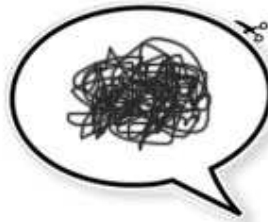


Talehandicappede børns rettigheder i praksis



En forvaltningsretlig og rettsociologisk undersøgelse

Juridisk speciale ved Københavns Universitet

Af Eva Kirschner, august 2010

TALEHANDICAPPEDE BØRNS RETTIGHEDER I PRAKSIS

En forvaltningsretlig og retssociologisk undersøgelse

Indholdsfortegnelse

	Sidenr.
Forord	1
1. Indledning	2
1.1. Hvad vil jeg undersøge og hvorfor	3
1.2. Hvordan vil jeg undersøge det	3
1.2.1. Afgrænsning	5
1.3. Hvad er formålet	6
2. De materielle rettigheder og sagsgangen	7
2.1. Hvad er der konkret ret til og hvornår	8
2.2. Om organiseringen, aktørerne og sagsgangen	9
3. De formelle rettigheder i lovgivningen og i praksis	15
3.1. Om spørgeskemaundersøgelsen	16
3.2.1. Mulige fejlkilder	16
3.2. Retten til at blive inddraget	17
3.2.1. Reglerne om forældreinddragelse	17
3.2.2. Forældreinddragelse i praksis	20
3.3. Retten til at få afgørelser skriftligt	22
3.3.1. Reglerne om skriftlighed	22
3.3.2. Skriftlighed i praksis	22
3.4. Retten til at få klagevejledning	24
3.4.1. Reglerne om klagevejledning	24
3.4.2. Klagevejledning i praksis	26
4. Forældrereaktioner på utilstrækkelig bistand	27
5. Sammenfatning	30
6. Retssociologisk analyse af mulige årsager	31
6.1. Retssociologiske teorier	31
6.2. Mulige årsager til at loven ikke efterleves fuldt ud	34
6.3. Mulige årsager til at skriftlighedskravet ikke altid overholdes	42
6.4. Mulige årsager til klagevejledning ikke altid gives	43
7. Konklusion	44
8. Perspektivering	47
Engelsk resume	52

Bilag

1. Forkortelser mv.
2. Litteraturliste
3. Regeloversigt
4. Fakta om spørgeskemaundersøgelsen
5. Figuroversigt
6. Spørgeskemaet
7. Spørgeskemaets besvarelser – fortroligt
8. Oplysninger fra Klagenævnet for vidtgående specialundervisning

TALEHANDICAPPEDE BØRNS RETTIGHEDER I PRAKSIS

En forvaltningsretlig og retssociologisk undersøgelse

Eva Kirschner, august 2010

Forord

Dette speciale sigter på at frembringe og formidle ny viden om rettigheder indenfor det talepædagogiske område. Sproget bærer naturligvis præg af at være et juridisk speciale, men jeg har bestræbt mig på at anvende et letforståeligt sprog, så aktører fra andre fagområder end det juridiske også har mulighed for at sætte sig ind i problemstillingen. Specialet er primært en forvaltningsretlig og retssociologisk undersøgelse af emnet, og derfor vil jeg indledningsvis kort fortælle om begreberne.

Forvaltningsret er betegnelsen for de regler, der regulerer forholdet mellem offentlige myndigheder og borgere samt forholdet mellem myndigheder indbyrdes.¹ Mao. regulerer forvaltningsretlige regler, hvordan forvaltninger skal agere, når de skal udmønte den lovgivning, de er sat til at administrere. De fleste af reglerne vedrører procedurer i sager, hvori der skal træffes afgørelse. De kaldes derfor også for sagsbehandlingsregler, proces- eller procedureregler. Procedurereglerne pålægger altså myndighederne pligter, og giver borgerne nogle tilsvarende formelle rettigheder i forbindelse med at sagen om deres materielle, dvs. indholdsmæssige, rettigheder behandles. I dette speciale anvendes udtrykkene procedureregler eller formelle rettigheder. Formålet med nogle af disse forvaltningsretlige regler er, at sikre, at lovene får virkning i praksis, enten ved at sikre afgørelses 'rigtighed', dvs. at afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen - dette sikres bl.a. ved, at alle relevante oplysninger skaffes til veje, før afgørelse træffes² - eller ved, at borgerne får mulighed for at reagere på afgørelser, der er i strid med lovgivningen. Dette kræver bl.a., at de ved hvornår, der er truffet afgørelse, at de kender begrundelsen og har viden om deres klagemuligheder.³

Genetisk retssociologi handler om, hvorfor retten ser ud som den gør, og der er tale om operationel retssociologi, når man via teori og empiri undersøger rettens virkninger i samfundet, dvs. om og hvordan lovgivning virker i praksis, samt forsøger at forklare, hvorfor retten virker – eller ikke virker – som den gør.⁴

¹ Jf. s. 21 i 'Forvaltningsret, retssikkerhed, proces, sagsbehandling' af Steen Rønsholdt, 2. udgave, 1. oplag 2006

² Jf. s. 540 i 'Forvaltningsret, retssikkerhed, proces, sagsbehandling' af Steen Rønsholdt

³ Se fx s. 528 og 530 i 'Forvaltningsret, retssikkerhed, proces, sagsbehandling' af Steen Rønsholdt

⁴ Se s. 45 i 'Lovene og livet: en retssociologisk grundbog', af Jørgen Dalberg-Larsen, 5. udgave, 2. oplag 2009

1. Indledning

Introduktion til emnet for specialet

De fleste børn lærer at tale af sig selv – nogle tidligt, andre lidt senere. Nogle få børn skal trods normal begavelse have hjælp til at lære det, fordi de har et 'talehandicap'.⁵ Nogle behøver kun lidt hjælp i kortere tid, andre har brug for en speciel, intensiv og langvarig indsats. I Danmark har vi en lovgivning,⁶ hvis formål det bl.a. er at sikre, at disse børn og deres familier får den nødvendige bistand fra deres kommune. Bistanden skal gives tidligst muligt,⁷ bl.a. for at sikre, at deres talehandicap ikke hindrer dem i at starte i skole på lige fod med andre børn.

Har børnene og deres familie disse rettigheder i praksis? Følgende 2 cases illustrerer problematikken:⁸

Citat fra M's forældre

"M bliver 6 år i maj og begyndte på ... (taleinstitut) i januar. Dette efter vi har kæmpet med børnehaven og talepædagog om hjælp siden M var 3 år gammel. Vi fik først talepædagog på ham da han var 4,5 år. Der havde vi kæmpet for at få hjælp til ham i 1,5 år. Da vi har en datter på 9, vidste vi at han havde brug for talepædagog, men vi føler at alt i M's sag har været en kamp med børnehaven og kommunen (talepædagog og børnepsykolog) for at få den hjælp vores barn har behov for. Det er skræmmende at vide at han skal i skole til august, og vide at han ikke er klart sprogligt til dette."

Om forløbet for A

A er 4½ år men kan kun udtale få lyde, så voksne og børn omkring hende forstår det meste af tiden ikke hvad hun siger - selv forældrene forstår hende ofte ikke. Hun fik som 4-årig diagnosen svær dyspraksi, da forældrene selv betalte en læge for udredningen. Der var ikke en diagnosticerende læge i deres region. De første to gange forældrene spurgte den lokale Pædagogisk-Psykologiske Rådgivning, PPR, om A kunne få talepædagogisk undervisning, fik de at vide, at pigen var for lille. Sidst de spurgte var efter diagnosen var stillet. Da fik de nogenlunde denne besked: "Med dyspraksi skal der mange gentagelser til. Det er ikke nok med en time om ugen, det skal være intensivt og hver dag. Det er der ikke penge til." Resultatet er at A på intet tidspunkt har fået taletræning.

Forældrene har ikke fået oplysning om udrednings- og behandlingsmulighederne i deres område, de har ikke fået de 3 afgørelser på skrift og har heller ikke fået klagevejledning.

Forældrene var utilfredse med alle 3 afgørelser, men har ikke klaget af flere grunde: de kendte ikke til klagemulighederne, de troede ikke det nyttede noget - og især har de ikke klaget, fordi de var bange for at skade samarbejdet.

Forældrene skriver til slut: "Som forældre til et handicappet barn er man fuldstændig overladt til sig selv. Den såkaldte hjælp fra det offentlige er staffage – et alibi, der får det til at se ud som om kommunen holder serviceloven. Men i realiteten er der ingen hjælp at hente. PPR deltager meget gerne i en masse møder, men reel undervisning og træning gør de så lidt som overhovedet muligt."

⁵ For nemheds skyld bruges ordene talevanskeligheder og talehandicap om begrebet tale- og sprogvanskeligheder

⁶ Se afsnit 2 her

⁷ Jf. § 1, stk. 2 i bekendtgørelse om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen nr. 356 af 24. april 2006: "Formålet ...er så tidligt som muligt at fremme udviklingen hos børn med særlige behov, således at de på lige fod med andre børn kan påbegynde skolegangen."

⁸ De to cases er fra den forældreundersøgelse, der er lavet til brug for dette speciale

1.1. Hvad vil jeg undersøge og hvorfor

Pga. min egen søns talehandicap og mit bestyrelsesarbejde i en lille handicaporganisation,⁹ har jeg fået kendskab til, at det kan være svært at få den hjælp, som børn med svære talevanskeligheder og deres familier har brug for og dermed ret til,¹⁰ og at procedurereglerne tilsidesættes i et ukendt omfang.

Der er derfor et misforhold mellem det, der står i lovgivningen, og hvordan virkeligheden ser ud. Det er dette misforholds omfang og årsager, som jeg vil undersøge. Derudover vil jeg undersøge forældrenes reaktioner på utilstrækkelig bistand.

Forældrenes reaktioner er interessante at kende, da de kan bidrage til at belyse konsekvenser af og årsager til at retten i nogle tilfælde kun er ord på papir. Hvis denne undersøgelse fx viser, at ingen eller kun ganske få af de utilfredse klager, vil problemet forblive skjult, og det vil i så fald være nyttigt at kende årsagerne til fraværet af klager, og vide hvad forældrene vælger at gøre i stedet.

Der har så vidt vides ikke tidligere været lavet en lignende undersøgelse af dette område, og det er væsentligt at få belyst emnet, da det har ganske alvorlige konsekvenser for disse børn, hvis deres behov ikke dækkes. Mange af børnene taler trods normal begavelse så uforståeligt, at end ikke forældrene forstår dem det meste af tiden, og det kan være svært at få venner, når de ikke forstår hvad man siger. Får børnene og deres familier ikke den nødvendige hjælp, vil det efterlade dybt frustrerede og ulykkelige børn med lavt selvværd, og det vil i værste fald bevirke, at de ikke får mulighed for at leve et normalt liv. Det kan også have negative konsekvenser for dem, der er sat til at administrere loven, hvis de ser sig ude af stand til at sørge for at lovens formål opfyldes, fx pga. manglende ressourcer i form af viden eller økonomi. Fokus for dette speciale er dog lovgivningens målgruppe, dvs. børnene og deres familier.

1.2. Hvordan vil jeg undersøge det

Dette afsnit redegør for valg af metode og teori.

Undersøgelse af områdets materielle regulering, sagsgang og organisering

- de materielle regler, dvs. hvilken ret der er til talepædagogisk bistand, undersøges ved at nærlæse og i nødvendigt omfang fortolke den gældende lovgivning, dvs. en såkaldt retsdogmatisk undersøgelse. Med lovgivningen menes her love, bekendtgørelser, vejledninger og relevant retspraksis. Endvidere undersøges relevant juridisk litteratur
- selve beslutningsproceduren, aktørerne samt organiseringen spiller en rolle for om loven realiseres. Derfor må der redegøres for sagsgangen - dvs. hvordan beslutningsproceduren er fra sagen starter til afgørelse træffes, og hvem der beslutter hvad - samt organiseringen af området, hvilket jeg vil gøre ud fra lovgivningen og min forhåndsviden om organiseringen

Forvaltningsretlig undersøgelse af de formelle rettigheder i lovgivningen

Jeg vil på samme måde undersøge, hvad der gælder i forhold til følgende formelle rettigheder:¹¹

- forældrenes ret til at blive inddraget, herunder at få oplysning om regionale talepædagogiske tilbud
- retten til at få afgørelser meddelt skriftligt
- retten til at få klagevejledning

⁹ Forældreforeningen for børn med dyspraksi, kaldet Dyspraksiforeningen, www.dyspraksi.dk

¹⁰ Jf. § 3, stk. 2 i lov om folkeskolen nr. 593 af 24. juni 2009

¹¹ Årsagerne til at netop disse er valgt, kan ses herunder i afgrænsningsafsnittet

Undersøgelse af om og i hvilket omfang rettighederne haves i praksis

Om regler efterlevs i praksis, kan bl.a. undersøges ved at kigge på retspraksis eller spørge de berørte borgere og forvaltninger. Der er ingen offentliggjort domstolspraksis vedrørende talepædagogisk bistand, og hverken Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne, herefter kaldet kommunaltilsynet, eller Folketingets Ombudsmand, herefter benævnt FOMB, har undersøgt området. Da forældrene kun i få af sagerne har ret til at klage til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, herefter benævnt Klagenævnet, og da Klagenævnet kun har modtaget meget få klager på området,¹² kan dette heller ikke belyse området.

Som metode har jeg derfor valgt at lave en empirisk undersøgelse via en spørgeskemaundersøgelse blandt forældrene til denne gruppe børn med spørgsmål, der skønnes egnede til at afdække forældrenes oplevelse af, om lovens formål realiseres og de nævnte formelle rettigheder haves i praksis.

Det ville være yderst relevant og ønskeligt, også at undersøge forvaltningens oplevelse heraf, men det kan desværre tidsmæssigt og pladsmæssigt ikke rummes indenfor dette speciale.

De der kan deltage i spørgeskemaundersøgelsen, er forældre til børn, der opfylder følgende kriterier:¹³

1. barnet har svær dysfonologi, svær dysfasi eller verbal og/eller oral dyspraksi
2. dette er konstateret med en vis sikkerhed, dvs. af en fagperson – ved mistanke eller diagnose
3. der har været behov for talepædagogisk bistand efter d. 1. januar 2007

Da der ikke findes foreninger for forældre til børn med talevanskeligheder generelt eller i forhold til børn med dysfonologi og dysfasi, men kun findes en i forhold til dyspraksi, forsøges det ad mange kanaler at udbrede kendskabet til undersøgelsen, også til forældre til børn med dysfonologi og dysfasi.¹⁴

Undersøgelse af forældres reaktioner på utilstrækkelig bistand

Følgende spørgsmål søges også afdækket i spørgeskemaundersøgelsen :

- hvor mange af de utilfredse klagede skriftligt
- hvad forældrene fik ud af at klage – mundtligt som skriftligt
- hvorfor utilfredse familier har undladt at klage
- hvad utilfredse forældre har valgt at gøre i stedet for at klage

Årsagsanalyse ud fra empiri og retssociologisk teori

Årsagsanalysen foretages ud fra den viden, der fremkommer i den empiriske undersøgelse og med udgangspunkt i Jørgen Dahlberg-Larsens teorier om faktorer af betydning for, om lovgivning får virkning i praksis. Da reglernes art og beslutningsprocesserne er nogle af de faktorer, der har betydning for lovens gennemslagskraft, foretages analysen også på baggrund af teorier om ret fremsat af den tyske sociolog og økonom Max Weber, den tyske samfundsforsker Jürgen Habermas, den tyske retsteoretiker Gunther Teubner samt den amerikanske samfundsforsker Charles E. Lindblom.

Perspektivering

Det undersøgte område perspektiveres ved, at redegøre for mulige konsekvenser samt - ud fra den ene af Jørgen Dahlberg-Larsens tre opfattelser af, hvordan man indenfor retsvidenskaben kan beskæftige sig med retspolitik¹⁵ – nævne mulige strategier til at øge sandsynligheden for lovens formål opfyldes.

¹² Se bilag 8

¹³ Se afgrænsningsafsnittet herunder om begrundelsen for dette valg

¹⁴ Se bilag 4, 'Fakta om forældreundersøgelsen'

¹⁵ Jf. s. 24 i 'Lovene og livet' af Jørgen Dahlberg-Larsen

1.2.1. Afgrænsning

Jeg vil her redegøre for baggrunden for de foretagne valg - hvorfor har jeg lige valgt lige de tre diagnoser og ikke andre, hvorfor har jeg valgt nogle formelle rettigheder frem for andre osv.

Afgrænsning af den undersøgte gruppe

Årsagen til at voksne med talevanskeligheder ikke er inddraget i undersøgelsen er, at deres rettigheder fremgår af et andet retsgrundlag.¹⁶

I undersøgelsen indgår børn med svær dysfasi, svær dysfoniologi samt verbal og/eller oral dyspraksi. Disse er valgt, fordi det rent diagnostisk kan være svært at skelne mellem disse tre, og ud fra en hypotese om, at nogle af børnene bl.a. pga. dette diagnoseproblem ikke får den nødvendige hjælp i tide. Børnene i denne undersøgelse har ikke talevanskeligheder, fordi de er sprogligt understimulerede. Fx er verbal dyspraksi et neurologisk betinget handicap som, i hvert fald i nogle tilfælde, skyldes et defekt gen FOXP2.¹⁷

Disse talevanskeligheder er også valgt fordi, behovet for kvalificeret bistand, dvs. professionel talepædagogisk bistand, er presserende uanset hvilken af de tre diagnoser, der er tale om. Børnene vil typisk have behov for professionel taletræning, og nogle vil også have behov for særlig mundmotorisk stimulation målrettet de specifikke vanskeligheder. Da mange af de børn, som denne undersøgelse omfatter, således ikke blot kan nøjes med taleundervisning, anvendes udtrykket intervention.¹⁸

At barnet har en af de nævnte talevanskeligheder, skal være konstateret med en vis sikkerhed, dvs. af en læge eller talepædagog – ved mistanke eller diagnose.¹⁹ Dette kriterium er valgt for at undgå at der kan stilles spørgsmål ved, om børnene i undersøgelsen overhovedet har et særligt presserende behov for talepædagogisk bistand. Dette ville være en risiko, hvis man kunne deltage med 'forældre-diagnosticerede' børn.

