

**2009 18-1****Henvisning af autistisk barn til specialskole frem for enkeltintegrering i friskole**

*Forældrene til en dreng på 13 år der led af infantil autisme og havde generelle indlæringsvanskeligheder, klagede til Folketingets Ombudsmand. Forældrene var utilfredse med at deres søn var visiteret til en specialskole for autistiske børn med indlæringsvanskeligheder. De valgte i stedet at indskrive drengen på en (almindelig) friskole hvor han blev enkeltintegreret efter den såkaldte ABA-metode.*

*Forældrene gjorde en række forhold gældende i klagen til ombudsmanden, bl.a. at FN's børnekonvention og FN's handicapkonvention var overtrådt.*

*Ombudsmanden udtalte sig bl.a. om sin forståelse af den relevante bestemmelse i FN's handicapkonvention. Han mente ikke konventionerne var overtrådt. Ombudsmanden mente i øvrigt ikke der var udsigt til at han kunne kritisere Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisnings afgørelse i sagen. I den forbindelse mente ombudsmanden heller ikke at han ville kunne kritisere nævnets prøvelse som klagemyndighed.*

*(J.nr. 2009-1787-710).*

B er 13 år og infantil autist med generelle indlæringsvanskeligheder. Han begyndte i 2002 i C Skole i D-by, som er en almindelig folkeskole. Her var han enkeltintegreret efter ABA-metoden frem til 2005.

I 2006 blev B visiteret til Specialundervisningscentret E i F-by som er en specialskole for autistiske børn med indlæringsvanskeligheder.

A (B's forældre) valgte i stedet at flytte B til G Friskole hvor man ligeledes enkeltintegrerer B efter ABA-metoden.

Forældrene klagede til Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning over visitationen af B til Specialundervisningscentret E. Nævnet traf den 26. februar 2008 afgørelse om ikke at give dem medhold i klagen. Nævnet skrev bl.a. følgende til forældrene:

24. september 2009

Almindelige emner

1.2

Forvaltningsret

1121.1

12.2

123.1

123.2

123.3

13.1

2.3

”...

Det fremgår af udateret udtalelse fra psykolog (H), at retestning af (B) i 2004 bekræftede undersøgelse fra 2003. (B)'s gennemgribende udviklingsforstyrrelse var størst på det sproglige område. Desuden havde han problemer med korttidshukommelsen, koncentration og opmærksomhed. Han havde brug for megen guidning, opmuntring og mange små pauser. Dette foregik bedst indlæringsmæssigt i én til én-situationer eller i en lille gruppe med tæt og tydelig voksenstøtte.

Af referat af revisitationsmøde den 6. marts 2006 fremgår, at (B)'s klasselærer oplyste, at det havde været svært at integrere (B) i 3. klasse. Rent fagligt kunne han ikke følge med de andre, og han havde ikke udbytte af at deltage i undervisningen. Han var dog stadig med de første ca. 15 min. af undervisningen om morgenen samt i billedkunst og ved sociale arrangementer, hvilket svarede til 4-5 lektioner ugentligt. Træningsleder (I) oplyste, at (B) ikke længere udviklede sig så kolossalt, som han gjorde i 1. og 2. klasse, hvor han var i stand til at følge sine jævnaldrende. I 3. klasse udviklede klassekammeraterne sig indlæringsmæssigt i en sådan hast, at afstanden mellem dem og (B) var blevet markant større. Psykolog (H) oplyste, at (B) havde fået en faglig kompetent undervisning efter samme metode som før.

Af PPR-udtalelse af 16. juni 2006 fremgår, at det vurderes, at forskellen mellem (B) og andre børn vil blive tydeligere på en ny skole, og der ville således være risiko for, at (B) ikke ville få tilstrækkeligt udbytte af den sociale integrering, samt at han unødigt ville blive socialt isoleret, i og med, at den store afstand funktionsmæssigt og udviklingsmæssigt ville blive større.

Klagenævnet har besluttet ikke at give Dem medhold i Deres klage over henvisning af (B) til Specialundervisningscentret (E) i skoleåret 2006/2007.

Efter § 21, stk. 1, i dagældende lov om folkeskolen (lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003) var det kommunens ansvar at foretage henvisning af børn og unge til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ved amtsrådets foranstaltning, når kommunalbestyrelsen fandt, at det pågældendes udvikling stillede krav om en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte, der bedst kunne imødekommes ved en amtskommunal foranstaltning.

Efter § 20, stk. 2, var det amtskommunens ansvar at sørge for specialundervisning til de børn, som af kommunen var blevet henvist til en amtskommunal foranstaltning.

Klagenævnet har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte (J) Amts afgørelse af 24. juli 2006 om henvisning af (B) til Specialundervisningscentret (E) i (F)-by.

Klagenævnet vurderer, at tilbuddet matchede (B)'s behov.

