisme og indlæringsredskaber, de fysiske rammer møder ikke Mortens behov, og der er en elevgruppe med ADHD, som gør Morten meget usikker, fordi han oplever dem som højtråbende og uforudsigelige.

Efter et halvt år med reaktioner hjemme og udmattelse magter Morten ikke længere at gå i skole. VISO kommer på som rådgivere i sagen. Efter to måneder uden skolegang får Morten tildelt seks klokketimers sygeundervisning om ugen. Det er en studerende uden kendskab til autisme, der skal undervise ham. Morten magter det ikke. Morten genvisiteres til samme skoletilbud. Han bliver sygemeldt og henvist

til psykiatrien. Han har en belastningsudløst depression. Moren søger om kompensation for tabt arbejdsfortjeneste fire dage om ugen.

Sagsgangen:

- Handicapafdelingen vurderer, at barnet er blevet dårlig af skoletilbuddet. Vurderer god forældreevne hos moren og understreger, at familien har brug for støtte, men giver afslag på morens ansøgning om midlertidig forhøjelse af tabt arbejdsfortjeneste fra 10 timer om ugen til fire dage om ugen med henvisning til sektoransvarlighed.
- Skoleledelse og skoleforvaltning fastholder vurderingen af, at skoleplaceringen er den rigtige.
- Moren klager over afgørelsen om afslag på tabt arbejdsfortjeneste.
- Handicapafdelingen fastholder afslaget.
- Klagen sendes til Ankestyrelsen.

Moren står tilbage med en dreng, der ikke magter sit skoletilbud, og uden mulighed for at få kompensation for tabt arbejdsfortjeneste, fordi handicapafdelingen og skoleforvaltningen er uenige. Morten har på dette tidspunkt været hjemme fuldtid i syv måneder. Moren er selvstændig og har svært ved at drive forretning, samtidig med at hun passer sin søn i hjemmet.

10 måneder senere hjemviser Ankestyrelsen klagen – kommunen skal træffe en ny afgørelse. Kommunen tildeler moren tabt arbejdsfortjeneste med tilbagevirkende kraft.

Eksempel 3

Emilie er 10 år. Hun har en tvillingsøster og en storebror. Emilie udvikler sig alderssvarende både motorisk og sprogligt. Hun har adfærdsmæssige udfordringer, fx manglende øjenkontakt og svært ved adskillelse. Da Emilie er fire år, bliver forældrene skilt, og Emilies adfærd forværres. I børnehaven bliver Emilies trivsel tiltagende dårligere. PPR kontaktes og observerer Emilie hen over et års tid, uden at anden handling bliver sat i gang. Der er problemer ved skoleopstart, og Emilie har behov for hjælp ved afsked, ellers stikker hun af. PPR er tilknyttet overgangen til skolen. Moren får mistanke om autisme og fremlægger dette på et møde med PPR ved Emilies start i første klasse. PPR er ikke enige, og forløbet afsluttes. Moren kontakter egen læge og får henvisning til BUC. Efter et halvt års udredning får Emilie diagnosen infantil autisme med normal begavelse. Moren får stress undervejs. Handicapforvaltningen tildeler moren syv timers tabt arbejdsfortjeneste om ugen til den ekstra tid, det tager at gøre Emilie klar til skole om morgenen.

Sagsgangen:

- Der afholdes netværksmøde, hvor BUC vurderer, at en almen folkeskoleklasse på sigt ikke er stedet for Emilie på grund af den projektorienterede tilgang og mangel på specialtilbud. Alle på mødet er enige.
- Ved netværksmødet et halvt år senere visiteres Emilie ikke til et specialtilbud, fordi skolelederen vurderer, at det går godt, da Emilie ikke længere er udadreagerende.

Herefter skole-hjem-samarbejde. Moren foreslår mulige indlæringsmetoder og oplyser

om autisme. Emilies trivsel og funktionsniveau er stadig meget svingende på trods af forskellige tiltag. I slutningen af anden klasse tager skolevægring til, og i starten af tredje klasse forværres Emilies trivsel. Hun ligger i sengen og skriger og spiser næsten ikke.

Sagsgangen:

- Moren ansøger kommunen om time-aflastning, når Emilie har fraværsdage.
- Afslag på timeaflastning.
Handicapforvaltningen: Først skal forældrene prøve andre skiftedage, og derudover henvises til, at skolen ikke ser grund til yderligere støtte i skoledagen, da det går fint, når Emilie er i skole.
- Moren ansøger om tabt arbejdsfortjeneste til skolefraværsdage.
- Afslag på tabt arbejdsfortjeneste.
Handicapforvaltningen: Skolevægringen/ fraværsdage er ikke afledt af Emilies handicap, men af mangler ved skoletilbuddet. Det er altså skolesektorens ansvar, og der er derfor ikke hjemmel til at kompensere.
- Moren ansøger om to ekstra timers tabt arbejdsfortjeneste om ugen.
- Afslag på to ekstra timers tabt arbejdsfortjeneste om ugen. Handicapforvaltningen: Passende skoletilbud ikke afprøvet, skolesektors ansvar at finde tilbud, der kan have Emilie i fuld åbningstid.

Emilie sygemeldes med stressreaktioner. Moren har et møde med skolen og opfordrer til, at der etableres sygeundervisning. Det bliver aftalt, at Emilie får tre timer per uge, indtil der er fundet nyt skoletilbud på en specialskole. Udsigterne til en plads er et halvt år.

Sagsgangen:

- Moren ansøger om tabt arbejdsfortjeneste på fuldtid, da Emilie slet ikke magter skolen længere og er hjemme fuldtid og får sygeundervisning.
- Afslag på tabt arbejdsfortjeneste på fuldtid. Handicapforvaltningen: Ingen tabt arbejdsfortjeneste under sygeundervisning, henviser til skolens opsynspligt med barnet (bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen § 7). Skolen: Hvis Emilie kommer i skole, vil vi gerne passe hende, men moren kan ikke få hende af sted (men er ikke uenig med moren i, at skolen nok ikke er et passende tilbud). Handicapforvaltningen: Henviser igen til, at skolevægringen/ fraværsgange ikke er afledt af handicap, men af mangler ved skoletilbud.
- Moren anker afslag på fuld tabt arbejdsfortjeneste.

Sygeundervisning ophører, da Emilie gør modstand, og skolen opgiver at gennemføre undervisningen.

Sagsgangen:

- Moren henvender sig til handicapforvaltningen med nye oplysninger til anken over afslag på fuld tabt arbejdsfortjeneste: Nu ingen sygeundervisning.
- Handicapforvaltningen fastholder ingen tabt arbejdsfortjeneste, fordi skoletilbuddet ikke er det rigtige.

Der etableres et skoletilbud på BUC's interne skole, som Emilie kan gå i, indtil der bliver plads på en specialskole. Der er en måned, til tilbuddet på BUC opstarter.