Afgrænsning i forhold til international ret og regelniveau mv.

Grundloven²⁰ og internationale regler, som fx Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol 1, artikel 2²¹ og Handicapkonventionens artikel 24,²² er meget generelt formulerede og ikke af en så betydelig relevans for emnet, at de vil blive behandlet yderligere. Det er endvidere udenfor specialets område, at redegøre nærmere for fx klagemuligheder generelt, retsvirkningen af manglende overholdelse af procedureregler eller for retskilders retlige status.

Afgrænsning af de materielle rettigheder

Disse børn og deres familier kan have ret til andet end det her undersøgte, fx støttepædagog, tabt arbejdsfortjeneste, hjælpemidler, dækning af merudgifter mv. Her redegøres kun for den materielle ret til talepædagogisk bistand, fordi det er en af de vigtigste forudsætninger for, at børnene lærer at tale normalt.

Afgrænsning af de formelle rettigheder

Her redegøres kun for nogle få formelle rettigheder af betydning for forældrenes mulighed for at varetage deres interesse i at lovens formål overholdes, selvom også andre formelle rettigheder end de tre valgte har stor betydning, fx begrundelsespligten i forvaltningsloven § 24.²³ Denne pligt indebærer bl.a., at offentlige

¹⁶ Jf. lov om specialundervisning for voksne nr. 658 af 3. juli 2000

¹⁷ Om FOXP2 se fx: <http://en.wikipedia.org/wiki/FOXP2> og <http://www.well.ox.ac.uk/research-projects-21>

¹⁸ „...intervention riktar sig till barn, som behöver något utöver vanlig undervisning.« (Nettelblatt et al. 2007, s. 290)

¹⁹ I Danmark har kun læger ret til at diagnosticere disse børn, hvilket de gør sammen med talepædagoger

²⁰ Jf. Danmarks Riges Grundlov nr. 169 af 5. juni 1953

²¹ Se 1. Tillægsprotokol til EMRK, 1952 (som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994)

<http://www.echr.coe.int/nr/rdonlyres/d5cc24a7-dc13-4318-b457-5c9014916d7a/0/englishanglais.pdf>

²² Jf. FN's Konvention om rettigheder for personer med handicap, fx <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=259>

²³ Jf. forvaltningsloven nr. 1365 af 7. december 2007

myndigheder i skønsmæssige afgørelser skal oplyse borgerne om "de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønssudøvelsen". Begrundelsen skal være objektivt set rigtig, dvs. der må ikke lægges vægt på ulovlige hensyn, såsom økonomi frem for behov. Der må ikke gives 'skinbegrundelser', begrundelser skal af retssikkerhedsmæssige grunde være subjektivt rigtige, hvilket vil sige, at forvaltningen ærligt skal oplyse de hensyn, der faktisk er lagt til grund – også hvor disse er ulovlige.²⁴

Da jeg har en hypotese om, at de reelle hensyn bag afgørelser på dette område ofte er økonomi, og at dette i et vist omfang – i strid med begrundelsespligten - skjules for forældrene, ville det være relevant at inddrage en undersøgelse heraf i specialet, men jeg tror ikke det tidsmæssigt kan gennemføres indenfor rammerne af et speciale.

Da retten til at få oplysninger, klagevejledning og skriftlige afgørelser også er meget vigtige for forældrenes mulighed for at handle på manglende opfyldelse af lovens overordnede formål, og da jeg mener en undersøgelse af disse emner egner sig til at blive undersøgt ved hjælp af et spørgeskema, er disse rettigheder valgt.

Afgrænsning i forhold til forvaltningsenheder

Da mange faktorer har betydning for om regler efterleves, herunder organisationsforhold, undersøges alene den sagsbehandling, der foregår i PPR-regi. Dels fordi disse afgørelser almindeligvis træffes af PPR, og dels fordi andre forvaltningsenheder kunne have helt andre procedurer og andre forudsætninger for opgavevaretagelsen, fx af økonomisk eller uddannelsesmæssig art.

Pligten til at oplyse om eksistensen af talepædagogiske tilbud i forhold til de regionale taleinstitutter er særligt understreget af, at der her - i modsætning til de kommunale taleinstitutter - er adgang til administrativ rekurs, dvs. en ret til at klage til et uafhængigt klageorgan.

Af denne grund undersøges alene om vejledningspligten i forhold til de *regionale* tilbud er overholdt, og det undersøges ud fra en hypotese om, at PPR kun oplyser om eksistensen af disse tilbud til forældre, hvis børn de i forvejen har besluttet sig for at henvise.

1.3. Hvad er formålet

Formålet med dette speciales undersøgelser er, at frembringe ny viden om, hvorvidt og hvordan forældrene oplever, at lovens intentioner realiseres - dvs. om de materielle og formelle rettigheder haves i praksis, hvad forældre gør når det ikke er tilfældet og at finde frem til de mulige årsager. Det er desuden mit håb, at denne opgave kan bidrage til, at disse børn og deres familier i højere grad end nu vil opleve, at deres rettigheder haves i praksis - og ikke blot er ord på papir.

Oversigt over specialet

I kapitel 2 behandles de materielle rettigheder, sagsgangen på området samt områdets organisering. Kapitel 3 vedrører de formelle rettigheder i lovgivningen og i praksis, kapitel 4 omhandler forældrereaktioner på utilstrækkelig bistand og kapitel 5 indeholder en kort opsummering. I kapitel 6 analyseres de mulige årsager til, at de undersøgte regler på dette område ikke har fuld effekt. Afslutningsvis perspektiveres emnet dels ved, at nævne mulige konsekvenser samt andre undersøgelser, der kunne belyse området og dels ved, ud fra en retspolitisk vinkel, at nævne mulige løsningsmodeller. Kursiveret tekst er mine fremhævninger, medmindre andet er nævnt.

Forkortelser og kaldenavne fremgår af bilag 1 bagerst.

²⁴ Se s. 159 - 160 i 'Forvaltningsret, retssikkerhed, proces, sagsbehandling' af Steen Rønsholdt

2. De materielle rettigheder og sagsgangen

Først gives en oversigt over de retskilder på området, der primært omhandler de materielle rettigheder. Dernæst redegøres for reglernes formål og anvendelsesområde, indholdet af de konkrete rettigheder samt organisering, aktører og sagsgang.

Retskildeoversigt

Lovbekendtgørelse nr. 593 af 24. juni 2009 om folkeskolen, populært kaldet folkeskoleloven, herefter forkortet FSK, fastsætter bl.a. i §§ 3, 4, 20 og 21 at børn, hvis udvikling kræver særlig hensyntagen eller støtte skal gives specialpædagogisk bistand kommunalt eller regionalt. Disse regler er udmøntet i 2 bekendtgørelser med tilhørende vejledninger - en for skolebørn og en for småbørn.

Specialpædagogisk bistand kan også bevilges iht. tre andre love, serviceloven, sundhedsloven og dagtilbudsloven,²⁵ men disse love har et andet og bredere formål end FSK. De er derfor ikke relevante i forhold til dette speciales undersøgelse, som tager udgangspunkt i PPRs sagsbehandling iht. FSK.

For skolebørn gælder bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, nr. 1373 af 15. december 2005 og vejledning om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, nr. 4 af 21. januar 2008. Herefter benævnt henholdsvis SKB for skolebekendtgørelsen og SKV for skolevejledningen.

For småbørnene gælder bekendtgørelse om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, nr. 356 af 24. april 2006 og vejledning om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, nr. 9171 af 13. maj 2008. Herefter benævnt henholdsvis SMB for småbørnsbekendtgørelsen og SMV for småbørnsvejledningen.

Hvad er formålet

Folkeskolens formål er iht. FSK § 1 bl.a., at give alle elever kundskaber og færdigheder, forberede alle unge på videre uddannelse og fremme den enkelte elevs alsidige udvikling. Formålet med bistanden til småbørn er "så tidligt som muligt at fremme udviklingen hos børn med særlige behov, således at de på lige fod med andre børn kan påbegynde skolegangen", jf. SMB § 1, stk. 2. Formålet med bistanden til skolebørn er, at "fremme udviklingen hos elever med særlige behov i overensstemmelse med de krav, der er angivet i folkeskoleloven, herunder at eleverne ved skolegangens ophør har forudsætninger for fortsat uddannelse, erhvervs mæssig eller anden beskæftigelse", jf. SKB § 1, stk. 2.

Hvilke børn er omfattet

Hvilke børn der er omfattet fremgår af FSK § 3, stk. 2, hvorefter alle børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, gives specialpædagogisk bistand. En diagnose er iht. reglernes ordlyd og formål ikke en betingelse for at få hjælp, blot at barnets udvikling kræver "særlig hensyntagen eller støtte". Tilsvarende regler gælder for børn i friskoler og private grundskoler, jf. § 3 friskoleloven.²⁶ SMB omfatter iht. § 1, stk. 1 alle førskolebørn. SKB omfatter iht. § 2, 1. led alle skolebørn, forudsat elevens udvikling ikke alene kan understøttes ved brug af undervisningsdifferentiering og holddannelse indenfor rammerne af den almindelige undervisning, jf. SKB § 1, stk. 1.

Det er derfor en faglig vurdering af de enkelte børn, der bestemmer hvilke børn der er omfattet.

²⁵ Lov om social service nr. 941 af 1. oktober 2009, sundhedsloven nr. 95 af 7. februar 2008, lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge nr. 501 af 6. juni 2007

²⁶ Lov om friskoler og private grundskoler m.v. nr. 705 af 3. juli 2009

2.1. Hvad er der konkret ret til og hvornår

Hvornår skal bistanden påbegyndes

Børn der ved skolestarten stadig taler uforståeligt, er ikke "på lige fod med andre børn" og deres talehandicap vil ofte hæmme udviklingen af sociale kompetencer og den generelle læring, fx kan talevanskeligheder have negativ indflydelse på mulighederne for at lære at læse og stave.²⁷ Vendingen "så tidligt som muligt" i SMB § 1, stk. 2 indebærer ud fra en formålsfortolkning således, at børnene, så vidt det overhovedet er muligt, lærer at tale så godt før skolestarten, at de kan starte på lige fod med deres jævnaldrende.

Hvilken konkret bistand er der ret til

Fælles for SMB og SKB er, at børnene har ret til 'specialpædagogisk bistand'. Kort fortalt angiver bekendtgørelserne, at specialpædagogisk bistand fx kan være rådgivning til forældre eller andre omkring barnet, hjælpemidler, samt undervisning og træning af barnet.²⁸ Dvs. at bistanden godt kan bestå i at forældre og evt. andre omkring barnet får vejledning i selv at stimulere og træne barnet – *forudsat* dette fuldt ud dækker barnets behov.

Der står intet i reglerne om, at interventionen skal være evidensbaseret. Der er derfor metodefrihed, dvs. talepædagogen kan frit vælge behandlingsmetoder.

Da de konkrete rettigheder derfor er dét, som børnene har behov for, må behovene vurderes. Selv når man har fundet ud af hvilken slags talehandicap et barn har, udløses ikke en ret til bestemte former for bistand. Det skyldes dels, at særlovgivningen er tavs om, hvad der er nødvendigt i hvilke situationer, dels skyldes det, at der herhjemme ikke - som i fx USA²⁹ og England³⁰ - er en 'best practice' i forhold til talevanskeligheder eller krav om evidensbaseret intervention.

I visse tilfælde kan behovet måske dækkes med rådgivning til forældre og andre omkring barnet. Er det ikke nok, kan nogle børns behov dækkes med kortere tids gruppetræning efter almindelige principper, mens andre børn har behov for intensiv, individuel træning efter særlige principper i ganske lang tid. Fx er det internationalt kendt, at børn med verbal dyspraksi ikke lærer at tale normalt, hvis de ikke trænes efter særlige principper. De vil blive ved med at have talevanskeligheder som voksne, hvis de ikke får den rette behandling.³¹ I forhold til børn med oral dyspraksi, er det nødvendigt at kunne identificere de præcise vanskeligheder og målrette behandlingen mod disse, for at gøre børnene fysisk i stand til at udtale alle sproglyde.

Skal lovens formål realiseres, er det derfor helt nødvendigt, at sagerne oplyses fuldt ud, hvilket kræver, at de der udreder og behandler børnene, har den fornødne talepædagogiske viden og erfaring.³²

²⁷ Se s. 101 og 121 i 'Børns tale og skriftsproglige vanskeligheder' af Inge Benn Thomsen, 1. udgave 2000

²⁸ SMB § 2, stk. 1 og SKB § 2, nr. 1 – 6

²⁹ American Speech-Language-Hearing Association, ASHA, best practice: <http://www.asha.org/policy/about.htm>

³⁰ Royal College of Speech & Language Therapists: <http://www.rcslt.org/members/publications/clinicalguidelines>

³¹ Jf. ASHA-rapporten, s. 39, http://www.apraxia-kids.org/atf/cf/%7B145BA46F-29A0-4D12-8214-8327DCBAF0A4%7D/CAS_TECHNICAL_REPORT.pdf

³² Dette behandles senere flere steder, se fx s. 35 og 37

2.2. Om organiseringen, aktørerne og sagsgangen

For at kunne undersøge om og i hvilket omfang lovgivningen på et område fungerer, og årsager til at det ikke altid gør det, er det nødvendigt at kende til organiseringen og vide noget om de myndigheder og aktører, der har ansvaret for at realisere lovens målsætning.

Hvem har ansvaret for at den nødvendige bistand gives

Det er kommunalbestyrelsens ansvar at sørge for specialpædagogisk bistand til børn og unge under 18 år, jf. FSK § 20, stk. 2 sammenholdt med § 20, stk. 1. Kommunen yder oftest bistanden via talepædagoger ansat i PPR, som – udover at rådgive forældre mv. - kan taletræne børn i grupper eller give individuel intervention. Nogle kommuner har særtilbud i børnehaver, specialklasser og specialskoler, med talepædagoger fra PPR eller med egne talepædagoger.

Hvad er en talepædagog

Talepædagoger er enten universitetsuddannede audiologopæder eller logopæder, hvilket tager 5 år eller de er fx pædagoger eller lærere med en talepædagogisk overbygning, som før tog 1½ år, men nu kun tager 1 år.³³

Om PPRs organisering mv.

De pædagogisk-psykologiske rådgivninger har grundlæggende, lovmæssige opgaver i folkeskolen herunder småbørnsområdet.³⁴ Lovgrundlaget for PPR er FSK og førnævnte bekendtgørelser mv.³⁵ PPR består almindeligvis af psykologer og talepædagoger, og derudover kan der bl.a. være ansat læsekonsulenter og ergo- og/eller fysioterapeuter. PPR kan organisatorisk være placeret i forskellige forvaltningsenheder, som fx skole- og kulturforvaltningen, socialforvaltningen, børn- og ungeforvaltningen eller under en særlig fællesforvaltning.³⁶

Under arbejdet med specialet blev det klart, at PPR Frederiksberg Kommune ikke har talepædagoger. De er i stedet ansat i et kommunalt kommunikationscenter, som derfor også har fået afgørelseskompetencen.³⁷

Det har ikke været muligt, at få oplyst om en sådan struktur gør sig gældende i andre kommuner, men det er så vidt vides usædvanligt.

Om regionale og tværkommunale specialiserede talepædagogiske tilbud

Da der er 98 kommuner i Danmark, findes den nødvendige viden om og erfaring med behandling af sjældnere forekommende vanskeligheder og handicap ikke alle steder. Derfor har regionsrådet bl.a. pligt til, at drive lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud til børn og unge under 18 år, som kommunalbestyrelsen iht. FSK § 21, stk. 1 og 2 har henvist til specialundervisning ved regionsrådets foranstaltning, jf. FSK § 20, stk. 3.

De specialiserede institutionelle talepædagogiske behandlingstilbud der findes til børn med dysfasi, dysfoni og dyspraksi³⁸ kaldes bl.a.: KommunikationsCenter (KC), Tale-Høreinstitut (THI), TaleInstitut (TI), Center for Sprog og Rehabilitering (CSR), Center for SpecialUndervisning (CSU) og lignende. Fremover kaldes disse for taleinstitutter. Der kan også nogle steder være såkaldte oralmotoriske teams, som så vidt

³³ Se fx UCC: <https://mereviden.ucc.dk/videreuddannelser/depaedagogiskediplomuddannelser/>

³⁴ Jf. en vejledning fra Undervisningsministeriet: <http://pub.uvm.dk/2001/ppr/2.htm>

³⁵ Nogle steder kaldet PPC, pædagogisk psykologisk center, FC, familiecenter eller BFR, børne- og familierådgivning

³⁶ Jf. denne undersøgelse fra 1995 af bl.a. PPRs strukturelle forhold:

http://www.skolepsykolog.dk/da/PPR%20Rapport%202007/~media/Skolepsykolog.dk/PPR%202007/spoergeskemaundersoegelse/analyse_af_ppr1994.ashx

³⁷ <http://www.frederiksberg.dk/kommunikationscenteret.aspx>

³⁸ En del taleinstitutter har kun tilbud til andre grupper, fx voksne eller børn med fx læbe-kæbe-ganespalte

vides kun tilbyder undersøgelser og rådgivning samt evt. hjælpemidler, ikke egentlig taletræning. Både taleinstitutter, som fremover bruges som betegnelse, samt oralmotoriske teams kan være kommunale eller regionale.