Klagenævnet har ved afgørelsen lagt vægt på, at (B) har en gennemgribende udviklingsforstyrrelse, og han har behov for støtte af vidtgående karakter. Specialundervisningscentret (E) er et specialundervisningstilbud, der er målrettet børn med gennemgribende udviklingsforstyrrelser.

Klagenævnet har desuden lagt vægt på, at (B)'s behov ikke længere kunne tilgodeses ved enkeltintegration.

Klagenævnet henviser til referat af revisitationsmøde den 6. marts 2006, hvoraf fremgår, at (B) rent fagligt ikke kunne følge med de andre, og at han ikke havde udbytte af at deltage i undervisningen. Han var kun med i klassen de første ca. 15 minutter af undervisningen og herudover kun i billedkunst og sociale arrangementer, hvilket svarede til 4-5 lektioner ugentligt.

Denne afgørelse er truffet i enighed blandt klagenævnets medlemmer.

...”

Den 10. maj 2008 bad forældrene nævnet om at genoptage sagen. De gjorde gældende at klagenævnet havde overtrådt sin forretningsorden ved at de ikke havde fået svar på deres anmodning om foretræde for nævnet før der blev truffet afgørelse.

Forældrene klagede også over at sagen ikke var oplyst tilstrækkeligt. De var i den forbindelse utilfreds med at klagenævnet ikke havde indhentet oplysninger om muligheden for at enkeltintegrere B på f.eks. G Friskole med ABA-supervision, at klagenævnet ikke havde sikret sig at faglige oplysninger om ABA-metoden var korrekte, at klagenævnet lagde vægt på udtalelser der var givet med udgangspunkt i en skolesituation hvor der ikke længere var ABA-supervision, at klagenævnet ikke havde sikret sig at der var foretaget en vurdering af muligheden for at enkeltintegrere B f.eks. på G Friskole med ABA-vision, og at klagenævnet vurderede at tilbuddet om henvisning af B til Specialundervisningscentret E matchede B's behov.

Forældrene gjorde desuden gældende at sagen var afgjort uden hensyntagen til gældende lovgivning og forvaltningsprincipper. De henviste til at nævnet havde overtrådt § 4, stk. 2, i bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Heraf fremgår det at forældrenes og elevens ønske med hensyn til den skolemæssige placering så vidt muligt følges. Forældrene henviste også til at proportionalitetsprincippet var overtrådt, at børnekonventionen var overtrådt, at sagen var afgjort uden hensyntagen til FN's standardregler om lige muligheder for handicappede og uden hensyntagen til artikel 24 i FN's handicapkonvention.

Endelig gjorde forældrene gældende at et medlem af klagenævnet burde have været erklæret inhabil.

Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning traf den 16. marts 2009 afgørelse om at afslå anmodningen om genoptagelse. Nævnet skrev bl.a. følgende til forældrene:

”...

Det fremgår af udtalelse af 31. marts 2008 fra (G) Friskole bl.a., at det ved (B)'s skolestart på (G) Friskole med støtte var muligt at integrere (B) i klassen i 10 timer ugentligt, og at integrationen i løbet af det første skoleår steg til 12 timer ugentligt. På andet år er der mulighed for klassesdeltaelse op til 15 timer ugentligt. (B) skal forberedes til kommende klasseundervisning, hvilket indlæres i 1:1 situationer. Dette er nødvendigt på grund af (B)'s sociale og sproglige vanskeligheder.

Det fremgår endvidere af udtalelsen, at (B) siden skolestart har været afholdt og accepteret af sine klassekammerater. (B) er ikke udsat for drillerier.

#### *Begrundelse*

...

Klagenævnet genoptager en sag, når der i forbindelse med anmodningen om genoptagelse fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med nævnets oprindelige behandling af sagen.

Klagenævnet finder, at De ikke er fremkommet med væsentlige nye oplysninger, der kan begrunde en anden vurdering af sagen.

*Deres klage over sagsbehandlingsfejl ved klagenævnet*

*Personligt fremmøde*

...

#### *Sagens oplysning*

For så vidt angår Deres klage over, at afgørelsen er truffet på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag, har De anført, at klagenævnet ikke har indhentet oplysninger om muligheden for at enkeltintegrere (B) på (G) Friskole med ABA-supervision.

Klagenævnet skal hertil bemærke, at nævnets opgave som udgangspunkt er at undersøge, om der er grundlag for at tilsidesætte kommunens eller amtets afgørelse om undervisningstilbud.

Klagenævnet skal endvidere bemærke, at nævnet ved sin afgørelse af 26. februar 2008 vurderede, at henvisningen til Specialundervisningscentret (E) i (F)-by var den bedste måde at imødekomme (B)'s behov på. Klagenævnet havde således ikke anledning til at indhente oplysninger om alternative tilbud.