Sagsgangen:

- Moren uddyber anke af afslag på fuld tabt arbejdsfortjeneste med, at hendes tilstedeværelse på BUC's skole er nødvendig, og Emilie skal køres frem og tilbage, og påpeger, at der ikke længere kan gives afslag på grund af mangler ved skoletilbud.
- Handicapforvaltningen: Ved interne drøftelser præciserer afdelingens jurist, at hvis BUC-skolen "kun" er skole, fastholdes ingen tabt arbejdsfortjeneste. Hvis BUC-skolen kan betegnes som udredning eller lignende, kan tabt arbejdsfortjeneste tildeles.
- Moren bevilliges fuld tabt arbejdsfortjeneste, indtil og under skoletilbud på BUC. Handicapforvaltningen: Der er lagt vægt på, at under skoletilbud på BUC er formålet at undersøge, hvilken indsats der skal til, for at Emilie kan opstarte i kommunalt tilbud. I forhold til tabt arbejdsfortjeneste, indtil BUC-skolen begynder, er der lagt vægt på lægens udtalelse om, at sygdomsforløbet er begrundet i Emilies egne vanskeligheder, uanset tilbud, ville hun være blevet sygemeldt.

Emilie har også skolevægring fra BUC's interne skole, og da hun efterfølgende får plads på specialskolen, har hun også skolevægring herfra. Hun har fortsat et svingende funktionsniveau.

Hen over to år beder moren mange gange om professionel hjælp i hjemmet og bruger meget tid på at koordinere en indsats. Ringer fra afdeling til afdeling. Nærmer sig en kontaktpersonsordning ved aktindsigtens sidste akter.

De gennemgåede sager viser, at princippet om sektoransvarlighed giver anledning til betydelig fortolkningstvivl og en svingende praksis – hvor princippet i nogle sager hindrer støtte, mens støtten tildeles i andre eksempler på trods af uenigheder mellem sektorer. Hensigten med princippet om sektoransvarlighed bør være at pålægge den relevante myndighed en pligt til at hjælpe, men i de sager, vi har gennemgået, er der en tendens til, at sektoransvarlighedsprincippet i stedet bruges til at fraskrive sig et ansvar og pege på en anden myndighed som ansvarlig. Som det fremgår af afsnit 4.1.1, er det imidlertid ikke hensigten med princippet om sektoransvarlighed, at børn og forældre ikke får den hjælp, de har brug for, eller at et midlertidigt behov for støtte afvises, fordi der endnu ikke er sket en afklaring af støttebehovet inden for en anden sektor.

5.5 HELE FAMILIEN BELASTES VED SKOLEVÆGRING

Når et barn med autisme eller eksempelvis ADHD får skolevægning, ser vi i de gennemgåede problemsager, at det griber ind i hele familiens liv. Alle fortæller, at det har haft store omkostninger og er en stor belastning for hele familien, at barnet ikke har gået i skole. Barnet har det selvsagt elendigt, da skolevægning netop handler om manglende trivsel og overbelastning. I de sager, vi har gennemgået, nedsættes børnenes funktionsniveauer betragteligt i forløbet. Et barn med autisme og ADHD får tillægsdiagnoser i form af angst og Tourettes syndrom – der forsvinder, når barnet er tilbage i

trivsel. I en anden sag får barnet en depression udløst af belastningen i skoletilbuddet, og flere børn har selvmordstanker og er selvskadende. Flere søskende i de sager, vi har set på, har også hårde kår i skolevægningssagerne. Forældrene bruger de fleste af deres vågne timer på at hjælpe barnet med skolevægning, så søskende uden handicap bliver overset.

Forældrene er hårdt ramt. Flere kalder sig 'projektledere' og oplever, at de bærer sagen, på trods af at det ikke er dem, der burde have sagsansvaret. Der er flere forældre i de sager, vi har aktindsigt i, der må sygemeldes med stress. I eksempel 3 om Emilie s. 64 sygemeldes moren med stress på grund af de hyppige møder midt på arbejdsdagen. Flere forældre beskriver en total udmattelse og magtesløshed i kampen med skole og kommune, mens de ser deres barn mistrives. Her opsummerer en forælder, hvad barnets mistrivsel og begyndende skolevægning gør ved familien:

Privat er vi meget udfordret på grund af [barnets] situation. Blandt andet er vores arbejdsliv slået helt i stykker på grund af [barnets] meget fravær fra skole og SFO. Desuden er vores ældste datter meget belastet af [barnets] adfærd og har fået en depression. Situationen er alvorlig for os, da både økonomi og familiens velbefindende er stærkt belastet af situationen.

Her fra en sagsbehandlers referat af en telefonsamtale med en anden forælder: **Moren er grådlabil og ved ikke helt, hvor hun**

skal starte, og hvad jeg kan hjælpe hende med. Moren er blevet sygemeldt, da det hele har påvirket hende. Samtidig fortæller hun, at hun og [barnets] far er blevet skilt i mellemtiden. Moren er ked af det og ved ikke, hvad hun skal gøre.

Fra en anden sagsbehandlers referat af en telefonsamtale med en tredje forælder:

[Moren] græder og kan ikke forstå, at man kan svinge et handicappet barn på den måde.

Der er flere forældre, der enten mister deres job på grund af fravær, siger op eller skifter branche for at få familielivet til at hænge sammen. Flere forældre mister også deres netværk i processen, fordi der ikke er tid til at pleje sociale relationer.¹⁷⁸

På samfundsniveau har skolevægring blandt børn med autisme og/eller ADHD alvorlige konsekvenser i form af uarbejdsdygtige, udbrændte forældre og børn med handicap, som mister mange års skolegang og derved får krænket deres ret til undervisning.

KAPITEL 6

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Analysen af de gældende regelsæt på skolevægringsområdet peger på nogle strukturelle problemer i forhold til den juridiske ramme for håndtering af skolevægning – problemer, der går igen i de konkrete problemsager om børn med autisme og/eller ADHD og skolevægning, som vi har gennemgået og gennemført interview omkring.

Rapportens konklusioner og anbefalinger er centreret omkring, hvordan man sikrer et barns rettigheder i de sager, hvor et barn med autisme eller ADHD får massiv skolevægning som følge af samspillet mellem undervisningsmiljøet i bredeste forstand og den kognitive funktionsnedsættelse som følger af ADHD eller autisme. Anbefalingerne omhandler derfor ikke, hvordan man generelt sikrer succesfuld inklusion.

Anbefalingerne retter sig mod følgende områder:

- Tidlig identifikation skal sikres
- Retten til sygeundervisning skal præciseres
- Skolelederens rolle som myndighed skal gøres klar, og klageadgang skal sikres
- Ventetiden skal nedbringes

- Sektoransvarlighedsprincippet må ikke hindre støtte til familierne

6.1 TIDLIG IDENTIFIKATION SKAL SIKRES

Som det fremgår af den juridiske gennemgang af sagsgangen i skolevægningssager i kapitel 4, er det ikke defineret i fraværsbekendtgørelsen, hvornår ulovligt fravær er så bekymrende, at der skal igangsættes en tværfaglig indsats. Det er ikke beskrevet, om bekymrende fravær kun er et samlet fravær af et vist omfang, eller om systematisk udeblivelse fra et enkelt fag, fx idræt eller musik, kan vække bekymring. De eksisterende kategorier til registrering af fravær – lovligt fravær, ulovligt fravær og sygefravær – indfanger ikke problematikken i sagerne om børn med autisme og/eller ADHD og skolevægning. Der mangler en kategori til børn, som ikke magter skoledagen, og som har brug for tiltag, der kan gøre skolegang mulig. Bud herpå kunne være 'bekymrende fravær' eller 'fravær på grund af skolevægning', der i højere grad beskriver situationen ved skolevægning og har fokus på hurtig igangsættelse af handling på tværs af sektorer. Der er således behov for, at der sikres en tidlig indsats, og det gældende regelsæt sætter ikke rammerne herfor.