Før strukturreformen var der taleinstitutter til disse børn i hvert af de tidligere amter. I forbindelse med strukturreformen kunne man lokalt vælge, om de regionale tilbud fortsat skulle være regionale, eller om beliggenhedskommunen skulle overtage driften med mulighed for at indgå aftaler med andre kommuner om benyttelse af tilbuddet, dvs. blive tværkommunale. Nogle amtslige institutioner fortsatte som regionale tilbud, andre steder overtog beliggenhedskommunen driften og indgik i hvert fald nogle steder aftaler med andre kommuner om brug af institutionen.

I dag er der kun regionale institutioner med tilbud til børn tale- og sprogvanskeligheder pga. dysfasi, dysfonologi og dyspraksi i 3 ud af de 5 regioner. I Region Hovedstaden var der også et tilbud til disse børn indtil sommeren 2009, hvor afdelingen blev lukket. I Region Sjælland er der kun tværkommunale tilbud til disse børn.

Hvordan startes sagen

Af FSK § 12, stk. 2 fremgår, at henvisning til specialundervisning, der ikke er af foreløbig karakter, som udgangspunkt skal ske efter at pædagogisk-psykologisk rådgivning er givet. Kort fortalt kan de voksne omkring barnet - fx forældre, skoleleder, børnehavepersonale mv. - kontakte PPR, som skal vurdere barnets behov samt fremkomme med forslag, jf. § 3 og § 4 i henholdsvis SKB og SMB.

Forældrene har ret til selv at bede PPR om en vurdering, jf. SKB § 3, stk. 3 og SKV kap. 4, 3. afsnit, og tager andre initiativet, skal det ske efter samråd med forældrene, jf. SKB § 3, stk. 4 og SMB § 4, stk. 2.

Hvordan foregår vurderingen

Barnets vanskeligheder og behov skal vurderes

PPRs vurdering skal, efter samråd med forældrene, "i fornødent omfang" suppleres med udtalelser fra andre sagkyndige, jf. SKB § 3, stk. 6 og SMB § 4, stk. 2. I specielle og komplicerede tilfælde kan der, efter samråd med familien, indhentes bistand fra den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation, VISO.³⁹ PPR kan tage initiativ til dette, og gør de ikke det af sig selv, kan forældrene bede PPR om at gøre det. Vil PPR ikke kontakte VISO, skal afslaget begrundes skriftligt, jf. SMB § 12, stk. 3 og § 20, stk. 3.

Forældrene kan også på egen hånd kontakte VISO.⁴⁰

Supplerende udtalelser fra sagkyndige kan iflg. sagsbehandlingsvejledningen⁴¹ s. 13 fx være fra en ergoterapeut eller en tale-hørepedagog. Det nævnes ikke, men det kan også være udtalelser fra bl.a. diagnosticerende læger eller fra talepædagoger ved oralmotoriske teams eller taleinstitutter.

Da det ikke altid er nemt at vurdere årsagen til barnets talevanskeligheder, kan et træningsforløb indgå som et element i udredningen.

Har PPR fået henvendelse om et barn, *skal* de lave en vurdering,⁴² men hvad den mere præcist skal indeholde, eller hvordan den skal udføres, for at leve op til lovens formål, fremgår ikke klart af reglerne. Iht. SKV kap. 4 *kan* et element i vurderingen være en analyse af behovet på baggrund af oplysninger fra nøglepersoner omkring barnet, og et andet element *kan* være en grundig og dybtgående undersøgelse. SMB § 4, stk. 2, 3. pkt. siger: "I den pædagogisk-psykologiske vurdering indgår samtale med barnets forældre, som kan være til stede *under undersøgelsen*". Sagsbehandlingsvejledningen siger på s. 12 dels, at det er "afgørende, at der foreligger oplysninger, der er *egnede til* at beskrive/belyse barnets aktuelle

³⁹ Jf. SKB § 20, SMB § 12 og <http://www.servicestyrelsen.dk/wm146696>

⁴⁰ Se § 2, nr. 2 i bekendtgørelse nr. 161 af 10. marts 2006 om VISO

⁴¹ 'Vejledning om sagsbehandling i sager om specialundervisning', maj 2010, se også afsnit 3 herunder om denne

⁴² Jf. SKB § 3, stk. 3 og SKV kap. 4, 3. afsnit, som siger: "Ønsker forældrene eller eleven selv en pædagogisk-psykologisk vurdering, *skal* en sådan foretages ..."

behov", og dels at "Et andet element i vurderingen er en grundig og dybtgående *undersøgelse* af barnets individuelle faglige og sociale kompetencer og potentialer samt fremadrettede behov for støtte. Det vil sige en *aktuel* testning af barnet."

Skolevejledningen angiver altså, at en *undersøgelse kan* indgå, og småbørnsbekendtgørelsen siger, ud fra en ordlydsfortolkning, at barnet *skal* undersøges. Undersøgelsen skal danne grundlaget for afgørelsen – afgørelsen skal gå ud på at dække barnets behov. Talevanskeligheder kan bl.a. skyldes, at der er noget fysisk galt med taleapparatet - fx for store mandler eller for kort tungebånd. Desuden er vurderingen af præcis hvori børnenes vanskeligheder i øvrigt består – udover evt. fysiske grunde - af afgørende betydning for, at de får den hjælp de har brug for.⁴³ Hvis PPR ikke er fuldt ud i stand til, at foretage en fagligt forsvarlig vurdering af børnenes behov uden selv at undersøge barnet, kan de ud fra ordlyden af SMB og formålet med vurderingerne ikke lovligt undlade dette.

Der stilles forslag til hvordan problemet afhjælpes

Hvis det vurderes, at barnets vanskeligheder er af en sådan art, at der er behov for specialpædagogisk bistand, skal vurderingen indeholde et forslag til den "nærmere ordning" af den specialpædagogiske bistand, jf. § 3 og § 4 i henholdsvis SKB og SMB. SKV kap. 2 angiver at forslaget *skal* vedrøre bistandens *form, omfang og indhold*. Iht. SMV kan det "fx være forslag om iværksættelse af talepædagogisk bistand, bevilling af særlige kommunikationshjælpemidler og rådgivning af forældre...". Læses dette i lyset af formålet med PPRs vurdering⁴⁴ – at behovet for særlig støtte vurderes af sagkyndige, således at der kan træffes afgørelser, der dækker barnets behov - har PPR pligt til i deres faglige vurdering så vidt muligt at angive, hvad barnet mere konkret har behov for. Vurderingen afgives efter samråd med forældrene, og er forældrene uenige i PPRs vurdering, *skal* vurderingen redegøre herfor, jf. fx SMB § 4, stk. 4.

Der træffes afgørelse

Når vurderingen er lavet, skal der træffes afgørelse om, hvad der kan bevilges. Vurderingen danner grundlaget for afgørelsen, jf. fx SMV kap. 3: "Vurderingen og et forslag til foranstaltning skal give kommunalbestyrelsen et fagligt grundlag til at kunne træffe beslutninger om, hvorvidt og i bekræftende fald hvilken specialpædagogisk bistand der skal tilbydes barnet."

Der skal iht. SMB § 4, stk. 1, 2. pkt. og SKB § 4, stk. 1, sidste pkt. "lægges betydelig vægt på forældrenes ønsker med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse" af bistanden. Sagsbehandlingsvejledningen s. 10 siger følgende: "Forældrenes opfattelse af barnets vanskeligheder, og hvorledes barnet kan støttes, er vigtige i forhold til beslutningen. Der vil dog kunne opstå situationer, hvor beslutning om iværksættelse af specialpædagogisk bistand og/eller det nærmere indhold ikke er i overensstemmelse med forældrenes holdning/ønsker. I sidste ende er det den faglige vurdering, der er udslagsgivende/afgørende."

Henvisning til særlige tilbud

Forældrene kan når som helst i forløbet bede PPR om, at henvise barnet til særlige talepædagogiske tilbud, og hvis de fx beder om henvisning til et *regionalt* taleinstitut, kan de iht. FSK § 51, stk. 3, klage til et selvstændigt klageorgan, Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

⁴³ Jf. s. 10, 'Børns tale og skriftsproglige vanskeligheder' af Inge Benn Thomsen, 1. udgave 2000 samt det i afsnit 3.2.4 anførte om, at den samme taletræningsmetode ikke virker på alle børn

⁴⁴ Jf. fx SKV, kap. 4: "Den pædagogisk-psykologiske vurdering og forslag til foranstaltning giver således skolelederen et fagligt og sagligt solidt grundlag til at træffe beslutninger..."

Hvem træffer afgørelse

Iflg. ordlyden af fx FSK, har kommunalbestyrelsen afgørelseskompetencen.⁴⁵ Kommunalbestyrelsen videredelegerer denne afgørelseskompetence til andre grene i forvaltningen. En sådan intern delegation kan lovligt ske på ulovbestemt grundlag, da der er formodning for at kommunalbestyrelsen kan delegerede opgaver til andre kommunale forvaltningsafdelinger - medmindre andet fremgår af reglerne eller kan udledes af disse.⁴⁶ Kommunalbestyrelsen har som førnævnt uddelegeret afgørelseskompetencen vedr. talepædagogisk bistand til PPR i de fleste kommuner.

Almindeligvis træffer PPR afgørelserne. I nogle sager træffer de den alene, fx når der bevilges eller afslås individuel taletræning eller rådgivning ol. fra en af PPRs egne talepædagoger. I andre sager - typisk når det drejer sig om henvisning til særtilbud, fx taleinstitutter, gruppeundervisning mv. - træffer de afgørelserne i visitationsudvalg, hvor også ansatte fra andre dele af forvaltningen deltager.

Hvem træffer afgørelsen i forhold til småbørn

For småbørn fremgår det direkte af SMB § 5, stk. 1, at kommunalbestyrelsen træffer afgørelsen, dvs. PPR.

Hvem træffer afgørelsen i forhold til skolebørn

Før 1. august 2009 havde FSK § 45, stk. 2 denne ordlyd: "Skolelederen leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever." Ved lov nr. 534 af 12. juni 2009 blev følgende tilføjet med virkning fra 1. august 2009: "Lederens konkrete beslutninger vedrørende skolens elever inden for de mål og rammer og principper, som kommunalbestyrelsen henholdsvis skolebestyrelsen har fastsat, kan ikke behandles af kommunalbestyrelsen."

Det ser altså umiddelbart ud til, at skolelederen træffer alle afgørelser, herunder om bevilling af bistand fra talepædagoger ansat i PPR, og at der derfor ikke længere kan klages til kommunalbestyrelsen. Men hvordan skal "...inden for de mål og rammer og principper, som kommunalbestyrelsen henholdsvis skolebestyrelsen har fastsat" forstås? I det følgende gennemgås de retskilder, der kan bidrage til fortolkningen heraf. Kursiverede dele i det følgende er mine fremhævninger.

Iht. SKB § 4 træffer skolelederen beslutning om at iværksætte specialpædagogisk bistand efter FSK § 20, stk. 2, 1. pkt.⁴⁷ Sagsbehandlingsvejledningen angiver i kapitel 5, s. 16 bl.a. følgende:⁴⁸

"Pr. 1. august 2009 er folkeskoleloven ændret således, at skolelederen fremover kan træffe visse afgørelser om specialundervisning, som tidligere blev truffet af kommunalbestyrelsen..." og videre: "Som udgangspunkt gennemføres den specialpædagogiske bistand på elevens egen skole. På denne baggrund er det skolelederen, der træffer afgørelse om specialundervisning eller indstilling til flytning af barnet og foranstaltning udenfor skolen. Det er således skolelederen, der skal overholde formaliteterne for så vidt angår afgørelsen." Derudover nævnes, at skolelederen derfor nu træffer afgørelser om støtte i den overvejende del af undervisningstiden, og at kommunalbestyrelsen bl.a. træffer afgørelse om henvisning til specialklasser på andre skoler og henviser til specialskoler i eller uden for kommunen og til regionale tilbud.

Af forarbejderne til loven, lovforslag nr. L 186, Folketinget 2008-09, bemærkningerne til § 1, nr. 29-30 fremgår følgende: "Der gælder ved siden af folkeskolelovgivningen en almindelig kommunalretlig grundsætning, hvorefter kommunalbestyrelsen er begrænset i adgangen til at give tjenestebefalinger med hensyn til ansattes varetagelse af opgaver, der forudsætter særlig faglig sagkundskab. I forhold til en leder af en folkeskole indebærer det bl.a., at denne varetager en række pædagogiske opgaver i forhold til de enkelte elever, som vedkommende er kompetent til at varetage. Med forslaget ønskes det tydeliggjort i

⁴⁵ Se FSK § 20, stk. 2 sammenholdt med § 20, stk. 1

⁴⁶ S. 195 i 'Forvaltningsret, retssikkerhed, proces, sagsbehandling' af Steen Rønsholdt

⁴⁷ Der er på baggrund af lovændringen endnu ikke (april 2010) lavet ændringer i SKV, som er fra 21. januar 2008

⁴⁸ 'Vejledning om sagsbehandling i sager om specialundervisning', februar 2010.

loven, at sådanne beslutninger hører under skolelederens selvstændige kompetence, idet de ikke kan behandles af kommunalbestyrelsen. Herved er det ikke muligt for kommunalbestyrelsen at ændre sådanne beslutninger, hverken på eget initiativ eller i en prøvelsessituation, eller i øvrigt at give konkrete tjenestebefalinger herom.”

En vejledning på Undervisningsministeriets hjemmeside⁴⁹ citerer ovennævnte lovforslag og tilføjer bl.a.: ”Som en konsekvens af bestemmelsen om skolelederens selvstændige kompetence er klagebestemmelserne i folkeskolelovens § 51 blevet ændret. Skolelederens selvstændige kompetence omfatter kun konkrete beslutninger om skolens elever *inden for skolens rammer*. Skolelederens selvstændige kompetence omfatter således som udgangspunkt fx beslutninger/afgørelser om standpunktskarakterer, klassetrins- og klasseindplacering, placering på bestemte hold, henvisning til specialundervisning *på skolen*, herunder tildeling af individuel støtte, ...” Og videre: ”Derimod vil en beslutning om henvisning af en elev til et specialundervisningstilbud *uden for skolen* ikke være omfattet af skolelederens selvstændige kompetence.”

Børn der går i almindelige klasser på almindelige folke- eller privatskoler og har behov for talepædagogisk bistand, får almindeligvis bistanden fra talepædagoger ansat i PPR, som ofte kommer hen på skolen for at træne/undervise eleven.⁵⁰ Ud fra en ren ordlydsfortolkning er al specialundervisning givet *på skolen* omfattet af skoleleders afgørelseskompetence. Men hvilken virksomhed er det, disse bestyrelser har kompetence til at fastsætte mål, rammer og principper for? Det fremgår af FSK § 40, stk. 2, 1. pkt., at kommunalbestyrelsen fastlægger mål og rammer for *skolernes* virksomhed og af § 44, stk. 2, at skolebestyrelsen fastsætter principper for *skolens* virksomhed.

På min forespørgsel har Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, DUKH,⁵¹ samt Forældrerådgivningen⁵² givet udtryk for den opfattelse, at skolelederen har afgørelseskompetencen i disse sager. Da forældre således fejlagtigt risikerer at få oplyst, at skolelederen har afgørelseskompetencen, og at de derfor ikke kan klage til kommunalbestyrelsen over afgørelser om talepædagogisk bistand til skolebarnet, har Undervisningsministeriet på min anmodning sendt nedenstående vejledende udtalelse d. 13. april 2010 om, hvordan de fortolker dette:

Reference: 090.96D.251

Undervisningsministeriet kan vejledende oplyse følgende om skolelederens selvstændige kompetence, jf. folkeskolelovens § 45, stk. 2, 2. pkt.:

Som det fremgår af det tidligere fremsendte notat om skolelederens selvstændige kompetence, omfatter den selvstændige kompetence kun konkrete beslutninger om skolens elever inden for skolens rammer. Sådanne beslutninger kan ikke behandles af kommunalbestyrelsen eller den kommunale forvaltning.

Hvis der på skolen kommer personale udefra, der blot bruger skolens lokaler til at undervise skolens elever, og hvor skolelederen ikke har nogen instruktionsbeføjelse, vil konkrete beslutninger om denne undervisning efter Undervisningsministeriets opfattelse ikke være omfattet af skolelederens selvstændige kompetence, dvs. kommunalbestyrelsen kan behandle en klage.

⁴⁹ Se vejl. med sagsnr. 063.961.021 – <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Folkeskolen/Specialundervisning.aspx>

⁵⁰ Jf. kap. 4 i SKV der om § 4 siger, at bistanden som udgangspunkt gennemføres på elevens egen skole

⁵¹ <http://www.dukh.dk/>

⁵² <http://www.foraeldre raadgivingen.org/>

Ovenstående udtalelse - som alene vejleder om fortolkningen af reglerne, og dermed er retligt uforbindende - er ikke lagt ud på ministeriets hjemmeside eller på anden vis offentliggjort.

Konklusion på hvem der har afgørelseskompetencen i forhold til skolebørn

Talepædagoger ansat i PPR må siges at komme udefra, og skoleledere har ikke instruktionsbeføjelser i forhold til disse.

Den del af specialundervisningen der varetages af PPR-ansatte, er ikke del af skolens virksomhed, men af PPRs virksomhed. Det må derfor ud fra en ordlydsfortolkning af FSK § 45, stk. 2 sammenholdt med FSK § 40, stk. 2, 1. pkt. og FSK § 44, stk. 2, være rammer mv. for skolens virke – ikke for PPRs virke, da skolebestyrelser ikke kan fastsætte principper for PPRs virke, og da PPR som førnævnt ikke nødvendigvis organisatorisk hører under skoleforvaltningen.⁵³

Fortolkes dette i en organisatorisk kontekst, kan det næppe antages, at skoleledere kan disponere over PPRs ressourcer ved at træffe afgørelse om, hvorvidt og hvor megen bistand en elev skal have fra en talepædagog ansat i PPR. Formuleringen i ministeriets ekstravejledning om, at skolelederens selvstændige kompetence kun omfatter konkrete beslutninger om skolens elever ”inden for skolens rammer”, må således forstås som skolens *ansættelsesmæssige* frem for geografiske rammer. Vendinger som ”på skolen” og ”uden for skolen” må ligeledes forstås ud fra ovenstående.