#### *Bekendtgørelsens § 4, stk. 2*

For så vidt angår Deres klage over, at sagen er afgjort uden hensyn til gældende lovgivning og forvaltningsprincipper, har De anført, at der ikke har været lagt vægt på Deres ønske om enkeltintegration af (B), jf. § 4, stk. 2, i bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Det forhold, at De ønsker (B) enkeltintegreret i normalklasse med støtte, er indgået i nævnets vurdering. Dette har dog ikke kunnet føre til, at kommunens afgørelse blev tilsidesat. Klagenævnet skal hertil bemærke, at bestemmelsen i § 4, stk. 2, ikke giver forældrene et retskrav på at få barnet henvist til den af forældrene ønskede specialundervisning. Afgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand træffes altid ud fra en konkret vurdering af barnets behov, også selv om der lægges betydelig vægt på forældrenes ønske.

Klagenævnet har endvidere til opgave at konstatere, om kommunens sagsbehandling opfylder de forvaltningsretlige krav. Klagenævnet fandt ikke grundlag for at påtale (J) Amts sagsbehandling i denne sag.

#### *Proportionalitetsprincippet*

De har endvidere henvist til, at proportionalitetsprincippet ikke har været overholdt af (J) Amt og (D) Kommune i denne sag.

Det følger af det almindelige proportionalitetsprincip, at forvaltningen ved valget mellem flere mulige udformninger af afgørelsers indhold er forplig-

tet til ikke at gå videre med hensyn til at påføre borgerne byrder end formålet tilsiger.

Klagenævnet finder ikke, at der i sagen foreligger sådanne omstændigheder, som kan medføre, at afgørelsen skal anses for værende i strid med proportionalitetsprincippet.

Klagenævnet skal endvidere bemærke, at anvendelse af proportionalitetsprincippet er særligt nærliggende, hvor der er tale om særligt følelige indgreb, såsom magtanvendelse, sanktionsfastsættelse og tilbagekaldelse, og at kommunens afgørelse i denne sag har karakter af et tilbud.

#### *FN-konventionen om barnets rettigheder*

De har endvidere henvist til, at sagen er afgjort uden hensyn til artikel 23 i FN-konventionen af 20. november 1989 om barnets rettigheder.

Klagenævnet skal hertil bemærke, at nævnet anser dansk ret for overensstemmende med konventionen om børns rettigheder.

#### *FN's konvention om handicappedes rettigheder og FN's regler om lige muligheder for handicappede*

De har endvidere henvist til, at sagen er afgjort uden hensyntagen til FN's konvention om handicappedes rettigheder og FN's standardregler om lige muligheder for handicappede.

Klagenævnet skal hertil bemærke, at nævnet anser dansk ret for overensstemmende med konventionen om handicappedes rettigheder og med konventionen om lige muligheder for handicappede, samt at nævnet anser (J) Amts tilbud om placering på specialskole for at kunne give (B) lige muligheder for videre uddannelse.

#### *Inhabilitet*

...

#### *Deres nye oplysninger til klagenævnet vedrørende enkeltintegration*

De har anført, at (B) nu i 1½ år har været enkeltintegreret på (G) Friskole, og at det således ikke er korrekt, når klagenævnet i sin afgørelse lagde vægt på, at (B)'s behov ikke længere kunne tilgodeses ved enkeltintegration. De har hertil bl.a. henvist til udtalelse af 31. marts 2008 fra (G) Friskole.

Klagenævnet vurderede, at (J) Amts tilbud om undervisning på Specialundervisningscentret (E) i (F)-by kunne tilgodeses (B)'s behov for særligt tilrettelagt undervisning.

Ved sin vurdering af (J) Amts afgørelse har klagenævnet tillagt det særlig vægt, at tilbuddet er rettet til elever med vanskeligheder svarende til (B)'s.

Det er fortsat klagenævnets vurdering, at tilbuddet vil kunne tilgodese (B)'s behov. Klagenævnet bemærker hertil, at specialundervisningscentret (E) i (F)-by har særlig kompetence i undervisning af elever med autisme og generelle indlæringsvanskeligheder;

(...)

Oplysningen om, at (B) har været enkeltintegreret på (G) Friskole, er således ikke en oplysning, der kan føre til anden vurdering af (J) Amts tilbud.

Klagenævnet vurderer derfor, at nævnet ved en ny behandling ikke vil nå frem til andet resultat. De meddeles derfor afslag på deres anmodning om genoptagelse.

*Aktindsigt*

...”

Den 7. maj 2009 klagede A til mig. A klagede særligt over at sagen var afgjort uden hensyntagen til proportionalitetsprincippet, at klagenævnets afgørelse var i strid med bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og den tilhørende vejledning, at barnets ret til at blive hørt ikke var blevet opfyldt, at klagenævnet ikke havde foretaget et konkret og individuelt skøn, at sagen ikke havde været tilstrækkeligt oplyst, og at sagen var afgjort uden hensyntagen til FN's konventioner på området.