I gennemgåede problemsager ser vi, at flere forældre oplever, at skolen, inden børnene får lange fraværsperioder, ikke er enig i deres vurdering af barnets manglende trivsel. I rundspørgen blandt skoleledere ser vi også, at lærernes vurdering af barnets trivsel vægter højere end forældrenes oplevelse af situationen. Der er ofte tidlige tegn på, at et barn ikke ønsker at gå i skole, eksempelvis forsøg på at undgå at komme i skole om morgenen eller manglende lyst til at deltage i idræt.

INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER ANBEFALER:

- At Undervisningsministeriet udarbejder nationale retningslinjer for tidlig identifikation af risiko for skolevægring, således at skolevægring forebygges og så vidt muligt ikke opstår. Retningslinjerne bør tage højde for, at problemer med skolevægring ofte først viser sig i hjemmet, og derfor må indeholde procedurer for, hvordan det sikres, at oplysningerne om barnets skolevægringsadfærd i hjemmet bibringes skolen.
- At Undervisningsministeriet ændrer reglerne for registrering af fravær, så det sikres, at der på nationalt og kommunalt niveau samt på den enkelte skole er tilgængelig data om fravær på grund af skolevægring – det kunne eksempelvis være systematisk fravær i bestemte fag eller fravær som følge af, at barnet ikke vil i skole.

6.2 RETTEN TIL SYGEUNDERVISNING SKAL PRÆCISERES

Der er efter de gældende regler ikke mulighed for at klage over manglende iværksættelse af sygeundervisning. Hertil kommer, at de eksisterende regler om sygeundervisning i høj grad retter sig mod elever med somatisk sygdom og ikke opererer med begrebet skolevægring.

Det fremgår endvidere ikke direkte af sygeundervisningsbekendtgørelsens ordlyd, hvornår skolen er forpligtet at iværksætte sygeundervisning, men derimod kun at skolelederen er forpligtet til at rette henvendelse til forældrene efter tre ugers fravær.

Sygeundervisning kan bidrage til, at barnet ikke kommer bagud fagligt, eksempelvis når han eller hun er under udredning. Hertil kommer, at sygeundervisning kan sikre en tilknytning til skolen, særligt hvis undervisningen, som det er forudsat i sygeundervisningsbekendtgørelsen, så vidt muligt foretages af en af barnets egne undervisere.

I de problemsager, vi har gennemgået, er det forældrene, der opsøger skolelederen for at få igangsat sygeundervisning. Den tendens ses også i rundspørgen blandt skoleledere. Sygeundervisningen bliver i de fleste af de gennemgåede sager varetaget af en lærerstuderende eller en lærervikar, uden kompetencer indenfor autisme- og ADHD-pædagogik.

INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER ANBEFALER:

- At Undervisningsministeriet skærper pligten til at iværksætte sygeundervisning, således at det klart fremgår, at ingen børn må være uden undervisning i mere end tre uger, hvis den manglende undervisning skyldes, at barnet ikke magter at gå i skole.
- At Undervisningsministeriet sikrer, at sygeundervisning som udgangspunkt foretages af en af barnets egne undervisere, jf. sygeundervisningsbekendtgørelsens § 6.
- At der sikres klageadgang i forbindelse med afgørelser om afslag på iværksættelse af sygeundervisning.

6.3 SKOLELEDERENS ROLLE SOM MYNDIGHED SKAL GØRES KLAR, OG KLAGEADGANG SKAL SIKRES

På flere afgørende punkter er der ikke mulighed for at klage over skolelederens afgørelser. Det er således alene afgørelser i sager, der vedrører børn med et støttebehov på mere end ni timer om ugen, der som hovedregel kan påklages.

Vi finder, at denne afgrænsning af klagemuligheden er uhensigtsmæssig og retssikkerhedsmæssigt betænkelig. Afgrænsningen skaber usikkerhed om, hvilke afgørelser der kan påklages. Hertil kommer, at de gennemgåede sager viser, at der indledningsvis kan være uenighed om, hvor omfattende en støtte barnet har behov for, fordi problemerne viser sig i hjemmet først. Ved at give bedre retsstilling i starten af forløbet, hvor

støttebehovet alt andet lige vil være mindre, vil man måske kunne forhindre, at problemerne eskaleres.

Der er endvidere ikke på andre områder, som eksempelvis socialområdet, tradition for at have en bagatelgrænse for klageretten, og vi ser ingen grund til at opretholde en sådan grænse for skoleområdet, hvor også en begrænset støtte kan have afgørende betydning for barnets mulighed for deltagelse i undervisningen.

Skolelederens rolle som myndighed er uklar for forældrene i de problemsager, vi har set på. Det er uklart, hvornår en afgørelse rent faktisk er truffet. Det er heller ikke klart for forældrene, hvad handlemulighederne er, når de bliver holdt hen, eller når de ikke er enige i en skoleleders vurdering.

INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER ANBEFALER:

- At bagatelgrænsen, der gælder for klageretten efter folkeskoleloven, afskaffes, så der sikres en simpel og forståelig klageadgang over skolelederens afgørelser.

6.4 VENTETIDEN SKAL NEDBRINGES

På skoleområdet er der hverken regler for, hvornår en udredning skal iværksættes eller være afsluttet. Der gælder heller ikke nogen pligt for kommunerne til at fastsætte vejledende frister for sagsbehandlingen. Problemet forstærkes af, at der heller ikke gælder en generel adgang til at klage over

skolelederens afgørelser (eller passivitet). Dette fører til, at barnet får en udsat retstilling, og ventetid er et problem i alle de sager, vi har gennemgået.

Det gælder både ventetid i sagsbehandlingen hos den enkelte myndighed – skolen, handicapforvaltningen, socialforvaltningen eller i sundhedsvæsenet – og den ventetid, der opstår, når oplysninger fra en af sektorerne skal indgå i behandlingen af sagen i en anden sektor. Ventetid i skolevægringsforløbene har store konsekvenser i form af stress og tillægsdiagnoser hos børnene og i forhold til børnenes ret til undervisning.

Inden for sundhedsvæsenet er der regler for, hvornår en udredning skal iværksættes (fire uger), og inden for socialområdet gælder der regler for, hvor hurtigt en børnefaglig undersøgelse skal være afsluttet (fire måneder). Endvidere fastslår retssikkerhedsloven på det sociale område en pligt til at fastsætte vejledende sagsbehandlingsfrister på kommunalt niveau og en generel pligt til at behandle sagerne så hurtigt som muligt.

INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER ANBEFALER:

- At kommunerne forpligtes til at fastsætte vejledende sagsbehandlingsfrister på skoleområdet i lighed med det sociale område – således at døde perioder under undersøgelsen af barnets sag undgås.