Denne fortolkning stemmer med en formålsfortolkning. Årsagen til skolelederens selvstændige afgørelseskompetence er, at han har ”særlig faglig sagkundskab” i forhold til varetagelse af de pædagogiske opgaver. Skoleledere har næppe en særlig faglig sagkundskab i forhold til talehandicappede.

Selvom det ud fra ordlyden ved første øjekast ser ud til, at skoleleder har afgørelseskompetencen, peger en dybdegående ordlydsfortolkning sammenholdt med kontekst- og formålsfortolkning således på, at PPR har afgørelseskompetencen, når der skal træffes afgørelse om tildeling af talepædagogisk bistand fra deres egne talepædagoger - uanset om det gælder småbørn eller skolebørn. Spørgsmålet er ikke afklaret i praksis.

⁵³ Iflg. den i note 29 nævnte undersøgelse hørte PPR i 114 kommuner under skole- og kulturforvaltningen, mens de i 167 andre kommuner hørte under andre forvaltninger

3. De formelle rettigheder i lovgivningen og i praksis

Det er vigtigt at vide hvilke rettigheder man har på papiret, men lige så vigtigt at vide om disse rettigheder også haves i praksis. Vigtigt for borgerne, så de ved hvad de kan forvente, og vigtigt for lovgiver og forvaltning, så de har mulighed for at rette op på dysfunktionel lovgivning.

Dette kapitel undersøger og redegør for, hvordan de formelle rettigheder ser ud på papiret og i virkeligheden. Indledningsvis gives en oversigt over de retskilder, der primært omhandler de valgte formelle rettigheder, dernæst redegøres for undersøgelsen og mulige fejlkilder. Til sidst gennemgås hvad regler og empiri siger i forhold til hver af de tre rettigheder: retten til at blive inddraget, retten til at få afgørelser skriftligt samt retten til at få klagevejledning.

Generelle regler om formelle rettigheder

Forvaltningsloven nr. 1365 af 7. december 2007, herefter forkortet FVL, og vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, herefter benævnt FVL-vejl., indeholder de skrevne retsregler, der gælder for den sagsbehandling, som den offentlige forvaltning foretager bl.a. i sager, hvor der skal træffes afgørelse, jf. FVL § 1, stk. 1 og § 2, stk. 1.

Endvidere gælder en række principper for god forvaltningsskik fastlagt af Folketingets Ombudsmand, FOMB.⁵⁴ Reglerne fremgår af FOMBs udtalelser, og er bl.a. beskrevet samlet i en udateret vejledning med titlen 'God behandling i det offentlige – om god forvaltningsskik i stat og kommune', som fx er at finde på Indenrigsministeriets hjemmeside.⁵⁵ Den benævnes herefter god skik-vejledningen. Vejledningen er med dens egne ord "en orientering til borgere og offentlige myndigheder om, hvad god forvaltningsskik er – og navnlig om, hvordan myndighederne bør optræde i forhold til borgerne. En offentlig myndighed bør naturligvis følge principperne for god forvaltningsskik", jf. vejledningen s. 2.

Grænsen mellem god forvaltningsskik og egentlige retsregler er ikke altid lige skarp.

Specifikke regler om formelle rettigheder

Der er fastsat særlige regler for sagsbehandlingen i særlovgivningen for dette område. Med udtrykket 'særlovgivningen' menes reglerne i FSK, småbørns- og skolebekendtgørelserne samt vejledningerne hertil. Udover disse 'almindelige' retskilder, dvs. love og bekendtgørelser med dertil hørende vejledninger, er der lavet en ekstra vejledning - 'Vejledning om sagsbehandling i sager om specialundervisning',⁵⁶ herefter benævnt sagsbehandlingsvejledningen.

Begrundelsen for at lave denne ekstra vejledning er iflg. forordet, at Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, herefter kaldet Klagenævnet, har konstateret, at der i en overvejende del af klagesagerne er en række væsentlige formelle fejl, fx manglende eller ufuldstændige begrundelser. Vejledningen er et supplement til Undervisningsministeriets vejledninger og skal ses som "en praktisk hjælp til at tilrettelægge og gennemføre et godt sagsforløb." Vejledningen omhandler både de materielle regler og de generelle og specifikke formelle rettigheder.

⁵⁴ Hans virksomhed er reguleret i grundlovens § 55 og lov om Folketingets Ombudsmand, nr. 473 af 12. juni 1996

⁵⁵ Jf. <http://www.im.dk/publikationer/godbeh/godbehan.htm>

⁵⁶ Se <http://www.klagenævnet.dk/~media/Naevnet/PDF/RUSK%20vejledning%20%2020februar%202010.ashx>
Vejl.s kap. 2 - 6 tager udgangspunkt i SKB, men disse regler gælder iflg. forordet bl.a. også bstanden til småbørn

3.1. Om spørgeskemaundersøgelsen

For at finde ud af om de formelle rettigheder haves i praksis, har jeg gennemført en undersøgelse, hvor forældre til børn i målgruppen har udfyldt et spørgeskema online.⁵⁷ Jeg har i skemaet bl.a. spurgt til, i hvilket omfang afgørelser fra PPR meddeles skriftligt, om forældrene får oplysning om eksistensen af regionale talepædagogiske tilbud, om de utilfredse klager, og hvad utilfredse forældre gør udover at klage. Spørgeskemaet kan ses i sin helhed i bilag 6. Kriterier for deltagelse og hvordan målgruppen er søgt nået mv. fremgår af bilag 4. Alle svarene fremgår af bilag 7. For overskuelighedens skyld har de 'bokse' med svarprocenter mv., der er udtrukket og anvendt i specialet fået figurnumre og er indsat i bilag 5.

74 besvarelser er modtaget fra forældre i målgruppen. Man kunne deltage anonymt, hvilket kun 4 ud af de 74 valgte at gøre. Hvor jeg citerer forældre eller fortæller om deres sag, er navne på børn, institutioner mv. anonymiseret.

Deltagerne er fordelt på 41 forskellige kommuner. De to kommuner med flest deltagere er København og Århus med hhv. 11 og 9 deltagere. I forhold til regionerne kommer 36 fra Region Hovedstaden, 16 fra Region Sjælland, 11 fra Region Syddanmark, 12 fra Region Midtjylland og 2 fra Region Nordjylland. Det er statistisk set for spinkelt et grundlag til at foretage sammenligninger mellem kommuner eller mellem regioner, men stort nok til at undersøge om og i hvilket omfang lovgivningen virker i praksis.

3.1.1 Mulige fejlkilder

Repræsentativitet

- Da der ikke er lavet dækkende, sikre undersøgelser hverken nationalt eller internationalt vedr. prævalensen af disse diagnoser, og da man i Danmark end ikke kender forekomsten af børn med kommunikationsproblemer,⁵⁸ kan intet siges om svarprocenten⁵⁹
- Der kan være en overrepræsentation af ressourcestærke forældre, da de muligvis i højere grad har overskud til at deltage i en undersøgelse som denne, og da de evt. også i højere grad sørger for at årsagen til barnets vanskeligheder afdækkes
- Utilfredse forældre kan være overrepræsenterede, da de kan være mere motiverede end tilfredse for at deltage. Jeg har imidlertid forsøgt, at få både tilfredse og utilfredse til at deltage
- På den anden side kan det også ske, at de mest utilfredse ikke har tid eller energi til at deltage
- Der er gjort meget for at nå målgruppen bredt,⁶⁰ bl.a. ud fra en hypotese om, at forældre til børn med dyspraksi i højere grad end forældre til børn med de to andre diagnoser, er utilfredse. Det må konstateres, at forældre til børn med dyspraksi er overrepræsenteret, idet 81 % af børnene har dyspraksi, se figur 1

Det har næppe nogen større betydning, idet grupperne mod forventning er stort set lige utilfredse, se figur 2. Set under ét er 28 – 33 % af forældrene utilfredse med afgørelserne, hver gang eller de fleste gange, og mellem 46 og 71 % har enten aldrig været utilfredse eller kun været det få gange. Den eneste væsentlige forskel der træder frem er, at de 7 forældre til børn med dysfasi i højere grad end de to øvrige diagnosegrupper er tilfredse, da 71 % af dem aldrig eller kun få gange var utilfredse, mens det tilsvarende tal for de to øvrige grupper er hhv. 46 og 47 %. Til gengæld klager forældre til børn med dyspraksi skriftligt dobbelt så tit (16 %) som forældre til børn med dysfonologi (8 %), se figur 3

Ser man på hvor mange, der klart har givet udtryk for utilfredshed overfor PPR – mundtligt som skriftligt - er grupperne tæt på hinanden, men der er forholdsmæssigt flest forældre til børn med

⁵⁷ Se bilag 4, Fakta om spørgeskemaundersøgelsen

⁵⁸ Jf. s. 6 i 'Overset? En analyse af strukturreformen og den faglige kvalitet af indsatsen for tale-hørehandicappede' fra Mandag Morgen

⁵⁹ Jf. ASHA s. 4-5: http://www.apraxia-kids.org/atf/cf/%7B145BA46F-29A0-4D12-8214-8327DCBAF0A4%7D/CAS_TECHNICAL_REPORT.pdf

⁶⁰ Se bilag 4

dysfasi og dysfonologi, der giver udtryk for utilfredshed - henholdsvis 57 og 53 % mod kun 49 % i forhold til dyspraksi, se figur 4

Aktualitet

Forældre til børn som kun har haft brug for talepædagogisk bistand før 1.1.2007 kunne ikke deltage i undersøgelsen. Dette kriterium er valgt for at sikre oplysningernes aktualitet.

Fejlsvar

Generelt kan siges, at der i en undersøgelse som denne kan forekomme forkerte svar pga. misforståelser eller fx forskellige opfattelser af, hvad begreber som fx 'en afgørelse og 'en klage' er.

Et eksempel: As familie fik to gange nej til talepædagogisk undervisning, med den begrundelse at A var under 4 år. At det er muligt at påbegynde interventionen før barnet er 4 år, i hvert fald for nogle børns vedkommende, viser det forhold, at mange af børnene i undersøgelsen har fået taletræning fra de var 3 år. Da A var 3 år, da forældrene første gang spurgte, er der ikke tale om en rent faglig og saglig vurdering, men om 'en afgørelse' i forvaltningsretlig forstand, nemlig et afslag på taletræning med alder som begrundelse. Forældrene kan også mangle viden om, hvorvidt et tilbud er regionalt eller kommunalt, samt være i tvivl om, hvem der har truffet hvilke afgørelser. Dette skyldes den noget uoverskuelige kommunale struktur og ansvarsfordeling, som oven i købet er forskellig fra kommune til kommune samt det forhold, at der ofte ikke sendes skriftlige afgørelser.

Specifikke fejlmuligheder nævnes i øvrigt i de afsnit, hvor der redegøres for svarene.⁶¹

3.2. Retten til at blive inddraget

Forældrenes ret til at blive inddraget i hele forløbet frem til afgørelse træffes er, som det fremgik af afsnit 2.5, ganske vidtgående og går ud på følgende:

Forældrene kan selv bede PPR vurdere barnet, og en samtale med forældrene skal indgå i vurderingen, som efter samråd med forældrene i fornødent omfang suppleres med udtalelser fra andre sagkyndige. Der kan, ligeledes efter samråd med forældrene, indhentes bistand fra VISO på PPRs initiativ. Forældrene kan bede PPR om at få bistand fra VISO, og har krav på skriftlig begrundelse, hvis dette nægtes. Forældrene kan selv bede VISO om bistand, og med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af bistanden, skal der lægges betydelig vægt på forældrene ønsker.⁶²

3.2.1. Reglerne om forældreinddragelse

Da en sådan inddragelse fx forudsætter, at forældrene oplyses om udrednings- og behandlingsmuligheder, gennemgås først de regler, der regulerer forvaltningens pligt til at oplyse herom, og dernæst redegøres for, hvad forældreundersøgelsen viste om vejledningspligten i praksis, og hvad den ellers viste om forældreinddragelsen.

Generelle regler om vejledningspligt

FVL § 7 angiver en almindelig pligt til at vejlede borgerne "i fornødent omfang", når de "retter henvendelse om spørgsmål indenfor myndighedens sagsområde." Udover at svare på konkrete spørgsmål, skal myndigheden også vejlede borgeren på eget initiativ, når det pga. sagens art eller omstændigheder er relevant, jf. FOB 1999.130. Vejledningen skal sikre "at borgeren får tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på det pågældende område har for vedkommende, ...", jf. FVL-vejl. pkt. 30.

⁶¹ Dvs. afsnit 3.2.2., 3.3.2. og 3.4.2

⁶² Se afsnit 2.5 for regelhenvisninger

De hensyn der begrundes vejledningspligten, er afhængige af borgerens konkrete behov og omfatter bl.a. hensynet til retssikkerheden. Vejledningspligtens omfang og indhold afhænger følgelig af, hvilket retsområde der er tale om.⁶³ Med andre ord skal myndighederne oplyse borgerne således, at de kan varetage deres egne interesser. En sådan interesse kan fx være lediges interesse i at opfylde betingelserne for at få kontanthjælp. Eller forældres interesse i at få den nødvendige hjælp, så deres talehandicappede barn lærer at tale normalt.

Specifikke regler om vejledningspligt

Særlovgivningen⁶⁴ nævner ikke, at forældrene skal oplyses om udrednings- og behandlingsmuligheder, men tildeler forældrene en central rolle i beslutningsprocessen. Bl.a. kan forældrene med henblik på udredningen bede om, at VISO inddrages eller bede om en henvisning til udredning og evt. behandling på et specialiseret taleinstitut. De har ret til at blive hørt og udtale sig om deres opfattelse af barnets behov og at fremsætte ønsker om den nærmere tilrettelæggelse af bistanden.⁶⁵ Kort sagt skal der ske en reel inddragelse af forældrene i beslutningsprocessen.

Sagsbehandlingsvejledningens s. 9f nævner, at forældre i et stort antal af Klagenævnets sager har givet udtryk for utilfredshed med inddragelsen af dem i beslutninger om specialundervisning. Derudover fremgår følgende – vær opmærksom på, at det er et langt uddrag. Det kursiverede er mine fremhævninger: ”Mangelfuldt samarbejde og misforståelser har tilsyneladende ført til mange af de konflikter, der har resulteret i klager.

I alle tilfælde er det *af stor betydning*, at skolen og kommunen grundigt forklarer forældrene/evt. plejeforældre skolens og kommunens opfattelse af barnets behov samt forklarer, hvordan en sag forløber. Det forhold, at der så vidt muligt er en fælles forståelse af barnets behov samt en afstemning af forventningerne kan have stor betydning for, at barnet får den rette støtte.

Det vil derfor være *hensigtsmæssigt*, at parterne allerede i starten af et forløb om specialundervisning til et barn informeres/orienteres om

- Den konkrete sagsgang.
- Mulighederne for specialundervisning (specialpædagogisk bistand)

.....

Information om mulighederne for specialpædagogisk støtte

For at afstemme forældrenes forventninger er det vigtigt, at forældrene *på et tidligt tidspunkt i forløbet* får et overblik og et realistisk billede af, hvilke støttemuligheder kommunen konkret råder, som har relevans i forhold til det pågældende barns vanskeligheder og behov.

Afstemning af forældrenes ønske

Efter bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand skal der lægges betydelig vægt på forældrenes ønsker med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af den specialpædagogiske bistand.

Det er således vigtigt at få afklaret, hvilken hjælp forældrene ser som det rette tilbud for deres barn. Forældrenes opfattelse af barnets vanskeligheder, og hvorledes barnet kan støttes, er vigtige i forhold til beslutningen. Der vil dog kunne opstå situationer, hvor beslutning om iværksættelse af specialpædagogisk bistand og/eller det nærmere indhold ikke er i overensstemmelse med forældrenes holdning/ønsker. I sidste ende er det den faglige vurdering, der er udslagsgivende/afgørende.

⁶³ Jf. s. 279f i 'Forvaltningsret, retssikkerhed, proces, sagsbehandling' af Steen Rønsholdt

⁶⁴ Dvs. FSK, bekendtgørelserne og de to almindelige vejledninger, SMV og SKV

⁶⁵ Se [afsnit 4.2.2](#)

En grundig orientering og en god inddragelse af forældrene er en nødvendig forudsætning for, at der kan etableres et reelt samarbejde om at finde den/de løsninger, der bedst tilgodeser barnets behov. Det er således væsentligt, at forældrene inddrages, og det kan kun ske, hvis forældrene undervejs bliver gjort bekendt med kommunens overvejelser og får mulighed for at fremkomme med eventuelle kommentarer og korrektioner til de oplysninger, der er i sagen.”

Klagenævnets K-meddelelse nr. 7 af 17. december 2008 vedr. kommunernes vejledningspligt. Den siger bl.a., at den almindelige vejledningspligt i FVL § 7 medfører, at kommunerne i sager om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ”skal give forældrene en almindelig og *fornøden* vejledning om deres handlemuligheder i medfør af lovgivningen. Dette kan f.eks. være muligheden for at klage over afgørelser, *eller hvilke rettigheder i øvrigt forældrene har efter lovgivningen.*” (Mine fremhævninger)

Fortolkning

Forældrene kan ikke bede om at få VISO inddraget, eller bede om henvisning til et tilbud til udredning eller behandling, hvis de ikke ved at disse ting findes. PPR kan ikke ”få afklaret, hvilken hjælp forældrene ser som det rette tilbud for deres barn”, hvis PPR ikke oplyser forældrene om mulighederne. Hvis PPR kun oplyser forældre om de tilbud, de selv har tænkt sig at give, inddrages forældrene slet ikke – de bliver ude af stand til at fremsætte ønsker. Endvidere gøres retten til at klage til Klagenævnet⁶⁶ over afslag på henvisning til regionale tilbud illusorisk, hvis forældrene end ikke ved, at der findes regionale specialiserede tilbud.