Ombudsmanden skrev bl.a. følgende til A den 24. september 2009:

”Jeg har gennemgået jeres klage med bilag, og jeg har på det grundlag besluttet ikke at undersøge sagen yderligere. Det skyldes at jeg ikke mener at der er udsigt til at jeg kan kritisere at Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning ved afgørelsen af 26. februar 2008 vurderede at der ikke var grundlag for at tilsidesætte (dengang) (J) Amts henvisning af (B) til Specialundervisningscentret (E) i (F)-by. Der er heller ikke udsigt til at jeg vil kunne kritisere at klagenævnet ved afgørelsen af 16. marts 2009 afslog at genoptage sagen.

Hvis en klage ikke giver ombudsmanden anledning til kritik, henstilling mv., kan sagen afsluttes uden at ombudsmanden først forelægger sagen

for myndigheden til udtalelse (§ 16, stk. 2, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Jeg har lagt vægt på følgende:

...

### **Ombudsmandens bemærkninger**

I har i klagen til mig koncentreret jer om spørgsmålet om hvorvidt (B) skal enkeltintegreres i en almindelig folkeskole/friskole, eller om han skal på specialskole. Derfor har jeg ved min behandling af jeres klage alene vurderet dette forhold. Jeg har således ikke taget stilling til spørgsmålet om inhabilitet og personligt fremmøde som I rejste over for klagenævnet. Jeg har heller ikke taget stilling til nævnets afslag på at give jer aktindsigt i den pædagogiske vurdering der blev foretaget i forbindelse med nævnets behandling. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Det fremgår af denne bestemmelse at ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Myndighedernes vurdering af hvorvidt (B) vil profitere mest af enkeltintegration efter ABA-metoden i en almindelig folkeskole/friskole, eller om hans behov bedst tilgodeses i en specialskole for autistiske børn med indlæringsvanskeligheder, er af afgørende betydning for denne sag.

I mener (B) får mest ud af enkeltintegration efter ABA-metoden. Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning mener han vil udvikle sig bedst i en specialskole for autistiske børn med indlæringsvanskeligheder.

Ifølge reglerne for ombudsmandens arbejde kan jeg kun i begrænset omfang tage stilling til afgørelser der helt eller delvis bygger på en særlig fagkyndig viden – som f.eks. i denne sag hvor der er tale om en specialpædagogisk, psykologisk og i et vist omfang lægefaglig viden. Det skyldes at jeg som ombudsmand ikke har den fagkundskab som er nødvendig for at kontrollere om myndighedernes fagkyndige vurderinger er rigtige.

Jeg vil således ikke ved iværksættelse af en egentlig ombudsmandsundersøgelse kunne tage stilling til hvad der er bedst for (B).

Jeg har derfor begrænset min undersøgelse af sagen til at omfatte sagens juridiske spørgsmål med udgangspunkt i jeres klagepunkter.



## Proportionalitetsprincippet

I gør gældende at proportionalitetsprincippet er overtrådt. I henviser især til at nævnet i sin afgørelse af 16. marts 2009 skriver at proportionalitetsprincippet særligt finder anvendelse i sager hvor der er tale om følelige indgreb. Nævnet skriver at der i denne sag er tale om at henvisningen til specialskole har karakter af et tilbud. I mener at henvisningen til specialskole er et indgreb, og jeg forstår jer sådan at I mener at proportionalitetsprincippet slår stærkere igennem i disse sager.

Klagenævnets beskrivelse af proportionalitetsprincippet kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Proportionalitetsprincippet gælder for al forvaltningsvirksomhed, både afgørelsesvirksomhed og faktisk forvaltningsvirksomhed. Jeg er imidlertid enig med klagenævnet i at proportionalitetsprincippet har særlig betydning i tilfælde hvor det offentliges virksomhed har karakter af indgreb.

Det følger af proportionalitetsprincippet at en forvaltningsmyndigheds beslutning skal stå i et acceptabelt forhold til det mål der forfølges med beslutningen. Det følger også af princippet at beslutningen skal være nødvendig til varetagelse af interesserne bag den.

Klagenævnet har vurderet at henvisningen af (B) til specialskolen kunne tilgodese (B)'s behov for særligt tilrettelagt undervisning.

Som nævnt har jeg ikke de faglige forudsætninger for at vurdere om det er korrekt at specialskolen ville kunne tilgodese (B)'s behov. Denne vurdering bygger nemlig som nævnt først og fremmest på en pædagogisk og psykologisk viden som jeg ikke har.

Jeg hæfter mig dog ved at (B) er autist med indlæringsvanskeligheder, og at Specialundervisningscentret (E) i (F)-by har særlig kompetence til at undervise elever med autisme og generelle indlæringsvanskeligheder. Og jeg ikke er enig med jer i at en henvisning til specialskole i juridisk forstand skal betragtes som et indgreb. Det er et tilbud (en tildeling af en ydelse).

Af disse grunde mener jeg ikke der er udsigt til at jeg ved iværksættelse af en egentlig ombudsmandsundersøgelse vil kunne kritisere klagenævnet for at have overtrådt proportionalitetsprincippet.