6.5 SEKTORANSVARLIGHEDSPRINCIPPET MÅ IKKE HINDRE STØTTE TIL FAMILIERNE

I analysen af de gældende regelsæt i skolevægringssager består der en retlig udfordring i, at sagerne er kendetegnet ved, at de kun kan løses ved et tæt samarbejde mellem de enkelte forvaltninger og myndigheder. Der er risiko for døde perioder og lang sagsbehandlingstid, når en myndighed/forvaltning afventer oplysninger fra en anden myndighed/forvaltning. Hertil kommer risikoen for, at sektoransvarlighedsprincippet fører til, at myndighederne peger på hinanden som ansvarlige – skolen peger på handicapforvaltningen, og handicapforvaltningen peger på skolen som ansvarlig for at tildele støtte. Resultatet er en udsat retsposition for barnet og forældrene.

I de gennemgåede problemsager ser vi manglende klarhed omkring, hvor ansvaret placeres for forskellige delelementer af skolevægringsproblematikken – der som beskrevet både foregår i skolen og i hjemmet. Hovedproblemet i de sager, vi har gennemgået, er, at sektoransvarlighedsprincippet kan hindre, at barnet og familien får den støtte, der er behov for. Vi ser eksempler på, at forældre fx ikke kan modtage dækning af tabt arbejdsfortjeneste med henvisning til sektoransvarlighedsprincippet, hvis det vurderes i skoleregi, at barnet kan modtage undervisning i et egnet skoletilbud. Men også når en sektor rent faktisk undersøger og afdækker barnets behov, vil der som følge af de

lange ventetider i sagerne opstå perioder, hvor familien reelt er uden hjælp.

Ankestyrelsens praksis vedrørende sektoransvarlighed giver rum for fortolkning, og i de sager, vi har gennemgået, resulterer sektoransvarlighedsprincippet i meget forskelligartede afgørelser. Visse former for kompensation efter serviceloven, eksempelvis tabt arbejdsfortjeneste eller dækning af merudgifter, er som udgangspunkt subsidiære støtte- og kompensationsordninger, der først kan bevilliges, hvis det ikke er muligt at opnå støtte fra andre ordninger.

Ankestyrelsen har imidlertid i sin praksis blødt sektoransvarlighedsprincippet op og blandt andet anerkendt, at princippet ikke er til hinder for, at der ydes støtte også efter de subsidiære ordninger (eksempelvis dækning af tabt arbejdsfortjeneste) i en periode, hvor barnet er visiteret til et specialtilbud, men afventer en ledig plads, eller hvis barnet konkret i en midlertidig periode ikke er i stand til at deltage i et ellers egnede tilbud.

Samtidig følger det også klart af Ankestyrelsens praksis, at støttemulighederne i serviceloven ikke kan anvendes til at kompensere for manglende ressourcer i en anden sektor. Grænsen for, hvornår ventetid på et specialtilbud er udtryk for manglende ressourcer i en sektor, er hårfin. De problemsager, vi har gennemgået, viser, at problemet ofte havner hos forældrene, og der går lang tid med udredning og ventetid, hvor

hele familien belastes, og problemet eskaleres. Dermed bliver sektoransvarlighedsprincippet en barriere for at yde hurtig hjælp efter serviceloven. Derfor mener vi, at princippet bør præciseres.

En præcisering bør medføre, at der ikke længere kan gives afslag på støtte efter serviceloven alene under henvisning til sektoransvarlighedsprincippet. I stedet bør der i en situation, hvor skoleforvaltningen ikke løfter ansvaret, eksempelvis fordi skolen ikke oplever de samme problemer med barnet i skolen, som forældrene oplever i hjemmet, bevilliges støtte efter serviceloven, frem til handicapforvaltningen og skoleforvaltningen er nået til enighed om barnets behov for støtte.

INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER ANBEFALER:

- At sektoransvarlighedsprincippet præciseres i serviceloven, således at det klart fremgår, at der ikke kan gives afslag på støtte under henvisning til dette princip, hvis den nødvendige støtte ikke rent faktisk bliver ydet af den anden sektor, som bærer ansvaret efter sektoransvarlighedsprincippet.

BILAG 1. OVERSIGT OVER INFORMANTER

Børnene, hvis forældre vi har interviewet, er mellem otte og 15 år, de fleste er drenge, og de fleste har i løbet af deres skolegang fået diagnosticeret en autisme spektrum forstyrrelse og/eller ADHD eller er under udredning. Der er både familier med god socialøkonomisk ballast og familier, der også har andre udfordringer end barnets skolevægring. Familiernes geografiske placering er spredt rundt i Danmark.

Informant 1:

Mor til dreng på 15 år, der som niårig blev diagnosticeret med autisme, ADHD, angst, OCD og har haft selvmordstanker. Har haft skolevægring i minimum tre måneder.

Kun interview

Informant 2:

Mor til dreng på 13 år med autisme og ADHD, angst og Tourettes syndrom er kommet til som følge af skolegang. Skolevægring i minimum seks måneder.

Interview og aktindsigt

Informant 3:

Mor til pige på ni år med infantil autisme. Skolevægring i minimum 10 måneder.

Interview og aktindsigt

Informant 4:

Mor til dreng på 10 år diagnosticeret med ADHD og under udredning for autisme. Selvmordstruet. Skolevægring i syv måneder.

Interview og aktindsigt

Informant 5:

Far til dreng på 15 år med Aspergers syndrom. Skolevægring i minimum seks måneder.

Kun aktindsigt

Informant 6:

Mor til pige på 12 år med infantil autisme, ADHD og sansemotoriske udfordringer. Skolevægring i minimum ni måneder.

Interview og aktindsigt

Informant 7:

Mor til tvillingedrenge på 13 år, der begge har autisme. Skolevægring i minimum syv måneder.

Interview og aktindsigt

Informant 8:

Mor til brødre på ni og 11 år med autisme og angst. Skolevægning i minimum fem måneder.

Kun interview

Informant 9:

Mor til dreng på 11 år med infantil autisme. Længden af skolevægning uklar.

Interview og aktindsigt

Informant 10:

Mor til pige på 11 år med autisme. Skolevægning i et år og tre måneder.

Interview og aktindsigt

Informant 11:

Mor til dreng på 12 år med autisme. Selvmordstanker, depressiv. Længden af skolevægning uklar.

Kun aktindsigt

Informant 12:

Mor til dreng på otte år med autisme og er selvskadende. Længden af skolevægning uklar.

Kun interview

BILAG 2. INTERVIEWGUIDES

Forældre

- Intro til projektet og om fortrolighed.
- Institut for Menneskerettigheders mandat.
- Vil du fortælle lidt om din søn/datter?
- Hvordan har skoleforløbet været?
- Hvordan har kommunens håndtering været?
- Hvad har været stridspunkterne?
- Hvordan skulle situationen have været håndteret (af skole og af kommune), så skolevægning var undgået?

Fagpersoner

- Intro til projektet og om fortrolighed.
- Hvilket kendskab har I til sager, hvor barnet har handicap og skolevægning?
- Er der særlige udfordringer ved disse sager?
- Hvordan fungerer netværkssamarbejdet?
- Hvordan fungerer samarbejdet med forældrene?
- Hvad er der af udfordringer i forhold til tabt arbejdsfortjeneste?