Når dette sammenholdes med formålet med den almindelige vejledningspligt i FVL § 7 - at borgerne skal have de fornødne oplysninger til at kunne varetage deres interesser - skal forvaltningen oplyse om udrednings- og behandlingsmulighederne - ikke fordi det er ”hensigtsmæssigt”, men fordi det er ”fornødent”, dvs. for at overholde vejledningspligten iht. FVL § 7.

Forvaltningen kan undlade at oplyse forældre om muligheder for talepædagogisk bistand, hvis det er irrelevant. Hvilket det ganske klart ikke er, når børnene - som i denne undersøgelse - har svære og sjældnere forekommende talevanskeligheder. Forældrene skal derfor ”på et tidligt tidspunkt i forløbet”⁶⁷ oplyses om udrednings- og behandlingsmuligheder, hvad enten tilbuddet er regionalt eller kommunalt, hvad enten det er permanente institutionelle tilbud, såsom faste sproggrupper i børnehaver, oralmotoriske teams eller taleinstitutter og lignende, eller om det er ad hoc tilbud, som fx kommunale sproggrupper – i det omfang disse steder har tilbud til børn med det pågældende talehandicap. Af samme årsag skal de også oplyses om muligheden for bistand fra VISO. Disse oplysninger skal PPR give, også selvom forældrene ikke spørger til hvilke muligheder der er.

PPR skal naturligvis tage stilling til, om de mener, at de selv har de nødvendige kompetencer til at kunne dække barnets behov. Men forældrene skal nødvendigvis også gives mulighed for at tage stilling til, om de er enige i PPRs vurdering, eller om de mener, at barnets behov kun kan dækkes af fx specialiserede tilbud. Undersøgelsen viser, at nogle af forældrene er uenige med PPR i spørgsmålet om PPRs kompetencer.⁶⁸

⁶⁶ Iht. FSK § 51, stk. 3

⁶⁷ Se sagsbehandlingsvejledningen s. 9

⁶⁸ Se afsnit 6.2 herunder, ’myndighedernes måde at fungere på’

3.2.2. Forældreinddragelse i praksis

Kursiveret tekst er citater fra undersøgelsens deltagere.

Vejledningspligten

Vejledningspligten er særlig klar, når det gælder *regionale* talepædagogiske tilbud, fordi der her er adgang til administrativ rekurs – i modsætning til kommunale taleinstitutter, hvor man kun kan klage til kommunalbestyrelse, FOMB mv. Derfor er vejledningspligten kun undersøgt i forhold til regionale tilbud.

For at finde ud af, om PPR fortæller alle forældre til børn med svære talehandicap om eksistensen af de regionale tilbud – og ikke kun til de forældre, hvis barn PPR allerede selv har besluttet sig for at henvise, fik forældrene disse to spørgsmål:

”Fik du på et tidspunkt i forløbet oplysning fra PPR om eksistensen af et regionalt talepædagogisk tilbud?”
”Tilbød PPR af sig selv en henvisning til det regionale tilbud?” Svarene fremgår af figur 5 og 6.

Af svarene fra alle 74 familier fremgår, at 69 % på intet tidspunkt fik oplysning om at tilbuddene findes.⁶⁹ Alene på denne baggrund kan udledes, at de fleste forældre ikke vejledes om de muligheder der er. PPR oplyste 20 familier om de regionale tilbud, og af figur 6 fremgår, at 16 ud af de 20 fik tilbuddet af PPR, uden at de selv skulle bede om det. Af det kan man se, at de forældre der oplyses om eksistensen af regionale tilbud primært er dem, som PPR i forvejen har tænkt sig at henvise.

Udpluk af bemærkninger fra dem, der ingen oplysninger fik fra PPR:

- ” *Jeg har ikke fået nogen oplysninger fra PPR i kommunen – kun fraSygehus. PPR har ikke været så behjælpelige*
- ” *Vi har aldrig modtaget oplysninger om de omtalte tilbud*
- ” *Fik dem ikke – måtte selv finde ud af det. PPR nægtede os at få adgang til regionale tilbud som kunne have udredt hende*
- ” *Hvis jeg ikke selv var bevidst om dette tilbud, var jeg ikke blevet henvist til et taleinstitut*
- ” *Oplysninger har der ikke været så meget af. Jeg har selv måttet finde ud af tingene*
- ” *Vi har aldrig modtaget informationer om alternative tilbud/muligheder. Heller ikke ved direkte forespørgsel*
- ” *Vi har oplevet at PPR har været meget ’lukket’ med oplysninger om dette*
- ” *Som forældre kender vi ikke til de tilbud der gives til børn med udtalevanskeligheder. Der er ikke oversigt over tilbud ...*

PPR har pligt til at oplyse om udrednings- og behandlingsmuligheder ”på et tidligt tidspunkt i forløbet”,⁷⁰ dvs. senest på det tidspunkt, hvor der opstår mistanke om, eller hvor det erkendes, at der er svære talevanskeligheder. Der var ikke angivet svarmuligheder, forældrene skulle selv fortælle hvornår. Der kan ikke ud fra svarene udledes noget præcist herom, men minimum 13 af de 20 har fået oplysningen tidligt i forløbet.

⁶⁹ Dog skal det erindres, at forældre til børn med disse tre talehandicap i hhv. Region Sjælland og Hovedstaden ikke siden hhv. 1. januar 2007 og 1. august 2009 har skullet oplyses om *regionale* tilbud, da der ingen har været

⁷⁰ Jf. sagsbehandlingsvejledningen s. 9

Føler forældrene sig i øvrigt inddraget

Oplever forældrene, at der lægges vægt på deres opfattelse af barnets behov og deres ønsker til bistanden? Der blev ikke spurgt direkte til dette i spørgeskemaet, men flere af forældrene havde bemærkninger herom.

Udpluk:

- " *Følte tit at vi ikke blev hørt, og beslutninger blev taget og efterfølgende ikke overholdt*
- " *PPR i har ikke været samarbejdsvillig*
- " *PPR deltager gerne i en masse møder, men reel undervisning og træning gør de så lidt som overhovedet muligt*
- " *Vores talepædagog afviste i starten at henvise til ... (taleinstitut), men måtte til sidst erkende at hun ikke kunne give NN den undervisning han havde brug for. Men det var en lang sej kamp med hende*
- " *Generelt er det hele tiden os selv, der skal være fremme i skoene*
- " *... belært af utilfredshed for et langvarigt forløb uden resultat, så er det nødvendigt at være kritisk og krævende for at opnå hjælp*
- " *Det kræver megen vedholdenhed at komme igennem med det, jeg mener, mit barn har behov for*
- " *At have et handicappet barn i ... kommune er ikke til at have med at gøre, og man skal vide at hver eneste henvendelse fra kommunen og til dig er baseret på laveste fællesnævner. Det tryk forældrene (os) så lægger den anden vej, åbner op for forhandlinger hvor man kan forsøge at forbedre ens barns vilkår en smule. Det er hver eneste gang forbundet med uhyre tidskrævende processer i form af brevskriverier, telefonsamtaler mm. Efter et halvt år kan man så være heldig at få lidt ret, men det er desværre undtagelsen*
- " *.... Med andre ord har kommunen ikke styr på noget når det gælder dyspraksi, og jeg frygter at mange andre børn er kommet i klemme*

Undersøgelsen viser dermed, at forældrene ikke altid inddrages reelt. Dels fordi de ikke i tilstrækkeligt omfang får oplysning om mulighederne, og dels da flere oplever ikke at blive hørt, at deres ønsker ikke tages alvorligt, eller at de først tages alvorligt efter langvarige kampe.

3.3. Retten til at få afgørelser skriftligt

Som ovenfor gennemgås først gældende ret og dernæst, hvad den empiriske undersøgelse viste.

3.3.1. Reglerne om skriftlighed

Generelle regler om skriftlighed

FVL foreskriver ikke nogen generel pligt til, at afgørelser skal meddeles skriftligt, hvilket udledes af formuleringen i FVL § 22: "En afgørelse skal, *når* den meddeles skriftligt, ..."

Forældrene har iht. FVL § 23, stk. 1 ret til, at få en skriftlig afgørelse med begrundelse og klagevejledning forudsat, at afgørelsen ikke gav dem fuldt ud medhold, og de beder om en skriftlig afgørelse inden 14 dage.

Iht. god forvaltningsskik, jf. FVL-vejl. pkt. 209, har forældrene som parter i en afgørelsessag i almindelighed krav på at få afgørelsen meddelt skriftligt. Dette gælder uanset om fristen i FVL § 23 er overskredet eller afgørelsen giver forældrene fuldt ud medhold, dog ikke hvis det er åbenbart, at pågældende ikke har nogen interesse i at få afgørelsen skriftligt.

Specifikke regler om skriftlighed for dette område

FSK er tavs herom, mens SMB § 5, stk. 4 siger: "Forældrene skal skriftligt orienteres om alle indstillinger og beslutninger om iværksættelse af specialpædagogisk bistand." SKB og SKV ligner på dette punkt i det væsentlige hinanden. Dvs. at særlovgivningen giver forældrene en bedre ret end FVL gør. Da FVL er en generel lov, viger den for særreglers bedre rettigheder, jf. lex specialis-princippet. Dvs. at *alle* afgørelser *altid* skal meddeles skriftligt.

Sagsbehandlingsvejledningen fremhæver reglen i kap. 5, s. 16:

"I sager om specialundervisning eller specialpædagogisk bistand hersker der ofte tvivl om, hvornår der er truffet en egentlig afgørelse. Nogle gange er forældrene ikke klar over, om der er truffet en egentlig afgørelse, eller om der er tale om en orientering/tilkendegivelse vedrørende forslag til specialundervisning/specialpædagogisk bistand.

Med en afgørelse indtræder en række vigtige rettigheder for forældrene, og det er således af stor betydning, at det tydeligt fremgår, at der nu er blevet truffet en afgørelse. Når det besluttes, at et barn skal tilbydes specialundervisningstilbud, eller det vurderes, at et barn ikke skal have specialundervisning, er der tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Det bemærkes, at en afgørelse om specialundervisningstilbud altid skal meddeles forældrene skriftligt."

3.3.2. Skriftlighed i praksis

Kursiveret tekst er citater fra undersøgelsens deltagere.

Forældrene skulle i spørgeskemaet bl.a. oplyse, hvor mange gange PPR havde truffet afgørelse om talepædagogisk bistand.⁷¹ De kunne angive enten det præcise antal eller et cirkatal, da det kan være svært at huske.

I de fleste af disse sager er der truffet afgørelser ganske mange gange. Det skyldes dels, at børn med disse former for talevanskeligheder har brug for bistand i meget lange perioder - ofte i nogle år - og dels, at der nogle steder gives meget korte forløb i PPR-regi, på fx 8-10 uger. Er barnet i et regionalt tilbud, skal der hvert halve år tages stilling til om bistanden skal fortsætte, ændres eller ophøre, jf. fx SMB § 7, stk. 1. Dvs. der træffes en ny afgørelse hvert halve år.

⁷¹ Se figur 7 i bilag 5

Formålet med spørgsmålet var, at få forældrene til at tænke over, hvor mange gange der var truffet afgørelse, så de dermed bedre kunne besvare spørgsmålet om, hvor tit afgørelserne var skriftlige.

Svarene viste, at 45 % af familierne altid eller de fleste gange fik afgørelserne på skrift, mens 37 % aldrig eller kun få gange fik det. 8 % fik det halvdelen af gangene, og 11 % svarede ved ikke.⁷²

Af bemærkningerne til spørgsmålet fremgår, at der er nogen tvivl om, hvornår der træffes 'en afgørelse'. På spørgsmålet om hvor mange gange PPR har truffet afgørelse svarer en af forældrene følgende:

" Er nervøs for at jeg ikke forstår spørgsmålet. NN får ingen talepædagogisk undervisning. Talepædagogerne har været nede i hendes børnehave én gang og lave sanglege til samling. Men jeg har spurgt om hun ikke skal have noget undervisning. De første 2 gange fik jeg at vide, at hun var for lille til at få undervisning – sidste gang var svaret "Det er der ikke penge til". Er de svar = "truffet afgørelse"?

Derfor er antallet af skriftlige afgørelser muligvis lavere, end undersøgelsen umiddelbart viser.

Knap hver fjerde familie har aldrig fået skriftlige afgørelser, mens lidt mere end hver fjerde altid har fået det. Dette tyder på, at nogle PPR'er har en konsekvent praksis mht. skriftlighed, dvs. at nogle af dem altid eller aldrig meddeler det skriftligt, eller at visse typer afgørelser aldrig meddeles skriftligt.

⁷² Se figur 8 i bilag 5

3.4. Retten til at få klagevejledning

Da retten til at få klagevejledning og klagevejledningens indhold afhænger af hvilke klagemuligheder der er, redegøres der til en start ganske kort herfor, og dernæst behandles henholdsvis reglerne og praksis. Derudover berettes om hvor mange af de utilfredse forældre der klager, og hvad de fik ud af det.

Om klageret og klagemuligheder

Der er adgang til administrativ rekurs for både småbørn og skolebørn, når det drejer sig om henvisning til eller tilbagetrækning fra regionale tilbud⁷³, jf. FSK § 51, stk. 3, 1. pkt. Der er også en sådan adgang, hvis et skolebarns undervisning kun kan gennemføres med ”støtte i den overvejende del af undervisningstiden”, jf. FSK § 51, stk. 5. Støtte i den overvejende del af tiden er 12 støttetimer ugentligt, svarende til 9 t. á 60 min., jf. SKV kap. 10. Så mange timers talepædagogisk bistand har børn med talevanskeligheder normalt ikke behov for.⁷⁴

Der vil derfor ikke være klageadgang til Klagenævnet i forhold til talepædagogisk bistand, medmindre det drejer sig om henvisninger mv. til kommunale specialskoler og specialklasser eller regionale tilbud. Mao. er der ikke adgang til at klage til en uafhængig instans, også kaldet administrativ rekurs, når det drejer sig om talepædagogisk bistand fra fx PPR, kommunale taleinstitutter eller kommunale oralmotoriske teams. I forhold til sådanne afgørelser er der alene *mulighed* for – ikke en *ret* til⁷⁵ - at klage til følgende: kommunalbestyrelsen,⁷⁶ kommunaltilsynet, FOMB og eventuelle kommunale ombudsmænd, kaldet borgerrådgivere.⁷⁷ Der er derudover ret til at rejse sag ved domstolene, hvis betingelserne herfor opfyldes.

3.4.1. Reglerne om klagevejledning

Det hjælper ikke at have ret til eller mulighed for at klage, hvis man ikke kender disse muligheder. Der er derfor fastsat regler om, hvornår klagevejledning skal gives. Disse gennemgås kort i det følgende.

Generelle regler om klagevejledning

FVL § 25 angiver, at der kun er pligt til at give klagevejledning, når afgørelsen meddeles skriftligt, den kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, og parten ikke har fået fuldt ud medhold. Med udtrykket ’anden forvaltningsmyndighed’ menes fx en trindhøjere myndighed eller selvstændigt klageorgan. Kommunalbestyrelsen er ikke i fht. PPR en anden forvaltningsmyndighed, da begge, iht. princippet om kommunal enhedsforvaltning, er forskellige dele af den samme kommunale forvaltning. Da kommunerne iht. grundloven § 82 har selvstyre, er der ingen trindhøjere forvaltningsmyndighed i forhold til kommunerne. Der er derfor ikke ret til at klage til en anden myndighed, dvs. administrativ rekurs, medmindre andet er bestemt. Af hensyn til retssikkerheden er det oftest bestemt, at der er en sådan administrativ rekurs. Fx kan afgørelser truffet iht. serviceloven som udgangspunkt påklages til de sociale ankenævn.⁷⁸ Som nævnt ovenfor er der i de fleste sager om talepædagogisk bistand ikke adgang til administrativ rekurs.

I forhold til regionale tilbud skal der derfor iht. FVL § 25 - da afgørelserne altid skal meddeles skriftligt - altid gives klagevejledning, medmindre forældrene får fuldt ud medhold. I alle andre sager om talepædagogisk bistand er der ikke ret til administrativ rekurs,⁷⁹ og derfor er der ikke klagevejledningspligt iht. denne bestemmelse.

⁷³ Det samme gælder henvisninger til specialklasser og specialskoler, jf. FSK § 51, stk. 3, 2. pkt.

⁷⁴ Fx har børn med verbal dyspraksi bedre af flere korte træningssessioner om ugen end få lange, jf. ASHA s. 40

⁷⁵ man kan altid klage, men har ikke et egentligt retskrav på at få behandlet klagen, FOMB og tilsynet afgør fx selv hvilke klagesager de finder det relevant at behandle

⁷⁶ Klagen behandles som regel af andre end kommunalbestyrelsen

⁷⁷ Der er pt. ’borgerrådgivere’ i København, Høje-Taastrup, Guldborgsund, Kalundborg, Næstved og Sønderborg

⁷⁸ Se § 166 i serviceloven, lov om social service nr. 941 af 1. oktober 2009

⁷⁹ Bortset fra, at der kan klages over henvisninger til og indholdet af tilbud i specialklasser og specialskoler iht. FSK § 51

Ved siden af de specifikke regler i FVL om klagevejledning, gælder også en retlig pligt til at vejlede om klagemuligheder iht. FVL § 7, se i øvrigt det i afsnit 3.2.1 nævnte om bl.a. baggrunden for FVL § 7. FVL § 7 er typisk relevant, "hvor en utilfreds borger ikke har mulighed for administrativ rekurs, men hvor forvaltningen *efter omstændighederne* skal vejlede om muligheden for at rette henvendelse til Folketingets Ombudsmand, jf. § 7."⁸⁰

"Klagevejledning i medfør af god forvaltningsskik og/eller FVL § 7 kan eksempelvis omfatte mundtligt meddelte afgørelser samt muligheden for retlig efterprøvelse ved ombudsmand, domstole, det kommunale tilsyn, remonstration og genoptagelse"⁸¹.