Det står mig ikke helt klart om I også mener at proportionalitetsprincippet er af betydning i jeres sag fordi I som alternativ til henvisningen til speci-

alskolen har valgt at enkeltintegrere (B) i en friskole, og der så er gået endnu længere tid med anvendelsen af ABA-metoden i forhold til (B).

Men jeg kan oplyse at det forhold at I (efter henvisningen til specialskole) har valgt at flytte (B) til en friskole med den konsekvens at han nu har været enkeltintegreret i længere tid, ikke gør myndighedernes afgørelse om henvisningen til specialskole mere indgribende. Det kan med andre ord ikke indgå i proportionalitetsvurderingen at I har valgt at flytte (B) til en friskole.

### **Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning § 4, stk. 2**

I henviser også til at klagenævnet har overtrådt § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1373 af 15. december 2005 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Efter bestemmelsen kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om at henvise en elev til specialpædagogisk bistand i en anden skole i kommunen end distriktsskolen. Kommunalbestyrelsen kan også efter overenskomst med en anden kommunalbestyrelse henvise elever til specialklasser eller specialskoler i den anden kommune. Forældrenes og elevens ønske med hensyn til den skolemæssige placering skal så vidt muligt følges.

I gør gældende at klagenævnet ikke har vurderet tilbuddet på specialskolen i forhold til jeres og (B)'s ønske om enkeltintegration i en almindelig folkeskole. Eftersom (B) – også ifølge (G) Friskole – godt kan enkeltintegreres, burde klagenævnet efter jeres opfattelse have holdt de to tilbud op imod hinanden og fulgt jeres ønske.

Nævnet har i sin afgørelse af 16. marts 2009 oplyst at jeres ønske om at (B) bliver enkeltintegreret i en normalklasse med støtte, er indgået i nævnets vurdering. Dette har dog ifølge nævnet ikke kunnet føre til at kommunens afgørelse blev tilsidesat. Nævnet har derudover skrevet at § 4, stk. 2, i bekendtgørelsen ikke giver forældrene et retskrav på at få barnet henvist til den specialundervisning som forældrene ønsker.

Jeg er enig med nævnet i dets fortolkning af § 4, stk. 2, i bekendtgørelsen. Bestemmelsen siger alene at forældrenes og elevens ønske *så vidt muligt* skal følges. Bestemmelsen giver ikke forældrene en veto og tillægger ikke forældrene kompetence til at træffe afgørelse i sagen. Denne kompetence tilkommer alene kommunen og klagenævnet.

## **Barnets ret til at blive hørt**

I gør gældende at klagenævnet har overtrådt artikel 12 i FN's børnekonvention (FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder) fordi (B) ikke er blevet hørt. I mener han både har alderen og modenheden til selv at tage stilling til sin fortsatte skolegang.

Efter stk. 1 i bestemmelsen skal deltagerlandene sikre et barn der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold der vedrører barnet. Og barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

Efter stk. 2 skal barnet især gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager der vedrører barnet. Dette kan ske enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ.

I er som forældre til (B) legale partsrepræsentanter for ham. I har gjort jeres synspunkter gældende under sagens behandling, og der er ikke grund til at antage at der i en sag som denne skulle være en interessemodsatning mellem forældre og barn. Allerede derfor mener jeg ikke at der er udsigt til at jeg ved iværksættelse af en egentlig ombudsmandsundersøgelse vil kunne anse artikel 12 i FN's børnekonvention for overtrådt i denne sag.

Selv om konventionen måtte være overtrådt, ville dette imidlertid ikke være ensbetydende med at I ville have krav på at myndighederne imødekom jeres ønske med hensyn til specialundervisningstilbud til (B). Det skyldes at en tilsidesættelse af konventionen højst ville kunne medføre at myndighederne skulle genoptage sagen. I en sådan genoptagelsessag ville myndighederne – efter at have foretaget høring i sagen – lovligt kunne nå til samme resultat.

## **Oplysningsgrundlaget og manglende individuelt og konkret skøn**

Klagenævnet vurderede i afgørelsen af 26. februar 2008 at en henvisning til Specialundervisningscentret (E) var den bedste måde at imødekomme (B)'s behov på. Klagenævnet undersøgte ikke alternative undervisningstilbud til Specialundervisningscentret (E). Nævnet indhentede f.eks. ikke en udtalelse fra (G) Friskole hvor (B) er enkeltintegreret med støtte efter ABA-metoden. Det er I utilfredse med. Alternativt burde nævnet efter jeres opfattelse have sendt sagen tilbage til kommunen med henblik på at

kommunen undersøgte alternative undervisningstilbud. Det forhold at nævnet har vurderet at Specialundervisningscentret (E) kunne tilgodese (B)'s behov fordi tilbuddet er rettet mod elever med særlige vanskeligheder, er efter jeres opfattelse udtryk for at nævnet har foretaget en generel vurdering af sagen – ikke en konkret og individualiseret vurdering der inddrager (B) som person, hans særlige behov og historie og hans venskaber med jævnaldrende, ikke-handicappede børn.