BILAG 3. TABELLER OG RUNDSPØRGE

Analyse & Tal har for Institut for Menneskerettigheder udarbejdet en rapport med data fra rundspørgen blandt skoleledere. Tabeller om respondenter versus population findes i rapporten. Den kan hentes her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/rundspoerger_om_skolevaegring_blandt_skoleledere_rapport_fra_analyse_tal.pdf

I Analyse & Tals rapport har figurerne brugt i denne rapport andre numre:
Figur 1 er figur 15, figur 2 er figur 14, figur 3 er figur 10, og figur 4 er figur 7.

NOTER

- 1 Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (maj 2016), **Afrapportering af inklusionseftersynet - Den samlede afrapportering**, s. 6
- 2 Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (maj 2016), **Afrapportering af inklusionseftersynet - Den samlede afrapportering**, s. 6
- 3 Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (maj 2016), **Afrapportering af inklusionseftersynet - Den samlede afrapportering**, s. 6
- 4 FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap. Præamblen, punkt (e). Konventionen bygger på det såkaldte samfundsrelaterede handicapbegreb. I modsætning hertil er det medicinske handicapbegreb, som fokuserer på funktionsnedsættelsen i sig selv som årsag til, at en person med handicap ikke kan deltage i samfundslivet. Med det samfundsrelaterede handicapbegreb flyttes fokus fra individet til samfundets indretning.
- 5 Eksempelvis Socialstyrelsens fokus på emnet: <https://socialstyrelsen.dk/nyheder/2016/autisme-og-skolevaegring>
Artikler på folkeskolen.dk: <https://www.folkeskolen.dk/emneord/undervisning/specialundervisning/autisme-spektret/> og artikler under 'Nyheder' på Landsforeningen Autismes hjemmeside, et eksempel: <http://autismeforening.dk/nyhedSe.aspx?id=1567&linkId=11&sid=56&u=>
- 6 Socialstyrelsen (september 2016), **Børn med autisme og skolevægning**, tilgængelig på <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/born-med-autisme-og-skolevaegring>
- 7 Landsforeningen Autisme (april 2017). Spørgeskemaundersøgelser om inklusion formidlet på folkeskolen.dk: <https://www.folkeskolen.dk/606833/rigtig-mange-elever-med-autisme-er-kede-af-at-gaa-i-skole>. OBS: I den trykte version af denne rapport (ISBN: 978-87-93605-19-0) refereres til en tidligere undersøgelse fra 2016, hvor over 600 forældre svarede på trivselsundersøgelsen, og foreningen trak de 216 børn ud, der går i normalklasser.
- 8 Astrup, Beth Lander (juni 2017), **Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven**, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, tilgængelig på <https://www.dukh.dk/viden-selvhjaelp/borneomradet/skole-og-specialundervisning/artikler-m-v-om-skole-og-specialundervisning/dukhnyt-nr-6-specialundervisning-og-anden-specialpaedagogisk-bistand-efter-folkeskoleloven/>

- 9 Defineret således på eksempelvis VISO-konference i Socialstyrelsen (december 2015), **Autisme og skolevægning**, tilgængelig på: <https://socialstyrelsen.dk/filer/tvaergaende/viso/viso-konference/videnssession-3.pdf>
- 10 Europarådets Konvention af 4. november 1950 til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder.
- 11 FN's Konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder.
- 12 FN's Konvention af 13. november 2006 om Rettigheder for Personer med Handicap.
- 13 Børnekonventionens (BK) artikel 1.
- 14 Handicapkonventionens (HK) artikel 1, 2. led.
- 15 BK, artikel 3, stk. 1 og HK, artikel 8, stk. 2.
- 16 BK, artikel 2 og HK, artikel 3 (b).
- 17 BK, artikel 23, stk. 3 og HK, artikel 3 (c).
- 18 BK, artikel 23, stk. 1 og HK, artikel 7, stk. 1 og 3.
- 19 BK, artikel 23, stk. 3.
- 20 BK, artikel 12.
- 21 CRC/C/GC/14, para 54 og CRC/C/GC/9, para 32.
- 22 CRC/C/GC/12, para 109.
- 23 CRC/C/GC/12, para 35.
- 24 BK, artikel 28, stk. 1 (a) og HK, artikel 24, stk. 2 (a). Retten til uddannelse er også beskyttet efter tillægsprotokol 1 (TP1), artikel 2 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og FN's Konvention af 16. december 1966 om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR-konventionen), artikel 13, der efter sin ordlyd dækker de samme spørgsmål som BK.
- 25 BK, artikel 28, stk. 1 (e) og HK, artikel 24, stk. 2 (a).
- 26 BK, artikel 23, stk. 3 og HK, artikel 3 (f) og (h).
- 27 Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium 23/7 1968 I.B pr 3-5.
- 28 BK, artikel 28, stk. 1 (f).
- 29 CRPD/C/GC/4, para 10 (a).
- 30 Campbell and Cosans 25/2 1982 pr. 40. Se også ØSKR-konventionen, artikel 13, stk. 3.
- 31 HK, artikel 9, stk. 1.
- 32 CRPD/C/GC/4, para 29.
- 33 CRPD/C/GC/4, para 27.
- 34 Folketingets Ombudsmand, Sag 2016-16 (april 2016), **Tilsyn med handicap-tilgængeligheden på en folkeskole**, s. 4, tilgængelig på: http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2016-16/pdf1/. Tilsyn med handicap-tilgængeligheden på en folkeskole, s. 4. Ligesådan har FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR-komitéen) udtalt, at retten til uddannelse efter ØSKR-konventionen, artikel 13 medfører en pligt for staterne til at sikre, at lærere er uddannede til at undervise børn med handicap, jf. E/1995/22, para 35.
- 35 CRC/C/GC/9, para 67.
- 36 I overensstemmelse med HK, artikel 9, stk. 1.
- 37 CRC/C/GC/9, para 20.
- 38 Rettigheden er grundlovsfæstet i grundlovens § 76 og er dermed placeret som en af grundlovens frihedsrettigheder på lige fod med den personlige frihed, ytrings- og forsamlingsfriheden samt boligens ukrænkelighed.