Dvs. at der iht. FVL § 7 og god forvaltningsskik, alt efter omstændighederne, er en udvidet pligt til at vejlede om klagemuligheder i afgørelsessager. Hvis en familie meget klart giver udtryk for utilfredshed med afgørelsen, vil der af retssikkerhedsmæssige grunde være behov for klagevejledning. Der vil derfor iht. FVL § 7 og god forvaltningsskik være en retlig pligt til at vejlede om, at der kan klages til FOMB, kommunaltilsynet eller fx til en kommunal ombudsmand, hvis der er en sådan.

Specifikke regler om klagevejledning

SMV nævner i kap. 3, s. 5 at afgørelsen skal begrundes og foreligge skriftligt, samt at forældrene samtidig hermed skal orienteres om deres klagemuligheder, jf. kapitel 8.⁸² Da der bl.a. i kap. 8 udtrykkeligt siges, at der kan klages over tilbuddet om specialpædagogisk bistand til kommunalbestyrelsen, bør forældrene ud fra en kontekstfortolkning vejledes om denne klagemulighed i de skriftlige afgørelser.

Sagsbehandlingsvejledningens kap. 5 eksempel på, hvordan klagevejledningen kan se ud relaterer kun til de tilfælde, hvor der er administrativ rekurs.

Kap. 8, s. 23 om vejledningspligten fortæller om indholdet i FVL § 7 og siger, at "Det er ikke altid tilstrækkeligt kun at yde vejledning, når borgeren selv beder om det. Myndigheden har også en vejledningspligt, selvom vedkommende ikke direkte eller indirekte har bedt om vejledning, men hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren information om, hvilke regler mv. der gælder på det pågældende område."

Følgende fremgår af kap. 13, s. 35 om klagevejledning: "Pligten til klagevejledning i forbindelse med skriftlige afgørelser, som kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, sikrer at borgeren får viden om sin mulighed for at klage. Som følge af den almindelige vejledningspligt bør myndigheden også, *hvor en afgørelse meddeles mundtligt* (min fremhævning), give klagevejledning, fx hvis der er en klagefrist."

Dernæst citeres FVL § 25, mens FVL § 7 ikke nævnes.

Den sidste sætning er direkte misvisende, idet afgørelser om bevilling af specialpædagogisk bistand *altid* skal være skriftlige – hvilket også fremgår andetsteds af vejledningen. Dvs. der skal altid vejledes om klageadgangen til Klagenævnet i afgørelser, hvor der er denne klageadgang - medmindre afgørelsen giver forældrene fuldt ud medhold.

Sagsbehandlingsvejledningen nævner ikke, at der – når der ikke er ret til administrativ rekurs – i stedet er mulighed for at klage til fx FOMB og kommunaltilsynet, og nævner ikke FVL § 7 i afsnittet om klagevejledning og nævner heller ikke i hvilke situationer, det kunne være relevant at vejlede forældrene herom.

⁸⁰ Se. s. 524, 'Forvaltningsret, retssikkerhed, proces, sagsbehandling' af Steen Rønsholdt

⁸¹ Jf. s. 527, 'Forvaltningsret, retssikkerhed, proces, sagsbehandling' af Steen Rønsholdt

⁸² SKV kap. 2 siger "Desuden skal forældrene informeres om klagemuligheder i forhold til den tildelte støtte."

3.4.2. Klagevejledning i praksis

Gives der klagevejledning i overensstemmelse med dette – dvs. i de tilfælde hvor forældrene klart giver udtryk for utilfredshed?

Forældreundersøgelsen viste, at 36 af de 74 forældre, dvs. knap halvdelen, selv mener, at de gav klart udtryk for utilfredshed med afgørelsen. 30 % gjorde ikke og 22 % svarede ved ikke.⁸³

16 % af deltagerne angav, at PPR hver gang eller de fleste gange oplyste om klagemuligheder, mens 66 % fik aldrig eller kun få gange klagevejledning - heraf sagde 57 %, at de aldrig fik det.⁸⁴

Som det ses i figur 11 i bilag 5, får de utilfredse paradoksalt nok ikke klagevejledning oftere end de tilfredse. Af de 36 (se 'basis' i figur 11) der overfor PPR klart gav udtryk for utilfredshed, siger 58 % at de aldrig fik klagevejledning, mens 17 % oplyser, at de kun fik det få gange.

Dvs. at 3 ud af 4 familier aldrig eller kun få gange fik klagevejledning – selvom de mener, at de gav klart udtryk for utilfredshed.

Uanset om de der træffer afgørelsen, mener barnets behov er dækket eller ej, bør de vejlede forældre, der klart giver udtryk for utilfredshed, om deres klagemuligheder – hvad enten der er administrativ rekurs eller ikke. Det sker ifølge disse oplysninger sjældent.

⁸³ Se figur 9 i bilag 5

⁸⁴ Se figur 10 i bilag 5

4. Forældrereaktioner på utilstrækkelig bistand

Det er nyttigt at vide lidt om, hvordan forældre reagerer på utilstrækkelig bistand, da det kan bidrage til at belyse konsekvenser af og årsager til, at retten nogle gange forbliver ord på papir. Hvis der fx aldrig klages, får beslutningstagere ikke viden om, at der er problemer, og kan derfor ikke gøre noget ved dem. Det er følgelig relevant, at vide om og i hvilket omfang forældre klager, kende årsagerne til at ikke alle utilfredse klager samt vide, hvad forældrene vælger at gøre i stedet.

I det følgende redegøres for, hvad spørgeskemaundersøgelsen viste om følgende:

- hvor mange af de utilfredse klager skriftligt
- hvad forældrene fik ud af at klage – mundtligt som skriftligt
- hvorfor utilfredse familier har undladt at klage
- hvad utilfredse forældre har valgt at gøre i stedet for at klage

Hvor mange af de utilfredse klager skriftligt

For at finde ud af, hvor mange der rent faktisk klager skriftligt, skulle forældrene oplyse, hvor ofte de var utilfredse med afgørelsen/erne på afgørelsestidspunktet, og om de på noget tidspunkt har klaget skriftligt.⁸⁵ Årsagen til, at der kun er spurgt til utilfredsheden på *afgørelsestidspunktet*, er at det alene undersøges, hvor mange utilfredse der klager – og årsagerne til, at nogle undlader klage.

Mere end hver fjerde familie (27 %) var utilfredse med alle eller de fleste afgørelser, mens over halvdelen (52 %) aldrig eller kun få gange var utilfredse. 9 % var utilfredse med ca. halvdelen af afgørelserne. Når der ses bort fra ved ikke svarene, har 19 familier ud af 65 aldrig været utilfredse, mens 46 familier har været utilfredse mindst en gang.

Ses de 46 familier, der har været utilfredse i et eller andet omfang,⁸⁶ i sammenhæng med de 74 deltagere i undersøgelsen, har langt over halvdelen – 62 % - været utilfredse med en eller flere afgørelser. Kun lidt mere end hver fjerde (26 %) var altid tilfreds.

Når andelen af skriftlige klager (23 %)⁸⁷ sammenholdes med andelen af de, der enten mundtligt eller skriftligt klart har givet udtryk for utilfredshed (49 %), må det konkluderes, at andelen af utilfredse forældre er betydelig, og at mange klager skriftligt, men at også mange af de utilfredse undlader at klage skriftligt. Da antallet af afgørelser, folk er utilfredse med ikke kan opgøres præcist, kan der ikke siges noget præcist om, hvor ofte utilfredse klager over en afgørelse, som de ikke er tilfredse med.

Det skal bemærkes, at den reelle utilfredshed med det bevilgede kan være større, da der alene spørges til forældrenes utilfredshed på det tidspunkt, hvor afgørelserne blev truffet. Ikke på et senere tidspunkt, hvor forældrene evt. har fundet ud af, at det bevilgede var utilstrækkeligt – eller hvor de har konstateret, at det bevilgede aldrig blev sat i værk.

- En forælder siger: *"Jeg var tilfreds med afgørelserne hver gang. De blev bare ikke ført ud i livet. Pga. omlægning og andet som berørte PPR's arbejdssituation. Først efter 2,6 år skete der noget."*
- Andre har stolet på, at afgørelserne var til barnets bedste, men har senere fundet ud af, at det ikke var tilfældet: *"I starten havde vi en stor tiltro til PPR's ekspertise og afgørelser, og de måtte jo vide bedst inden for deres område Vi har dog siden lært at pauser i forløb er ofte mere et udtryk for ressourcemangel."*

På den anden side kan den reelle utilfredshed også tænkes at være mindre, da en forælder kan have været utilfreds på tidspunktet for afgørelsens meddelelse, men have ændret mening efter at have diskuteret sagen igennem med PPR, hvilket en familie gav udtryk for var tilfældet.

⁸⁵ Se hhv. figur 11 og 12 i bilag 5

⁸⁶ Dvs. hver gang, de fleste gange, halvdelen af gangene eller få gange

⁸⁷ Se figur 13

Hvad fik forældrene ud af at klage – mundtligt som skriftligt

Forældrene blev bedt om med egne ord at oplyse, hvad de fik ud af at klage – uanset om de klagede mundtligt eller skriftligt. Det er meget forskelligt, om forældrene fik noget ud af at klage og i givet fald, hvad de fik ud af det. Nogle fik det, de ville have, nogle fik det ikke, men fik dog mere end først bevilget, og andre fik intet ud af det. Nogle fik noget ud af at klage mundtligt, en fik medhold efter at have truet med at gå til medierne, en anden fik først medhold efter at være gået til medierne, nogle fik først medhold efter at have udnyttet deres ret til administrativ rekurs, en anden familie fik først noget ud af at klage efter at have involveret politikerne i kommunens børn- og ungeudvalg.

Hvorvidt man får noget ud af at klage, afhænger formentlig ofte af rigtig mange ting: om man giver indtryk af at kende sine rettigheder, hvem man klager til samt om og hvordan man følger op på klagen.

Udpluk af hvad forældrene oplyser at have fået ud af at klage:

- " Ingen ting konkret – ud over en masse tid på mailkorrespondance og møder
- " På fonologiforløbene i børnehaven insisterede vi kraftigt på at NN ikke skulle have en anbefalet pause fra juni til dec. i taleundervisningen og en ny undersøgelse på Oralmotorisk team, da fonologiforløbene ikke synes at have effekt. Begge dele blev indvilliget
- " Vi fik intet ud af det. Ønskede privat bistand med en talepæd. der havde speciale kendskab, men blev afvist, da PPR mente at have den fornødne viden. NN havde intet sprog på det tidspunkt og PPR kunne tilbyde talepæd. 1-2 gange månedligt
- " Efter vores involvering af politikerne, gik den nye chef for PPR ind i sagen og sørgede for supervision til kommunens talepædagoger (det var supervision fra en talepædagog med solid erfaring med dyspraksi) samt undervisning tre formiddag om ugen (9 t i alt) og tilbuddet er rigtig godt til NN. Så vi føler vi fik noget ud af at gå videre
- " Jeg klagede mundtligt og lagde pres på PPR ved at kontakte chefen for PPR, taleinstituttet og psykologen i PPR-teamet. Det hjalp

Årsager til, at ikke alle utilfredse forældre klager

Som førnævnt var 62 % af forældrene utilfredse med en eller flere afgørelser på afgørelsestidspunktet og knap hver fjerde af de 74 deltagere har klaget skriftligt, 23 %. Der er derfor ganske mange af de utilfredse, der ikke klager. Forældrene blev spurgt om årsagerne hertil og fik flere svarmuligheder, da der ofte kan være mere end en enkelt grund til at man ikke klager.

Undersøgelsen viste følgende:⁸⁸

Angst for at skade samarbejdet afholdt næsten hver fjerde (24 %) fra at klage.

- " Første gang var vi meget bange for at det ville skade samarbejdet og vi følte ikke vores klage ville nytte – i de efterfølgende situationer blev vi enige om at de ikke varetog NN's behov på bedst mulig vis og vi valgte derfor at tage kampen op

Manglende viden om klagemuligheder angav knap hver fjerde familie (22 %) som årsag.

- " Jeg vidste faktisk ikke det var muligt at klage over det tilbud der var givet. Vi er informeret om at der kan tilbydes max 2 seancer ugentligt og det er det dobbelte af hvad øvrige børn med taleproblemer tilbydes

⁸⁸ Se figur 15

Manglende tro på at det nytter, var grunden til at knap en fjerdedel (23 %) ikke klagede og udover de i skemaet angivne årsager, oplyste flere, at de manglede tid eller energi til at tage kampen op - at de måtte prioritere andre ting. Et par eksempler:

- " Vi valgte at bruge vores ressourcer på at hjælpe vores barn frem for "dialog" med PPR, da det er som at slå i en dyne
- " Orker simpelthen ikke kæmpe mod systemet og betaler selv

Hvad gør utilfredse forældre ud over evt. at klage

Forældre der oplever, at barnets behov ikke tilgodeses, kan reagere på denne retstilstand på andre måder end ved at gå retlige veje, dvs. at klage og lignende. For at undersøge dette, skulle forældrene svare på følgende spørgsmål: "Hvis du på noget tidspunkt i forløbet syntes, at den talepædagogiske bistand var utilstrækkelig, angiv da her hvordan du reagerede på dette (udover evt. at klage)"⁸⁹

Det fremgår af svarene, at 3 gik til medierne, næsten halvdelen af deltagerne undersøger selv, hvad de kan gøre/hvilke muligheder de har og flere oplyser, at de selv træner barnet.

Det mest bemærkelsesværdige er, at 11 ud af de 74 familier har valgt at betale for supplerende bistand fra en privatpraktiserende talepædagog, og 3 familier har helt fravalgt kommunale tilbud og i stedet betalt for bistand fra en privatpraktiserende talepædagog.

Udpluk fra familiernes historier om, hvad de gjorde i stedet for at klage:

- En af de deltagende forældre gik til medierne,⁹⁰ afgørelsen blev ændret og moren sagde iflg. avisen: "*... Det føles skønt at blive hørt og blive taget alvorligt. Men jeg tror stadigvæk, at det skyldes, at vi var i avisen med historien.*"
- En familie betalte selv for udredning: "*efter mange ganges tovtrækkeri med overhovedet at få dem til at anerkende behovet, men det hjalp da vi fik verbal dyspraksi diagnosen.*"
- I stedet for at klage over PPRs afslag på at henvise til udredning i specialiseret institut, bad en anden familie i stedet sygehuset henvise: "*Da PPR ... ikke ville lave en henvisning (kun for undersøgelse fra Taleinstituttet i ...), fik vi sygehuset til at lave en henvisning. Som PPR ... så blev nødsaget til at betale.*"
- En familie flyttede til kommuner, som de mente havde bedre tilbud: "*...på baggrund af talepædagogens manglende hjælp til NN flyttede vi til Frederiksberg... Efter skolestart manglede igen støtte fra talepædagogen, hvorfor vi flyttede til Fredensborg.*"

⁸⁹ Se figur 14 i bilag 5

⁹⁰ <http://www.fyens.dk/article/1150704:Odense--Frode-faar-lov-at-fortsaette-paa-specialskole>

Artiklens overskrift er i øvrigt misvisende, da der er tale om et regionalt taleinstitut, ikke en specialskole

5. Sammenfatning

I det følgende gengives ganske kort,⁹¹ hvad undersøgelserne af rettighederne i lovgivningen og i praksis har vist.⁹²

Kommunerne har ansvaret for, at børn med svære talevanskeligheder får den fornødne bistand til, at lære at tale normalt så betids, at de kan starte i skole på lige fod med andre børn. Forældrene har ret til at blive inddraget i hele beslutningsprocessen, og de har bl.a. ret til at få oplysninger om udrednings- og behandlingsmuligheder, på det tidspunkt hvor der fattes mistanke til/det erkendes, at barnet har svære talevanskeligheder.

Ikke alle forældre oplever at blive inddraget som forudsat. Bl.a. oplyses der ikke i tilstrækkeligt omfang om udrednings- og behandlingsmuligheder, og nogle af familierne føler ikke, at de kan påvirke beslutningerne, andre oplever at de skal udkæmpe hårde magtkampe.

Andelen af utilfredse forældre er betydelig - 1 ud af 4 har været utilfredse med alle eller de fleste afgørelser på det tidspunkt den blev truffet, og langt over halvdelen, 62 %, har været utilfredse med en eller flere afgørelser.

Selvom der siden 1. januar 2007 har været et – i forhold til generelle forvaltningsretlige regler – skærpet skriftlighedskrav, således at afgørelserne i disse sager altid skal meddeles skriftligt, får mere end hver tredje familie aldrig eller kun sjældent afgørelserne på skrift. Af svarene fremgår, at forældrene ofte ikke ved hvornår, der er truffet afgørelse.

Derudover viste undersøgelsen, at 3 ud af 4 af de forældre, der overfor PPR klart gav udtryk for utilfredshed, aldrig eller kun få gange fik klagevejledning. På trods af at der iht. FVL § 7 og god forvaltningsskik skal vejledes, når det - som her - er relevant.

Mange klager skriftligt, men nogle undlader at klage skriftligt bl.a. fordi, at de ikke kender deres klagemuligheder, er bange for at skade samarbejdet, ikke tror at det nytter eller fordi, de ikke har tid og energi til det. Det er meget forskelligt hvad de der klager, mundtligt som skriftligt, får ud af det – nogle får det ønskede, andre ikke.

Udover eller i stedet for at klage, undersøger mange deres muligheder selv og/eller træner selv barnet. Hele 11 ud af de 74 deltagende familier valgte selv at betale for supplerende bistand fra en talepædagog, og 3 familier fravalgte det kommunale tilbud og købte bistanden selv.