Klagenævnet har i afgørelsen af 16. marts 2009 anført at nævnet ikke havde anledning til at indhente oplysninger om alternative tilbud til (B) fordi nævnet vurderede at henvisningen til specialskole af (B) var den bedste måde at imødekomme (B)'s behov på.

Nævnet har desuden oplyst at nævnets opgave som udgangspunkt er at undersøge om der er grundlag for at tilsidesætte kommunens afgørelse om undervisningstilbud. Men nævnet skriver også at afgørelser om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand altid træffes ud fra en konkret vurdering af barnets behov, også selv om der lægges betydelig vægt på forældrenes ønske.

Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning har i en anden sag bl.a. udtalt følgende til mig:

'Klagenævnet tager ved en klage over en kommunes afgørelse om specialundervisning stilling til, hvorvidt der er grundlag for at tilsidesætte kommunens afgørelse. Til brug for denne stillingtagen foretager klagenævnet en vurdering af, hvorvidt det specialundervisningstilbud, som kommunen har tilbudt, tilgodeser barnets vanskeligheder og behov.

I denne vurdering indgår alle de oplysninger om barnet, som er indgået i kommunens behandling af sagen samt eventuelle yderligere oplysninger, som er fremkommet i forbindelse med klagens indgivelse til nævnet.

Relevante oplysninger vil typisk være rapport fra den pædagogiske psykologiske rådgivning (PPR) i kommunen, som indeholder oplysninger om barnets vanskeligheder samt indstilling til, hvilke foranstaltninger der bør iværksættes. Herudover kan der foreligge en udtalelse fra barnets skole, samt andre relevante faglige udtalelser fra f.eks. børnepsykiatere.

Rapporten fra den pædagogiske psykologiske rådgivning indeholder oplysninger om barnets faglige, personlige og sociale potentialer og færdigheder. Rapporten indeholder en analyse af barnets særlige behov ud fra de foreliggende oplysninger fra barnets lærere (eller børnehavepædagoger), forældre og andre nøglepersoner samt en test af elevens faglige og sociale kompetencer (...).

På baggrund af disse oplysninger og forældrenes beskrivelser af barnet vurderer klagenævnet karakteren og omfanget af barnets vanskeligheder samt barnets undervisningsbehov og sammenholder behovet med de foreliggende oplysninger om kommunens tilbud om specialundervisning. I det tilfælde, at der er tale om en specialskole, vil nævnet vurdere, om den tilbudte specialskole har den rette profil, både i forhold til barnets vanskeligheder, og i forhold til barnets kompetencer. Som eksempel kan nævnes, at visse specialskoler er rettet mod autister, som er normalt begavede, mens andre skoler er rettet mod autistiske børn, som samtidig har moderate til svære indlæringsvanskeligheder.

Hvis indholdet af det kommunale undervisningstilbud har konkrete væsentlige mangler i forhold til barnets behov, kan klagenævnet tilsidesætte kommunens afgørelse.

Eksempelvis fandt klagenævnet i en sag, hvor barnet havde læse- og stavevanskeligheder, at det kommunale undervisningstilbud, som var et nyetableret undervisningstilbud for børn med massive tale- læse- og stavevanskeligheder, hvor personalet havde en begrænset erfaring og ekspertise, ikke kunne matche barnets undervisningsbehov, da barnet – som snart skulle videre i sit uddannelsesforløb – havde behov for et intensivt undervisningstilbud med et personale med betydelig erfaring i at håndtere læse- og stavevanskelighederne af dyslektisk karakter.'

Jeg må forstå klagenævnet sådan at nævnet har foretaget en konkret vurdering af om (B) ville kunne profitere af at blive undervist af Specialundervisningscentret (E). Nævnet er – efter at have inddraget jeres ønske – nået frem til at Specialundervisningscentret (E) var et relevant tilbud til (B).

Eftersom nævnet vurderede at kommunens tilbud kunne tilgodese (B)'s behov, kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at nævnet ikke indledte en undersøgelse af om der var alternative undervisningstilbud til (B). Jeg mener med andre ord ikke at det følger af reglerne på området at klagenævnet – når det har vurderet at et anvist tilbud kan tilgodese barnets behov – har pligt til at undersøge om der er alternative tilbud der (også) vil kunne tilgodese barnets behov.

Jeg mener ikke at jeg ved iværksættelse af en egentlig ombudsmandsundersøgelse vil kunne kritisere klagenævnet for ikke at have oplyst sagen i tilstrækkelig grad. Jeg mener heller ikke der er udsigt til at jeg vil kunne kritisere nævnet for ikke at have foretaget en konkret, individuel vurdering i sagen.

Det forhold at (B) har vist sig at profitere af at være enkeltintegreret i en almindelig klasse på en friskole med støtte efter ABA-metoden, godtgør ikke at han ikke også ville kunne profitere i lige så høj eller højere grad af specialskoletilbuddet på (E). Vurderingen af dette spørgsmål kræver imidlertid som nævnt en fagkundskab som jeg ikke har.

Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette klagepunkt.

### **FN's børnekonvention, FN's standardregler og FN's handicapkonvention**

I henviser bl.a. til artikel 23, stk. 1, i FN's børnekonvention hvorefter deltagerstaterne anerkender at et psykisk eller fysisk handicappet barn bør have et indholdsrigt og menneskeværdigt liv under forhold der sikrer værdighed, fremmer selvtilliden og medvirker til barnets aktive deltagelse i samfundslivet.

Desuden henviser I til regel nr. 6 om uddannelse i FN's standardregler om lige muligheder for handicappede. Herefter bør de enkelte lande anerkende princippet om lige uddannelsesmuligheder og integration i grundskole, ungdomsuddannelse og højere uddannelse for handicappede børn, unge og voksne, og landene bør sikre at uddannelse af mennesker med handicap er en integreret del af uddannelsessystemet.

Derudover henviser I til artikel 24, stk. 2, i FN's handicapkonvention (FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, som Danmark har ratificeret den 28. maj 2009). Herefter anerkender deltagerstaterne

- 'a) at personer med handicap ikke udelukkes fra det almindelige uddannelsessystem på grund af handicap, og at børn med handicap ikke udelukkes fra gratis og obligatorisk grundskoleundervisning eller fra undervisning på mellemtrin på grund af handicap,
- b) at personer med handicap har adgang til en inkluderende og gratis grundskoleundervisning og undervisning på mellemtrin af høj kvalitet på lige fod med andre i det samfund, hvor de bor,
- c) at der foretages en rimelig tilpasning ud fra den enkelte persons behov,
- d) at personer med handicap får den nødvendige støtte i det almindelige uddannelsessystem til at lette deres effektive uddannelse,
- e) at der ydes effektive individuelle støtteforanstaltninger i omgivelser, der giver størst mulig akademisk og social udvikling i overensstemmelse med målet om fuld inkludering.'

I mener ikke at klagenævnet har efterlevet konventionerne i denne sag. I gør gældende at det forhold at (B) er henvist til specialskole medfører at han ikke opnår sin ret til undervisning som en integreret del af uddannelsessystemet.

I henviser for så vidt angår FN's handicapkonvention til at det fremgår af konventionen at (B) har ret til inklusion i almindelig skole blandt ikke-handicappede børn.

Nævnet har svaret at nævnet anser dansk ret for at stemme overens med konventionerne, og at nævnet anser tilbuddet om placering på specialskole for at give (B) lige muligheder for videre uddannelse.

FN's standardregler om lige muligheder for handicappede er en forløber for FN's handicapkonvention, og er i vidt omfang blevet afløst af handicapkonventionen. Jeg har i øvrigt noteret mig at der i regel nr. 6 i FN's standardregler under pkt. 8 bl.a. står følgende:

'Det må erkendes, at specialundervisning i nogle tilfælde stadig må anses for at være den mest egnede form for uddannelse af visse elever med handicap.'

Der er ikke udsigt til at jeg ved iværksættelse af en egentlig ombudsmandsundersøgelse vil kunne nå til den konklusion at undervisning af børn på specialskoler i Danmark er i strid med artikel 24, stk. 2, i FN's handicapkonvention.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af handicapkonventionen (B 194/2008-09) at Danmark ved ratifikationen har forpligtet sig til at indrette sin lovgivning og sin administrative praksis sådan at konventionens krav opfyldes.

Det fremgår også af bemærkningerne at konventionen indeholder visse bestemmelser som efter regeringens vurdering har en sådan karakter at de skal være gennemført ved lov forud for ratifikationen. I alle de berørte tilfælde var der ifølge bemærkningerne på tidspunktet for fremsættelsen af forslaget til folketingsbeslutning (den 22. april 2009) vedtaget relevant lovgivning i Danmark.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne at det er karakteristisk for konventionen at den indeholder en række overordnede målsætninger og en række bestemmelser om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder som skal gennemføres ved foranstaltninger i videst muligt omfang inden for de ressourcer der er til rådighed i de enkelte deltagerstater.

I bemærkningerne til artikel 24 står bl.a. at deltagerstaterne forpligter sig til at sikre et inkluderende uddannelsessystem på alle niveauer samt livslang læring for personer med handicap. Deltagerstaterne skal foretage rimelige tilpasninger ud fra den enkelte persons behov og sikre personer med handicap den nødvendige støtte i det almindelige uddannelsessystem. Der står endvidere at den danske uddannelses- og institutionslovgivning sikrer et inkluderende uddannelsessystem hvor alle personer uanset handicap har adgang til uddannelse på alle niveauer samt livslang læring. Det fremgår desuden af bemærkningerne til artikel 24 at der for børn og unge i grundskole, på ungdomsuddannelser og i videregående uddannelser er fastsat bestemmelser om specialpædagogisk støtte, herunder om finansieringen af udgifter i forbindelse med elever og studerendes støttebehov. Det fremgår også at der endvidere findes støttemuligheder for personer med handicap der deltager i efter- og videreuddannelse.