- 39 Lovbekendtgørelse nr. 747 af 20. juni 2016 (folkeskoleloven).
- 40 Jf. folkeskolelovens § 35.
- 41 Jf. folkeskolelovens § 20, stk. 2.
- 42 Jf. folkeskolelovens § 22, stk. 1 og 3, jf. § 20, stk. 2.
- 43 Jf. folkeskolelovens § 20, stk. 3. Reglerne om oprettelse af specialtilbud i regionerne og om aftaler mellem kommunerne og regionerne findes i folkeskolelovens §§ 47ff.
- 44 Jf. folkeskolelovens § 21, stk. 1.
- 45 Jf. folkeskolelovens § 22, stk. 2.
- 46 Lovbekendtgørelse nr. 1270 af 24. oktober 2016 (serviceloven).
- 47 Jf. også Kirsten Ketscher: **Socialret – Principper, rettigheder, værdier**, 4. udgave, Karnov Group 2014, s. 183.
- 48 CRC/C/DNK/5, para 112.
- 49 CRC/C/DNK/5, para 107.
- 50 CRC/C/DNK/5, para 11. Se også Kirsten Ketscher: **Socialret – Principper, rettigheder, værdier**, 4. udgave, Karnov Group 2014, s. 183.
- 51 Dette kan blandt andet ses i servicelovens § 49 a, hvorefter skoler, daginstitutioner, sociale myndigheder og kommunale sundhedstjenester kan udveksle oplysninger i det tidlige eller forebyggende arbejde, også uden samtykke fra forældrene og barnet. Det er et krav, at udvekslingen er nødvendig for at vurdere, om der er behov for en mere omfattende indsats, og udvekslingen må kun ske én gang ved et møde.
- 52 CRC/C/DNK/5, para 53.
- 53 Jf. også Kirsten Ketscher: **Socialret – Principper, rettigheder, værdier**, 4. udgave, Karnov Group 2014, s. 183.
- 54 Børne- og Socialministeriet, samt Undervisningsministeriet (december 2016), sagsnr. 2016-7999. Meddelelse om tilrettelæggelse af hjælp og støtte efter serviceloven og folkeskolelovgivningen til børn med handicap og deres familier, s. 1.
- 55 Se C-11-03, C-23-03 og AST Juridisk Hotline – Kan der ydes tabt arbejdsfortjeneste ved skolevægning?
- 56 Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om 2 servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), punkt 6.
- 57 Efter servicelovens § 153 om fagpersoners skærpede underretningspligt.
- 58 Efter servicelovens § 50.
- 59 Dette har været fast antaget i retspraksis siden U.1985.368H (Odder Sygehusdommen), hvor et sygehus blev frifundet for erstatningsansvar som følge af en patientskade, der var opstået under opvågningen af en patient. I kommentaren til dommen anføres det: "Hvilke ressourcer, der skal stilles til rådighed for sygehusvæsenet er ikke i første række et juridisk, men et politisk-økonomisk spørgsmål." Grænserne herfor findes alene i det fagligt forsvarlige, og her har myndighederne "ret vide rammer", jf. Niels Pontoppidan i U.1985B.248.
- 60 Den nyeste dom er U.2010.1394H. Se derudover Vibe Ulfbeck: "Kommunalt erstatningsansvar for mangelfuld

- specialundervisning" i Juristen nr. 9, 2010, s. 266ff., hvor praksis gennemgås.
- 61 2016-16, s. 48.
- 62 Jf. forvaltningslovens § 29, stk. 1.
- 63 Problemet er løst i forhold til sociale sager, hvor der kan indhentes oplysninger trods forældrenes manglende samtykke hertil, jf. lovbekendtgørelse nr. 1345 af 23. november 2016 (den sociale retssikkerhedslov), § 11c, stk. 1, nr. 1. Der findes ikke en tilsvarende regel i forhold til handicapkompenserende støtte eller støtte efter folkeskoleloven.
- 64 Jf. servicelovens § 153, stk. 1, nr. 1.
- 65 Jf. bekendtgørelse nr. 817 af 27. april 2014 om den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation – VISO – i Socialstyrelsen, § 2, stk. 1.
- 66 Jf. bekendtgørelse nr. 817 af 27. april 2014 om den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation – VISO – i Socialstyrelsen, § 2, stk. 2.
- 67 Jf. bekendtgørelse nr. 817 af 27. april 2014 om den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation – VISO – i Socialstyrelsen, § 5, stk. 3.
- 68 Jf. servicelovens § 13, stk. 1, 2. pkt. Bekendtgørelse nr. 817 af 27. april 2014 om den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation – VISO – i Socialstyrelsen, § 16.
- 69 Jf. servicelovens 13, stk. 2, 2. og 3. pkt. samt vejledning om servicelovens formål og generelle bestemmelser i lov nr. 9347 af 28. marts 2017, pkt. 174.
- 70 Jf. servicelovens § 13, stk. 3.
- 71 Jf. servicelovens § 13, stk. 2.
- 72 Lovbekendtgørelse nr. 322 af 22. april 2014.
- 73 Spørgsmålet har senest været genstand for behandling hos ombudsmanden, der udtalte: "Det offentlige system er komplekst, og myndighederne må medvirke til, at borgerne kommer det rigtige sted hen." Jf. 2016-55.
- 74 Jf. lovbekendtgørelse nr. 1345 af 23. november 2016 (retssikkerhedsloven), § 5.
- 75 Jf. lovbekendtgørelse nr. 1345 af 23. november 2016 (retssikkerhedsloven), § 3.
- 76 Se lovbekendtgørelse nr. 1188 af 24. september (sundhedsloven), § 82 b. Efter § 82 a har en patient desuden ret til frit sygehusvalg, hvis en sygehusundersøgelse til brug for diagnosticering hos en læge eller speciallæge ikke kan foretages, inden for en måned efter regionen har modtaget henvisningen.
- 77 Se servicelovens § 50, stk. 7.
- 78 Se retssikkerhedslovens § 3, stk. 1 og 2.
- 79 Lovbekendtgørelse nr. 747 af 20. juni 2016 om folkeskolen.
- 80 Jf. folkeskolelovens § 18, stk. 1.
- 81 Jf. folkeskolelovens § 32. Undervisningspligten efter folkeskoleloven gælder for alle børn, der opholder sig i Danmark i mere end seks måneder, og som ikke er omfattet af regler om undervisningspligt i anden lovgivning.
- 82 Folkeskolelovens § 33.
- 83 Reglerne om sociale foranstaltninger findes i servicelovens kapitel 11, der omhandler en bred vifte af indgreb. Af særlig relevans i forhold til manglende opfyldelse af barnets undervisningspligt kan nævnes servicelovens § 57 a om forældre pålæg.

- 84 Se servicelovens § 153, stk. 1, nr. 3 og bekendtgørelse nr. 696 af 23. juni 2014 om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen (fraværsbekendtgørelsen), § 5.
- 85 Jf. folkeskolelovens § 39, stk. 1 og fraværsbekendtgørelsen.
- 86 Jf. fraværsbekendtgørelsen § 1, stk. 1.
- 87 Tilladt fravær er ment som en mulighed for at give eleven fri til at rejse med sin familie, og tilladelsen gives ud fra en konkret vurdering af elevens behov for at holde fri sammenholdt med det afbræk i undervisningen, som ferien medfører. Jf. fraværsbekendtgørelsen, § 3.
- 88 Jf. folkeskolelovens § 39, stk. 2, 2. pkt. og fraværsbekendtgørelsen, § 2.
- 89 Jf. folkeskolelovens § 23, stk. 1 og bekendtgørelse nr. 694 af 20. juni 2014 om sygeundervisning af elever i folkeskolen og frie grundskoler, § 1, stk. 1 og 2.
- 90 Jf. bekendtgørelse nr. 694 af 20. juni 2014 om sygeundervisning af elever i folkeskolen og frie grundskoler, § 2.
- 91 Jf. bekendtgørelse nr. 694 af 20. juni 2014 om sygeundervisning af elever i folkeskolen og frie grundskoler, § 6.
- 92 Jf. fraværsbekendtgørelsen, § 4, stk. 1 og 2.
- 93 Jf. fraværsbekendtgørelsen, § 4, stk. 3.
- 94 Jf. fraværsbekendtgørelsen, § 4, stk. 4.
- 95 Dette kan ud over ved undervisningsdifferentiering ske ved holddannelse.
- 96 Jf. folkeskolelovens § 3, stk. 2. De nuværende regler blev indført i 2012, og formålet hermed var at give kommunerne større fleksibilitet i forbindelse med tilrettelæggelse og tilpasning af støtten til elever med særlige behov, jf. lovforslag nr. 103 af 29. februar 2012, pkt. 1.1. Rent praktisk betød lovændringen, at der ikke længere skal træffes afgørelse om specialundervisning i forhold til den enkelte elev, så længe støttebehovet er under ni undervisningstimer. Disse elever skal derfor heller ikke udredes hos PPR, før der kan iværksættes støtte.
- 97 Er der tale om et behov, der opstår, inden et barn overhovedet har påbegyndt sin skolegang, træffes afgørelsen af kommunalbestyrelsen efter reglerne i bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, jf. folkeskolelovens § 4.
- 98 Jf. folkeskolelovens § 45, stk. 2, 1. pkt. og § 12, stk. 2 samt bekendtgørelse nr. 693 af 20. juni 2014 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (specialundervisningsbekendtgørelsen), § 2, stk. 1.
- 99 Jf. specialundervisningsbekendtgørelsens § 5.
- 100 Det er eksplicit understreget i bekendtgørelse nr. 697 af 23. juni 2014 om fremme af god orden i folkeskolen, § 11, stk. 1, at skolelederen i disse tilfælde skal inddrage PPR.
- 101 Bekendtgørelse nr. 697 af 23. juni 2014 om fremme af god orden i folkeskolen.
- 102 I vejledning nr. 11056 af 24. november 2015 om folkeskolens specialundervisning