⁹¹ For en mere udførlig opsummering henvises til afsnit 7 om konklusioner

⁹² Regelhenvisninger mv. er udeladt, da det fremgår at foregående afsnit

6. Rettsociologisk analyse af mulige årsager

Formålet med dette speciale er som nævnt, ikke blot at se på hvilke rettigheder der gælder, men også at undersøge i hvilket omfang disse udmøntes i virkeligheden, samt – i det omfang de ikke gør – hvad de mulige årsager kan være.

Undersøgelsen har vist, at nogle af forældrene kun har de formelle rettigheder på papiret, ikke i praksis. Det ville ikke være noget problem, hvis de i øvrigt oplevede, at lovens overordnede formål blev opfyldt, dvs. at børnene fik dækket deres behov for talepædagogisk bistand. Det mener mange af forældrene i undersøgelsen imidlertid ikke, at børnene får, hvilket fremgår af, at over halvdelen har været utilfredse med en eller flere afgørelser, at mange klager skriftligt som mundtligt, og at nogle familier mener, at afgørelserne præges af manglende viden og økonomiske ressourcer (se afsnit 6.2). Der er derfor god grund til at undersøge årsagerne til, at hverken de materielle eller formelle rettigheder får fuld effekt.

Det kan være vanskeligt at identificere de præcise årsager til dysfunktionel lovgivning, men Dahlberg-Larsen omtaler otte faktorer af betydning for retsreglers virkning, se umiddelbart herunder. Derudover kan andre teorier om ret bidrage til forståelsen af, hvorfor børnene i undersøgelsen trods lovgivningens målsætning ikke altid får den nødvendige hjælp. Der redegøres derfor indledningsvis for retsteoriene, og med udgangspunkt i disse samt empirien, analyseres først de mulige årsager til, at lovens overordnede formål og reglerne om forældreinddragelse og beslutningsproces ikke i altid synes at få virkning i praksis, og dernæst årsagerne til, at procedurereglerne ikke gør det.⁹³

6.1. Rettsociologiske teorier

Jørgen Dahlberg-Larsen, dr.jur. og professor i rettssociologi og retslære ved Aarhus Universitet, har fremsat en teori om otte grupper af faktorer, der ikke skal opfattes som udtømmende, men som enten hver for sig eller sammen har betydning for retsreglers virkning.⁹⁴ Han mener, at de kan fungere som en checkliste ved undersøgelser af rettens virkninger. Dette vil jeg gøre på den måde, at de faktorer jeg finder irrelevante eller af mindre betydning for det emne, der analyseres, ikke nævnes. Min analyse tilsigter dermed ikke at være udtømmende.

I det følgende referer jeg de otte faktorer, og knytter egne kommentarer til, hvor det er relevant.

De otte faktorer der har betydning for reglers effekt er som følger:

1. **Selve loven** - dvs. retten i sig selv kan være en hindring, fx hvis reglen er svær at forstå, fordi den er vag og upræcis, hvis dens budskab strider mod almindelige normer eller interesser i samfundet, hvis procedurereglerne ikke er egnede til at realisere lovens formål eller hvis overtrædelse af reglen ikke har konsekvenser for dem, der skal overholde den. Det har fx også betydning, om der er bestemte organer med kompetence til at sikre lovens gennemførelse, eller om det er op til borgerne selv at sørge for det. Er reglerne upræcise, har det betydning om formålet er klart og entydigt eller formuleret vagt og generelt
2. **Retssystemet i øvrigt** - "Enhver lov må fortolkes og forstås på baggrund af hele det gældende retssystem, og ofte findes der elementer, som i praksis kommer til at modvirke de formål, der er angivet i den enkelte lov." Som eksempel herpå, nævner han bl.a. bevisbyrde regler
3. **Hvordan myndighederne på området fungerer** - har myndigheden fx valgt at spille en afskrækkende og kontrollerende rolle som 'politi' eller fx en vejledende rolle som 'hjælper'. En myndighed kan gå aktivt ind for og acceptere reglernes intentioner, eller aktivt eller passivt udvise modvilje. Personalerekruttering, arbejdspress og meget andet spiller også ind

⁹³ Der henvises kun i ringe omfang til regler, da dette er gjort i de foregående afsnit

⁹⁴ Se side 234 – 236 i 'Lovene og livet', af Jørgen Dalberg-Larsen, 2005

4. **Borgerne selv.** Dahlberg-Larsen anfører, at de berørte borgere oftest er den vigtigste aktørgruppe. "Hvis borgernes holdning til lovens budskab er positiv, har den selvsagt lettere ved at slå igennem end ellers." Her hentyder han dog til lovgivning, hvis formål er at ændre borgernes adfærd. Selvom han ikke nævner, hvilken betydning borgernes adfærd har, når det gælder lovgivning, der tillægger borgerne rettigheder, har borgernes valg af handlinger også her stor betydning. Mange klagesager kan måske afføde flere ressourcer til et område, eller kan bevirke at loven ændres, så den ikke giver en bedre ret på papiret, end der er politisk vilje og økonomisk evne til at yde. Retssager kan fx være med til at ændre fortolkningen og anvendelsen af en lov. Hvis fx en ordblind af en domstol får tilkendt erstatning fra kommunen, fordi de i strid med lovgivningen ikke har ydet den fornødne hjælp, vil dette formentlig afføde en bedre kommunal indsats for ordblinde. Dahlberg-Larsen nævner endvidere, at det også har betydning hvordan borgerne er organiseret til forsvar for eller varetagelse af deres interesser
5. **Den politiske baggrund for lovgivningen og de aktuelle politiske styrkeforhold** har betydning. Ud fra et magtfordelingssynspunkt burde politikken og dens mekanismer ophøre med at fungere, når loven er vedtaget, men det er ikke altid tilfældet i praksis. "De politiske styrkeforhold kan af talrige kanaler få betydning for den måde, hvorpå loven realiseres. Specielt betyder det meget at sidde inde med regeringsmagten"
6. **Tilførsel af økonomiske ressourcer** – selvom dette er et spørgsmål om bl.a. politiske styrkeforhold, nævner Dahlberg-Larsen det som en selvstændig faktor, fordi økonomien har så markant betydning for om lovgivning udmøntes
7. **Kommunikationsprocesserne** fra loven og ud til myndigheder og borgere har også afgørende betydning – det er nødvendigt for de berørte at kende og forstå reglerne
8. **Indirekte årsager, herunder strukturelle**, kan også være en kausal faktor

Udover disse teorier nævnes her ganske kort andre relevante teorier om ret, som kan bidrage til analysen. Den tyske sociolog og økonom, Max Weber, mente at det vigtigste i den moderne retsstat var borgernes retssikkerhed. Med retssikkerhed mente han, at borgerne kunne forudberegne deres ret. Han mente derfor, at formelt rationelle regler, hvorefter reglerne er det styrende, var at foretrække for materielt rationelle, dvs. formålsrationelle regler, hvor målet er det styrende. På Webers tid gav dette syn på retsreglers ideelle udformning god mening, da reguleringen dengang primært gik ud på, at regulere borgernes frihed - ikke som i den senere velfærdsstat, at give borgerne rettigheder.

Den efterfølgende fremkomst af velfærdsstaten medførte en øget retliggørelse af mange livsområder og blev af flere samfundsforskere, bl.a. den tyske samfundsforsker Jürgen Habermas, kritiseret for at have 'koloniseret' borgernes livsverden. Med det mener han, at det bliver administrative og retlige faktorer der bestemmer folks tilværelse, og at dette medfører afmagt og fremmedgjorthed.⁹⁵ På den baggrund fremkom nye teorier om, at retten ikke på alle retsområder bør bestemmes af konkrete og præcise regler – at forudsigelighed ikke altid er det vigtigste. Særligt på mere følsomme retsområder som fx social, kultur- og undervisningsområdet har borgere snarere end forudsigelighed brug for, at deres forskelligartede behov dækkes. Teorier som Habermas' kommunikative rationalitet og Gunther Teubners reflektive ret⁹⁶ handler om, at retten på egnede områder bør bestemmes ved mere upræcise, formålsrationelle regler som i højere grad kan tilgodese individuelle behov. I den reflektive ret består rationaliteten i procedurereglerne, som skal udformes således, at afgørelser træffes af de direkte berørte personer. Grundideen er, at man derved får de bedste afgørelser - idealet er, at "ingen får nogen *overvægt* i forhold til andre, og således at problemerne kan løses gennem en *åben drøftelse*, hvor alene *argumenternes vægt*, og ikke økonomisk eller politisk magt, bliver afgørende." Teorien postulerer, at der er mulighed for at løse problemerne på en sådan måde, at betydningen af magtforskelle elimineres, og at fornuften kommer til at bestemme rettens

⁹⁵ Se s. 78 i 'Lovene og livet', af Jørgen Dalberg-Larsen

⁹⁶ Jf 'Lovene og livet', Dalberg-Larsen, s. 306

indhold.⁹⁷ Som Dahlberg-Larsen så rigtigt påpeger, tyder hidtidige erfaringer ikke på, at den rene fornuft kan råde i situationer, hvor meget står på spil og der er klart modstridende interesser.⁹⁸

Den moderne 'realistiske' beslutningsteori taler ikke om, hvordan den ideale beslutningsproces ser ud, men skildrer, hvad der reelt karakteriserer beslutninger. Det påpeges at beslutningsrationaliteten i konkrete situationer, hvor skønsmæssige afgørelser skal træffes - snarere end at være en formålsrationel beslutning, hvor eksperter finder frem til hvordan man bedst realiserer målsætning, og hvor afgørelsen baseres herpå - ofte begrænses af tidspres, at man ofte er usikker på virkningerne af beslutningen, især de langsigtede, og at beslutningen i øvrigt ofte skal træffes under pres fra flere forskellige sider. Dette kan medføre at man først og fremmest forsøger at undgå klart uønskede resultater, frem for med afgørelsen at frembringe optimale tilstande. Den amerikanske samfundsforsker, Charles E. Lindblom, betegner dette som "the science of muddling through."⁹⁹ Lindblom mener, at beslutningsprocessen er trinvis voksende, dvs. den ene beslutning ses som et resultat af den tidligere beslutning, og det er fx ikke realiseringen af formålet, der styrer processen. Som Dahlberg-Larsen siger: "Hvis man vil tale om rationalitet i sådanne beslutningsprocesser, er der nærmest tale om den rationalitet, der ligger i at holde systemet i gang og få produceret beslutninger, der er acceptable for de forskellige involverede parter og interesser. Forhandlinger kommer ofte til at indtage en vigtig rolle i processen, og målet vil ofte kunne anskues som det at opnå en konfliktløsning snarere end en afgørelse med et bestemt indhold..."¹⁰⁰

⁹⁷ Jf. 'Lovene og livet', af Jørgen Dalberg-Larsen, s. 307 – 309

⁹⁸ Se 'Lovene og livet' af Dahlberg-Larsen, s. 310

⁹⁹ Jf. s. 197 i 'Lovene og livet' af Dahlberg-Larsen

¹⁰⁰ 'Lovene og livet', af Jørgen Dalberg-Larsen, side 197 – 198

6.2. Mulige årsager til at loven ikke efterleves fuldt ud

Her undersøges de mulige årsager til, at ikke alle børnene i undersøgelsen får den hjælp, de har behov for og dermed ret til, dvs. årsagerne til at de materielle rettigheder ikke altid haves i praksis.

Da virkeliggørelsen af lovens overordnede formål bl.a. afhænger af, hvorvidt forældreinddragelse, vurderinger og beslutningsprocesser sker som forudsat, analyseres i dette afsnit årsagerne til, at det ikke altid sker. Årsagerne til at hhv. skriftligheds- og klagevejledningsreglerne ikke overholdes fuldt ud behandles særskilt i afsnit 6.3 og 6.4 herunder.

Dahlberg-Larsen nævner faktorerne enkeltvis, og jeg vil i det følgende også gennemgå dem enkeltvis, men det skal fremhæves at de faktorer, der har betydning for om lovgivning slår igennem i praksis, ofte spiller sammen – en faktor kan alene eller sammen med en anden faktor have betydning for tilstedeværelsen af en tredje faktor. Knappe økonomiske ressourcer vil i kombination med formålsrationel lovgivning, fx både kunne medføre at børnene ikke får den nødvendige bistand – eller at nogle få børn gør, fordi magtkampe mellem forældre og forvaltning bliver udslagsgivende for afgørelsernes indhold. Knappe ressourcer kan også være årsag til, at talepædagoger ikke får den nødvendige talepædagogiske og forvaltningsretlige viden til at kunne opfylde lovens overordnede formål og/eller overholde procedurereglerne. Det er derfor vigtigt, at have denne interaktion mellem de enkelte faktorer for øje ved læsning af dette kapitel.

Lovens budskaber

Det overordnede formål med bistanden

En regels budskab får ofte ikke virkning, hvis det strider mod de almindelige normer i samfundet.

På trods af den verserende offentlige debat, hvor handicappede nærmest får skyld for, at være årsag til kommunernes økonomiske problemer, må det antages at være almindeligt anerkendt i Danmark, at det er en samfundsmæssig opgave, at hjælpe børn med handicap eller nedsat funktionsevne - bl.a. således at børn med talevanskeligheder lærer at tale normalt. Derfor kan denne faktor ikke forklare, hvorfor nogle ikke hjælpes.

Budskaberne i reglerne om forældreinddragelse, faglig vurdering mv.

Det generelle budskab i reglerne om forældreinddragelsen generelt er dette: "en grundig orientering og en god inddragelse af forældrene er en nødvendig forudsætning for, at der kan etableres et reelt samarbejde om at finde den/de løsninger, der bedst tilgodeser barnets behov."¹⁰¹ Undersøgelsen afdækker ikke forvaltningens syn på dette budskab. Hvis de fx mener, at forældrene hverken kan eller skal bidrage med noget, vil de vel være utilbøjelige til at inddrage dem som forudsat. Om og givet fald i hvilket omfang noget sådant kunne tænkes at gøre sig gældende, må stå hen i det uvisse.

Budskabet i reglerne om vejledningspligten specifikt er uklart og modstridende. På den ene side siges det, at det er "hensigtsmæssigt" ... "for at afstemme forventningerne", at oplyse forældrene om sagsgang og behandlingsmuligheder mv. og på den anden side, at det er "en nødvendig forudsætning for, at der kan etableres et reelt samarbejde om at finde den/de løsninger, der bedst tilgodeser barnets behov."¹⁰²

Jeg mener, som nævnt i afsnit 6.2, at det er en helt nødvendig forudsætning for forældreinddragelsen og for, at forældrene kan varetage deres interesser. Deraf følger, at forvaltningen er *retligt* forpligtet til, at oplyse herom. Det angivne budskab, som i øvrigt kun fremgår af sagsbehandlingsvejledningen, kan derfor være årsag til at kun få forældre får oplysningerne.

¹⁰¹ Sagsbehandlingsvejledningen, s. 5

¹⁰² Sagsbehandlingsvejledningen, s. 9

Formålet med de faglige vurderinger er, at få "et fagligt og sagligt solidt grundlag" for afgørelsen.¹⁰³ Dette budskab bidrager ikke til at øge lovens gennemslagskraft, da talepædagoger kan mene noget forskelligt om hvad, der er et fagligt og sagligt solidt grundlag for afgørelsen.

Reglernes form

De materielle rettigheder

Reglerne i særlovgivningen er formålsrationelle, da de angiver formålet med bistanden, og hvori den kan bestå, men intet om hvornår der skal gives hvad. Hvis talepædagogisk bistand var reguleret af formelt rationelle regler, ville reglerne fx anføre hvilken slags talevanskeligheder, der udløser præcis hvilke rettigheder. Som reglerne er udformet, skal de materielle rettigheder fremkomme på baggrund af faglige vurderinger og i et samarbejde med forældrene. Reglernes form kan derfor på dette område i sig selv være medvirkende årsag til, at målsætningen ikke opfyldes for alle børnene i undersøgelsen.

Reglerne om forældreinddragelse

Reglerne om forældreinddragelse kan – bortset fra vejledningspligten, se herunder - næppe laves mere præcise end de er. Disse reglers form kan derfor ikke antages, at være grund til problemerne. Reglerne om at forældrene skal have oplysning om fx sagsgangen og udrednings- og behandlingsmuligheder, fremgår kun indirekte ved fortolkning af FVL § 7 sammenholdt med reglerne om forældreinddragelse og klageretten i forbindelse med regionale tilbud, og fremgår i særlovgivningen kun af sagsbehandlingsvejledningen. Dette kan derfor være medvirkende årsag til at så få oplyses herom.

Reglerne om de faglige vurderinger

De konkrete materielle rettigheder udledes af den faglige vurdering, der *skal* ligge til grund for afgørelsen. Man kan ikke give den 'rette medicin' (træffe en 'rigtig' afgørelse, dvs. bevilge den bistand er brug for), hvis man ikke ved hvad 'patienten' fejler (den faglige udredning). Denne vurdering er derfor en del af forvaltningens ulovbestemte pligt til iht. officialmaksimen, at få oplyst sagen godt nok, før der træffes afgørelse.¹⁰⁴ Oplyses sager utilstrækkeligt, er risikoen for forkerte afgørelser stor.

Sagsbehandlingsvejledningen skriver også på s. 12, at "det er afgørende, at der foreligger oplysninger, der er egnede til at beskrive/belyse barnets aktuelle behov." Kravene til de faglige vurderinger er upræcise, fx er det uklart, om PPR må lave en vurdering af barnets behov uden selv at undersøge barnet. Fordi reglerne kun siger hvad formålet er, men ikke hvordan det skal opnås – fx at der skal bruges evidensbaseret intervention- er der metodefrihed, hvilket i værste fald medfører at interventionen ikke løser problemet.