Folketinget vedtog forslaget til folketingsbeslutning den 28. maj 2009, og Folketinget har således haft lejlighed til at tage stilling til forholdet mellem de eksisterende specialskoler i Danmark og konventionens formulering om et inkluderende uddannelsessystem.

Jeg kan tilføje at specialundervisning i folkeskolen kan gives enten i en almindelig folkeskole eller ved henvisning til specialskole. Begge former for støtte er reguleret i folkeskoleloven. Folketinget har også haft lejlighed til at tage stilling til om der var grundlag for i forbindelse med Danmarks ratifikation af handicapkonventionen at ændre folkeskoleloven så undervisning i specialskoler blev afskaffet. Det har Folketinget ikke vurderet var nødvendigt. Det er således forudsat at specialundervisning – ydet enten i en almindelig folkeskole eller i specialskole – er i overensstemmelse med artikel 24 i handicapkonventionen.

Ombudsmanden kan i øvrigt ikke behandle klager over Folketinget (§ 7, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) og dermed heller ikke behandle spørgsmål som Folketinget har taget stilling til.

Jeg kan yderligere tilføje at jeg har gennemgået forarbejderne til FN's handicapkonvention i relation til spørgsmålet om uddannelse. I et tidligere udkast til en bestemmelse om uddannelse (dengang artikel 17), var formuleringen af de enkelte bestemmelser ikke identisk med den endelige formulering som (nu) artikel 24 har fået. Udkastet til artikel 17, stk. 2, har følgende ordlyd:

'2. In realising this right, States Parties shall ensure:



a. that all persons with disabilities can choose inclusive and accessible education in their own community (including access to early childhood and pre-school education).’

I en note til bestemmelsen (note 58) står følgende:

’The intent of this draft Article is to provide the right to choose inclusive and accessible education. There is no intention to create an obligation on students with disabilities to attend general schools where their needs may not be adequately met. The Ad Hoc Committee may wish to consider whether the wording of this paragraph is sufficiently clear.’

Som bekendt er den endelige ordlyd af artikel 24, stk. 2, ændret. Jeg hæfter mig ved at det fremgår af note 58 at det ikke har været intentionen med FN’s handicapkonvention at skabe en forpligtelse for et barn med handicap til at gå i en almindelig folkeskole hvor barnets behov for hjælp og støtte ikke kan blive opfyldt. På den anden side giver artikel 24 ikke barnet et retskrav på at blive undervist i en almindelig folkeskole.

Henvisningen af (B) til Specialundervisningscentret (E) er efter min opfattelse som nævnt udtryk for et tilbud – ikke et indgreb. Og jeg mener ikke henvisningen er i strid med artikel 24, stk. 2, i FN’s handicapkonvention. Tværtimod mener jeg at nævnets faglige vurdering (som jeg som nævnt ikke kan efterprøve) hvorefter (B)’s behov kan imødekommes ved specialskoletilbuddet, er i overensstemmelse med konventionen og dens intentioner.

FN’s handicapkonvention kan efter min opfattelse ikke føre til at forældre til et handicappet barn har krav på at barnet skal gå i en almindelig folkeskoleklasse, uanset hvilket behov for støtte barnet har. Konventionen giver derimod efter min opfattelse forældrene ret til at deres barn inkluderes i uddannelsessystemet som sådan med henblik på at der skabes et læringsmiljø der er relevant i forhold til barnets behov og kompetencer. Inkluderingen af barnet i uddannelsessystemet har til formål at barnet får mulighed for aktiv deltagelse i samfundslivet.

Vurderingen af om det enkelte barn profiterer bedst af at gå i en almindelig folkeskoleklasse med støtte, i en specialklasse eller på specialskole, bygger på en fagkyndig viden som jeg som nævnt ikke er i besiddelse af.

Jeg har i øvrigt ikke grundlag for at mene at de hensyn der ligger bag konventionen, ikke er blevet taget i betragtning konkret ved klagenævnets afgørelse.

Jeg mener af disse grunde ikke at der er udsigt til at jeg ved iværksættelse af en egentlig ombudsmandsundersøgelse vil kunne nå til den konklusion at klagenævnet har overtrådt artikel 23, stk. 1, i FN's børnekonvention eller artikel 24, stk. 2, i FN's handicapkonvention i denne sag.

Sammenfattende mener jeg ikke der er udsigt til at jeg kan kritisere at Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning ved afgørelsen af 26. februar 2008 vurderede at der ikke var grundlag for at tilsidesætte henvisningen af (B) til Specialundervisningscentret (E). Der er heller ikke udsigt til at jeg vil kunne kritisere at klagenævnet ved afgørelsen af 16. marts 2009 afslog at genoptage sagen.

Derfor har jeg besluttet ikke at gennemføre en egentlig undersøgelse i sagen.”