og anden specialpædagogisk bistand fremgår det, at der skal iværksættes en pædagogisk-psykologisk vurdering, hvis forældrene ønsker, at der skal iværksættes støtte i mere end ni timer, eller ske henvisning til specialklasse (pkt. 12). Har barnet et støttebehov på under ni timer, er skolelederen derimod ikke forpligtet til at henvise til PPR (pkt. 73).

- 103 Jf. specialundervisningsbekendtgørelsens § 2, stk. 3. Det fremgår ikke af regelgrundlaget, men må være forudsat, at skolelederen i disse tilfælde underretter kommunen om barnets forhold, jf. servicelovens § 153, stk. 1, nr. 1.
- 104 Jf. folkeskolelovens § 45, stk. 2, 2. pkt.
- 105 Specialundervisningsbekendtgørelsens § 3, stk. 1. Såfremt der er overvejelser om specialpædagogisk bistand ved et regionalt tilbud, skal regionsrådet desuden inddrages efter samråd med forældrene.
- 106 Specialundervisningsbekendtgørelsens § 3, stk. 2.
- 107 Specialundervisningsbekendtgørelsens § 3, stk. 4.
- 108 Specialundervisningsbekendtgørelsens § 4, stk. 1. Det er fra flere sider påpeget, at det kan være problematisk, at skolelederen selv skal træffe beslutningen og ikke er bundet af PPR's indstilling, da skolelederen har budgetansvaret og dermed kan stå i en vanskelig situation ved beslutningen om henvisning til et dyrt specialtilbud. Se <http://www.folkeskolen.dk/599381/baade-foraeldre-og-laerere-protesterer-mod-ny-visitationsmodel>
- 109 Specialundervisningsbekendtgørelsens § 4, stk. 2.
- 110 Folkeskolelovens § 12, stk. 3. Afgørelsen af, om et tilbud er mere vidtgående, træffes af bopælskommunen.
- 111 Specialundervisningsbekendtgørelsens § 6, stk. 1. Kommunalbestyrelsen foretager herefter henvisningen til det regionale tilbud, hvis betingelserne vurderes at være opfyldt, jf. folkeskolelovens § 21, stk. 1.
- 112 Folkeskolelovens § 12, stk. 2 og specialundervisningsbekendtgørelsens § 4, stk. 1 og 2 og § 6, stk. 2.
- 113 Jf. folkeskolelovens § 45, stk. 2, 2. pkt.
- 114 Jf. folkeskolelovens § 51, stk. 5, jf. § 51 a.
- 115 Jf. folkeskolelovens § 51, stk. 3, jf. § 51 a.
- 116 Se vejledning nr. 11056 af 24. november 2015 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, pkt. 91.
- 117 Jf. folkeskolelovens § 51 b, stk. 2.
- 118 Jf. folkeskolelovens § 51 c.
- 119 Jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 (ombudsmandsloven), § 13, stk. 1. Der gælder en klagefrist på 1 år, jf. § 13, stk. 3, og en eventuel klageadgang til andre offentlige myndigheder skal være udnyttet først, jf. § 14.
- 120 Jf. ombudsmandslovens § 18.
- 121 Jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 1.
- 122 Jf. ombudsmandslovens § 22.
- 123 Jf. ombudsmandslovens § 12, stk. 2.
- 124 Dette skete ved beslutningsforslag B 78 Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol af 19. december 2011 til

- konventionen om barnets rettigheder. Forlaget blev vedtaget af folketinget ved 2. (sidste) behandling 7. maj 2015.
- 125 Denne adgang blev indført med B 58 Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol af 13. december 2006 til konventionen om rettigheder for personer med handicap. Forslaget blev vedtaget af folketinget ved 2. (sidste) behandling 13. maj 2014.
- 126 Specialundervisningsbekendtgørelsens § 9, stk. 1.
- 127 Jf. folkeskolelovens § 51, stk. 4-6.
- 128 Se også specialundervisningsbekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 2.
- 129 Jf. folkeskolelovens § 3, stk. 2.
- 130 Jf. skrivelse af 25. juni 2013 fra Ministeriet for Børn og Unge til Aalborg Kommune.
- 131 Jf. folkeskolelovens § 23, stk. 1 og bekendtgørelse nr. 694 af 20. juni 2014 om sygeundervisning af elever i folkeskolen og de frie grundskoler (sygeundervisningsbekendtgørelsen), § 1, stk. 1. Opholder barnet sig på en institution, har det ret til at modtage undervisningen der.
- 132 Jf. sygeundervisningsbekendtgørelsen, § 1, stk. 1. Skolelederen kan i tvivlstilfælde forlange en lægeerklæring eller en udtalelse fra den kommunale sundhedstjeneste, jf. § 1, stk. 3.
- 133 Jf. sygeundervisningsbekendtgørelsens § 1, stk. 1 og 2.
- 134 Jf. sygeundervisningsbekendtgørelsens § 2, stk. 1.
- 135 Jf. sygeundervisningsbekendtgørelsens §§ 3 og 6.
- 136 Jf. specialundervisningsbekendtgørelsens § 13, stk. 2.
- 137 Jf. vejledning nr. 9080 af 26. februar 2013, Folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, kapitel 5.
- 138 Se folkeskolelovens § 14 b, stk. 1.
- 139 Jf. folkeskolelovens § 45, stk. 2, 2. pkt. og FOB2013-2, pkt. 3.6.
- 140 Kommunalbestyrelsens afgørelser herom kan ikke påklages.
- 141 For så vidt angår børn, der modtager specialundervisning i regionale lands- og landsdækkende tilbud, fremgår det af folkeskolelovens § 49, stk. 1, at ansvaret for befordringen ligger hos kommunen.
- 142 Bekendtgørelse nr. 688 af 20. juni 2014 om befordring af elever i folkeskolen.
- 143 Jf. Ankestyrelsens afgørelse 116-11.
- 144 Jf. servicelovens § 1, stk. 2.
- 145 Jf. servicelovens § 46, stk. 1, 1. pkt.
- 146 Se servicelovens §§ 44-45.
- 147 At der skal være tale om en betydelig og varig funktionsnedsættelse, medfører, at funktionsnedsættelsen skal have betydelige konsekvenser for barnet i forhold til at opretholde et normalt aktivitetsniveau (både i forhold til skole/uddannelse, personlige forhold og almindelige aktiviteter), at der ikke inden for en overskuelig fremtid vil være udsigt til bedring af de helbredsmæssige forhold, og at der i lang tid fremover vil være behov for at kompensere for følgerne af

- funktionsnedsættelsen, jf. vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven), pkt. 167. Normalt vil funktionsnedsættelsen være en belastning resten af livet, men dette er ikke en afgørende forudsætning.
- 148 Kroniske lidelser omfatter sygdomstilstande, som normalt vil vare i flere år. Der lægges i praksis vægt på, om lidelsen vil vare barndommen ud.
- 149 Jf. vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 166.
- 150 Jf. vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 166.
- 151 Se Ankestyrelsens afgørelse 92-12.
- 152 Jf. vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 169. Merudgiftsydelsen udbetales efter nogle helt faste takster på baggrund af de estimerede udgifter, jf. servicelovens § 41, stk. 3.
- 153 Jf. vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 188.
- 154 Se Ankestyrelsens afgørelse 85-13, hvoraf det fremgår, at kun aflastning af barnet i eget hjem, der ikke kan dækkes af de øvrige regler herom, kan være omfattet af servicelovens § 41.
- 155 Se Ankestyrelsens afgørelse C-47-05 om afslag på psykologbehandling.
- 156 De nærmere regler for udregning af ydelsen er fastsat i servicelovens § 42, stk. 3 og vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 237ff.
- 157 Jf. vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 227.
- 158 Jf. vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 227.
- 159 Der kan kun ydes hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste for forældre til børn, der er i skole hele dagen, hvis der er så stort et pleje-/pasningsbehov, når barnet er hjemme, at forældrenes pasning af barnet i dette tidsrum helt umuliggør løsningen af andre, herunder huslige, opgaver, jf. vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 229.
- 160 Ankestyrelsens svar "kan der ydes tabt arbejdsfortjeneste ved skolevægring <https://ast.dk/om-ankestyrelsen/juridisk-hotline/#/category/98fd6611-656d-4bec-bb21-bd03349b51d6>
- 161 Se Ankestyrelsens afgørelserne C-11-03 og 29-13.
- 162 Jf. servicelovens § 153, stk. 1 (offentligt ansatte) og bekendtgørelse nr. 1466 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service, § 1, stk. 1, nr. 2 (privatansatte).
- 163 Jf. servicelovens § 153, stk. 1, nr. 3. Det må betragtes som en fejl, når denne bestemmelse ikke er gentaget i bekendtgørelsen.
- 164 Inden for 24 timer efter modtagelsen af underretningen skal kommunen således vurdere, om barnets sundhed eller udvikling er i fare, og om der på den baggrund er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger, jf. servicelovens § 155, stk. 2, ligesom kommunen skal kvittere for underretningen inden for seks hverdage, jf. § 155b, stk. 1, og orientere den underrettende fagperson om, hvorvidt der er iværksat undersøgelser eller foranstaltninger i forhold til barnet, jf. § 155 b, stk. 2.
- 165 Jf. servicelovens § 50, stk. 1.

- 166 Forældrene vil i disse tilfælde alene kunne klage over, at kommunen **ikke** har iværksat en børnefaglig undersøgelse. Klagen skal indbringes for Ankestyrelsen efter servicelovens § 166.
- 167 Jf. servicelovens § 11, stk. 3, nr. 1 og 2.
- 168 Nærmere bestemt henholdsvis servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7, 2 og 5.
- 169 Jf. servicelovens § 57 a. En afgørelse om at give et forældreoplysning træffes på baggrund af en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50.
- 170 Jf. servicelovens § 57 a, stk. 3, nr. 1. Efter § 57 a, stk. 5 træffes afgørelsen for en afgrænset periode af højst 12 måneders varighed og kan forlænges med seks måneder.
- 171 Jf. servicelovens § 57 a, stk. 7, jf. stk. 6.
- 172 Jf. servicelovens § 57 a, stk. 3.
- 173 Artikel 13 stiller ikke krav om domstolskontrol. Det kan derfor være tilstrækkeligt til at opfylde kravene efter bestemmelsen, at der kan klages til administrative instanser, jf. Peer Lorenzen m.fl.: **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer**, bind II, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2011, s. 947.
- 174 Efter artikel 13 kan der både være tale om en overtrædelse af retten til et effektivt retsmiddel i de tilfælde, hvor selve retsgrundlaget er utilstrækkeligt, og i de tilfælde, hvor det er selve anvendelsen af reglen, der er problematisk, jf. Peer Lorenzen m.fl.: **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer**, bind II, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2011, s. 946.
- 175 Som Ellen Katrine Munkhaugen, sektionsleder ved Oslo University Hospital (RH), peger på i sin forskning.
- 176 Se ph.d.-afhandlingen **Du må ikke løbe uden for banen** af Anette Bentholm, lektor ved Fysioterapeutuddannelsen, University College Nordjylland. Ph.d.-afhandlingen handler om, hvordan børn med autisme og ADHD kan inkluderes i idrætstimerne.
- 177 Jf. sygeundervisningsbekendtgørelsens § 2, stk. 1.
- 178 At forældrene udtrættes, og familierne isoleres socialt i de sager, vi har gennemgået, stemmer overens med resultaterne i en spørgeske- maundersøgelse om sårbarhed foretaget blandt forældre til børn med autisme af Landsforeningen Autisme i 2015. 1.202 forældre svarede. <http://www.autismeforening.dk/nyhedSe.aspx?id=1351&linkId=11>



Retten til uddannelse er en fundamental menneskeret for det enkelte barn. Det følger af menneskeretten, at børn med handicap har ret til at blive undervist i et inkluderende undervisningsmiljø og har ret til uddannelse på lige fod med andre børn. Et barn med handicap har altså ikke alene ret til uddannelse, men også til inklusion. Ud fra et menneskeretligt perspektiv er det derfor en positiv bevægelse, at flere børn med handicap bliver inkluderet i undervisningen på de almene folkeskoler. Nogle børn med autisme og ADHD har dog svært ved at fungere i undervisningsmiljøerne på de almene folkeskoler. Deres trivsel forværres, og de magter ikke at gå i skole.

Institut for Menneskerettigheder sætter i denne rapport fokus på regelsættet, der regulerer skolevægringssager, og analyserer hvorvidt barnets rettigheder er sikret, når barnet ikke magter at gå i skole. Med udgangspunkt i 12 sager om børn med autisme og/eller ADHD, der har massiv skolevægring, ser vi også på, hvordan de juridiske regler fungerer i praksis.

Analyserne munder ud i en række anbefalinger til, hvordan man sikrer barnets rettigheder i sager om skolevægring.