Bestemmelserne om hvad forslaget til intervention - som vurderingen skal indeholde og afgørelsen bygge på – skal indeholde, er upræcise. Fx når SKV kap. 2 siger, at forslaget skal angive "form, omfang og indhold" – er det da nok at skrive, at barnet fx 'skal have taletræning', selvom barnet har behov for daglig træning med særlige metoder. Hvis udredning ikke laves og forslaget til behandling ikke er tilstrækkelig konkret, har forældrene intet at handle ud fra. Det indebærer at barnets rettigheder reelt defineres på en dag-til-dag basis af en enkelt talepædagogs tid, viden, erkendelse af evt. manglende viden, velvilje mv.

At reglerne om de materielle rettigheder er upræcise og formålsrationelle samt, at reglerne om de faglige vurderingers udførelse og indhold er upræcise, er derfor medvirkende årsag til at lovens mål ikke altid nås.

¹⁰³ Se fx kap. 4 i SKV

¹⁰⁴ 'Forvaltningsret, retssikkerhed, proces, sagsbehandling' af Steen Rønsholdt, s. 373

Lovens procedureregler

Netop når reglerne er så upræcise som her, får beslutningsproceduren og procedurereglerne i øvrigt og deres overholdelse, afgørende betydning for om lovens formål sikres. Særlovgivningen har da også udformet procesreglerne således, at man skal finde frem til de konkrete rettigheder, dels på baggrund af forvaltningens faglige vurdering af barnets behov, og dels ved at lytte til og inddrage familien i hele processen. Dvs. der er lagt op til en ret der som i et vist omfang skal reflektere forældrenes ønsker – refleksiv ret.

Lovens virkning er bl.a. betinget af:

1. at beslutningsprocessen sker som forudsat, dvs.
 - at forældrene reelt inddrages, herunder at de oplyses om udrednings- og behandlingsmulighederne, herunder at vejledningspligten efterleves og, at forældrenes tilkendegivelser tillægges betydelig vægt
 - at kvaliteten af den faglige vurdering er i meget høj, dvs. at udredning og forslag til behandling ikke er præget af mangel på viden
 - at vurderingen er saglig, dvs. at barnets behov bestemmes af faglig viden frem for kommunens økonomi
2. at der sondres skarpt mellem henholdsvis faglig vurdering og afgørelse - hvis disse to ting blandes sammen, skades dialogen, forældrene vil ikke kunne se hvad de har krav på (dvs. hvad barnets behov er), eller hvad begrundelsen for afgørelsen er, og vil følgelig være meget dårligt klædt på til fx at klage og ad den vej selv kunne sørge for at lovens formål realiseres
3. at de øvrige procedureregler overholdes, fx reglerne om skriftlighed og klagevejledning, således at forældrene får mulighed for at reagere på afgørelser, der ikke tilgodeser barnets behov

Retssystemet i øvrigt

Når der ses bort fra administrativ rekurs, kan retssystemet hindre lovens fulde effekt, når der er elementer i dette som modvirker lovens formål. Formålet med loven er, at børnenes funktionsnedsættelser afhjælpes *tidligst muligt*,¹⁰⁵ dvs. at de lærer at tale normalt tidligst muligt – ud fra formålsfortolkning før skolestart, hvor dette er muligt.

Muligheden for at klage til FOMB og kommunaltilsynet og retten til at rejse sagen ved domstolene udnyttes ikke på dette område af forældrene i undersøgelsen. Det skyldes formentlig bl.a., at FOMB og tilsynet ikke har *pligt* til at behandle klager, og at sagsbehandlingstiden er meget lang. Domstolene er heller ikke et reelt alternativ, både pga. tidsperspektivet, mulige omkostninger og bevisbyrdereglerne – forældrene skulle i så fald føre bevis for, at barnets behov ikke dækkes, en ikke helt nem opgave. Går der lang tid før barnet får den nødvendige hjælp, kan det have meget alvorlige konsekvenser for barnets udviklingsmuligheder og psykiske velbefindende. Tidsperspektivet er følgelig altafgørende i sager, hvor børn er involveret, hvilket gør muligheden for at klage til FOMB eller tilsynet eller gå til domstolene uanvendelig.

Dvs. de elementer i retssystemet der modvirker lovens formål, er tidsperspektivet og – i forhold til retssager – bl.a. vanskeligheder forbundet med bevisførelse.

¹⁰⁵ Se afsnit 1, note 2

Myndighedernes måde at fungere på spiller ofte en afgørende rolle for retsreglernes virkning.

a) *Vurderingens kvalitet og indhold – de ansattes viden om talehandicap og erkendelse af manglende viden*
Fagligheden i vurdering og afgørelse kan hæmmes af manglende viden om de forskellige talevanskeligheder og deres behandling. Manglende viden kan skyldes myndighedernes måde at fungere på, dvs. organisatoriske forhold – fx hvilke uddannelser, dem man vælger at ansætte, har. Eller at de faglige miljøer er så små, at de ikke kan rumme nok viden om de mange forskellige talehandicap og deres behandling.¹⁰⁶

Manglende viden kan også skyldes manglende ressourcer - hvis talepædagogerne ikke via deres uddannelse er blevet klædt på til at varetage de talehandicap, som deres arbejdsgiver sætter dem til at tage hånd om, kræver det, at arbejdsgiveren har midler nok til den nødvendige efteruddannelse og praksisoplæring.

Det er af afgørende betydning, at årsagen til børnenes talevanskeligheder klarlægges.¹⁰⁷ Har PPR ikke den nødvendige viden, kan de fx henvise til udredning og/eller behandling andre steder, fx på taleinstitut eller lignende eller inddrage VISO. Men for at kunne handle på manglende viden forudsættes, at det erkendes. Manglende viden erkendes ikke altid, hvilket bevirker at faglige vurderinger og selve interventionen bliver af ringe kvalitet. At dette er medvirkende årsag til, at lovens formål ikke altid opfyldes, fremgår af følgende udpluk af bemærkninger fra forældrene:

- " *Med THIs lukning skulle al træning hentes i kommunens eget korps af talepædagoger, som ingen forudsætninger har for at arbejde med dyspraksi-børn*
- " *Humlen hos os har været at få PPR til at give andet end det meget begrænsede standardprogram, som de giver til børn med talevanskeligheder i mildere grad. At få noget til dyspraksi har ikke været muligt. At få udredning har ikke været muligt*
- " *..den kommunale talepædagog havde for lidt og desværre også den forkerte hjælp at tilbyde*
- " *De vil ikke anerkende, at de ikke ved nok*
- " *Vores barn modtager talepædagogisk træning fra PPR, det har aldrig været et problem. Problemet har været at de ikke vil anerkende, at de ikke ved nok om dyspraksi til at varetage træningen*
- " *Vi betaler selv for vejledning til træning, da kommunen ikke har den rette ekspertise*
- " *PPR har ikke haft begreb om dyspraksi og har ikke kunnet støtte os...*

Det forhold, at der ikke stilles konkrete, præcise og høje krav til de faglige vurderinger, kan – sammen med det forhold, at PPR kan sætte en hvilken som helst talepædagog uanset vedkommendes faglige viden, til at vurdere og behandle børnene – meget vel være en af de væsentligste grunde til at nogle af børnene ikke får den nødvendige hjælp.

b) *Ansattes viden om deres pligter overfor familierne og deres lydighedsforpligtelse overfor arbejdsgiveren*

Det har stor betydning for lovens gennemslagskraft, hvem man ansætter og hvordan de vælger/føler sig tvunget til at handle. Arbejdsgivere, både private og offentlige, har en pligt til kun at give lovlige og saglige tjenestebefalinger, mens ansatte på den ene side har en ansættelsesretlig pligt til at efterkomme tjenestebefalinger, en 'lydighedspligt',¹⁰⁸ og på den anden side både en ret og pligt til at nægte at udføre tjenestebefalinger, der er *klart* ulovlige. Det kræver dels indsigt i disse regler og et vist mod af de ansatte. En ulovlig tjenestebefaling kunne fx være, at pålægge ansatte at give skinbegrundelser, så det skjules for forældrene, at det er økonomien og ikke barnets behov, der har været hovedhensynet i afgørelsen. Eller pålægge talepædagoger, at give alle børn under/over en vis alder det samme tilbud – uanset det enkelte barns behov. Dette kaldes at sætte skøn under regel, og man kan ikke lovligt beordre talepædagoger til at undlade at foretage faglige og saglige vurderinger og skøn.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Se fx s. 34 og 36 i 'Overset?'

¹⁰⁷ Jf. afsnit 5.2 'Hvad er der konkret ret til'

¹⁰⁸ Jf. s. 139 – 140 i 'Ansættelsesret og personalejura', Ole Hasselbalch, 2. udgave, 2007

¹⁰⁹ Vejledningen for offentligt ansatte om 'God adfærd i det offentlige', omtaler dette på s. 9 frem:

c) Ansattes kendskab til omfanget af loyalitetspligten overfor arbejdsgiver samt deres kendskab til og accept af klagereglers formål

Det vil have negativ effekt på lovens udmøntning, hvis myndigheden optræder på en sådan måde, at familierne får indtryk af, at der vil blive set skævt til dem, hvis de udnytter deres klagemuligheder. Undersøgelsen tyder på, at PPRs adfærd til en vis grad hindrer forældrene i at sikre sig deres ret, idet tilliden til deres saglighed er svækket. Knap hver fjerde af de utilfredse familier undlader at klage af frygt for, at det vil skade samarbejdet, og dermed gå ud over barnet - dvs. at en klage kan medføre, at barnet vil få mindre eller dårligere behandling. En sådan frygt vil næppe opstå, hvis myndigheden klart signalerer, at de aktivt går ind for og accepterer klagereglernes formål – at sikre, at forældrene kan sørge for at barnets behov dækkes, samt at politikerne får mulighed for at få viden om problemer på området og dermed får mulighed for at handle på det.

Hvis talepædagoger kun har diffus viden om klagevejledningsreglerne og diffus viden om den 'loyalitetsspligt'¹¹⁰ alle lønmodtagere har i forhold til arbejdsgiveren, kan dette måske afholde dem fra at vejlede om klagemuligheder eller aktivt bakke op om reglerens formål. Dette skyldes i så fald dårlig kommunikation til de ansatte om deres ret og pligt, for lønmodtageres loyalitetsspligt går bl.a. ud på, at sørge for at arbejdsgiverens virksomhed sker i overensstemmelse med gældende ret, herunder at sørge for at kommunerne overholder de pligter de har overfor borgerne. Dette kan således dels være årsag til at klagevejledning gives i så ringe omfang, og til at forældre, selvom de får klagevejledning, undlader at klage.

Borgerne selv spiller også en rolle, da deres viden og valg af handlinger i konkrete sager kan få afgørende betydning for, om lovens formål sikres.

I hvor høj grad utilfredse familier klager har også betydning for om en lov får virkning i praksis. Hvis ingen eller kun få klager, er der risiko for at politikere og andre beslutningstagere drager fejlslutninger.

Den legalistiske fejlslutning kombineret med der-er-ro fejlslutningen,¹¹¹ kan forlede kommunalpolitikere til at tro, at når der står i loven at disse børn skal have den nødvendige hjælp, og der ingen eller kun ganske få klager er – så må det være fordi loven opfyldes.

Når andelen af skriftlige klager (23 %) sammenholdes med andelen af de, der enten mundtligt eller skriftligt klart har givet udtryk for utilfredshed (49 %), må det konkluderes, at andelen af utilfredse forældre er betydelig, og at mange klager skriftligt, men at også mange af de utilfredse undlader at klage skriftligt.

Det er muligt at en højere andel ville klage, hvis der blev gjort noget ved årsagerne til, at en del af de utilfredse undlader at klage herom. Men da en høj andel af de utilfredse forældre oplyser, at de klager skriftligt, er det ikke pga. forældrenes passivitet, at lovgivningen ikke efterleves i fuldt omfang. Politikerne burde derfor teoretisk set have viden om, at der er problemer – dette kan de dog kun have, hvis der er brugbare klageregistrerings- og rapporteringssystemer. Det er der formentlig i forhold til administrativ rekurs, da Klagenævnet afgiver en årlig rapport, men i de fleste af sagerne på dette område, er der netop ikke administrativ rekurs. Kommunalpolitikeres viden afhænger derfor af de enkelte kommuners klageregistrering.

http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_41611/ImageVaultHandler.aspx

¹¹⁰ Se fx s. 379 i Ole Hasselbalch, 'Ansættelsesret og personalejura', 2007

¹¹¹ 'Lovene og livet', af Jørgen Dalberg-Larsen, s. 80 (nye)

Politiske styrkeforhold, herunder tilførsel af økonomiske ressourcer samt strukturelle årsager

I dette tilfælde kan det forhold, at den ene myndighed (Folketinget) bestemmer, hvilke opgaver den anden myndighed (kommunerne) skal løse, og som samtidig begrænser det økonomiske råderum, på markant vis indebære at lovgivningens effekt udebliver eller mindskes. Økonomiske rammer for ydelser, som iflg. lovens formål skal være behovsstyrede, er – hvis de bliver for snævre – i sig selv en hindring for, at loven får virkning efter sit indhold, da man selvsagt ikke kan beslutte sig for, hvor mange børn der har talehandicap, eller beslutte sig for, hvad der skal til for at afhjælpe hvilke talehandicap.

Det er oplagt for økonomisk trængte kommuner at spare på et område som dette, da

- rettighedens nærmere indhold er upræcist
- kommunen selv, frem for en uafhængig instans, skal vurdere det enkelte barns behov
- der med få undtagelser ikke er ret til at få efterprøvet afgørelserne ved et *uafhængigt* organ (når der bortses fra domstolene)
- det talepædagogiske område bl.a. ikke har mediernes bevågenhed

Meget tyder på, at økonomi er en af de vigtigste årsager til, at børnenes behov iflg. forældrenes opfattelse ikke altid dækkes. Der har efter kommunalreformen været et utal af avisartikler og undersøgelser der viser, at borgere og politikere mener, at især udsatte børn, handikappede og ældre ikke får den fornødne hjælp, bl.a. fordi det er omkostningstunge områder med stigende behov.¹¹² Forældreundersøgelsen indikerer også, at dette kan være en vægtig årsag. Se pkt. b herunder. Knappe økonomiske ressourcer, vil som før nævnt kunne påvirke rettens realisering på flere måder som hver for sig og sammen kan få betydning for sagens behandling og udfald.

a) At forældrene ikke inddrages som forudsat, kan skyldes økonomi

Nogle talepædagoger vil måske være utilbøjelige til at inddrage forældrene og fx oplyse om muligheder, når det ikke er muligt at imødekomme deres ønsker.

Det er også muligt, at nogle kommuner bevidst og i strid med reglerne – af hensyn til økonomistyringen – undlader at fortælle forældrene om deres muligheder for, at få henvist børnene til behandling på taleinstitut. Hvis færre kender muligheden, vil færre bede om henvisning, og man kan således spare penge.

b) Den faglige vurderings saglighed samt afgørelsen, dvs. hele beslutningsprocessen, kan blive påvirket af manglende økonomiske ressourcer

Afgørelsen af hvad der bevilges, skal træffes ud fra barnets behov, ikke ud fra kommunale ressourcer. Dette fremgår også udtrykkeligt af vejledningerne, fx SKV kap. 2: "Det væsentlige er, at den specialpædagogiske bistand skal gives på baggrund af en faglig og saglig vurdering af elevens undervisningsmæssige behov. Der kan således ikke i vurderingen henvises til manglende økonomiske ressourcer." Det skal dog også nævnes, at der både kan og skal skeles til økonomien, så kommunen udnytter skatteborgernes penge bedst muligt¹¹³ – så længe lovens formål ikke tilsidesættes. Dette udtrykker sagsbehandlingsvejledningen s. 22 således: "Kommunen må – og skal – tage økonomisk hensyn, når det drejer sig om valget mellem to forskellige tilbud, som er lige gode, men ikke lige dyre."

¹¹² Se fx <http://politiken.dk/politik/article802561.ece> og <http://politiken.dk/indland/article779040.ece>

¹¹³ Jf. s. 32 i 'Kommunalret' af Jens Garde og Karsten Revsbech, 2005, 2. udgave, 2. oplag

Flere familier i undersøgelsen mente eller havde mistanke om, at økonomien begrundede afgørelserne i en sådan grad, at barnets behov blev tilsidesat. Her et lille udpluk:

- " *Vi har kun oplevet at PPR har været interesseret i at spare penge i forhold til vores barn – ALDRIG barnets tarv*
- " *Pauser i forløb er ofte mere udtryk for ressourcemangel*
- " *Jeg har indtryk af, at det er pengene der sætter afgørelsen frem for hensynet til barnet*
- " *Man føler hele tiden at der er en 'skjult' dagsorden, der sætter økonomi over det faglige/saglige*

Noget andet der tyder på, at økonomi og ikke barnets behov i et vist omfang er det bærende element, er kommunernes hjemtagelse af børn fra taleinstitutter, som har taget fart efter strukturreformen, hvor der gradvist er indført takstbetaling for brug af taleinstitutter.

En undersøgelse fra efteråret 2009¹¹⁴ angiver, at "kommunerne i forhold til børnekommunikationsområdet i vid udstrækning har hjemtaget opgaver og derfor i mindre grad end tidligere anvender specialiserede tilbud uden for egen kommune. Særligt på områderne vedr. tale- og hørevanskeligheder løses flere opgaver i dag af kommunerne selv, hvilket også har betydet at specialiserede tilbud anvendes mindre end tidligere.

...

Det er særligt de store kommuner, der har hjemtaget opgaver, *da disse oplever at have den volumen, der skal til for at oparbejde den nødvendige faglige ekspertise* samt at etablere et tilbud, der er økonomisk fordelagtigt sammenlignet med de eksisterende specialiserede tilbud. Der tegner sig således det mønster, at kommunerne har hjemtaget opgaver på områder, der direkte kan integreres med eksisterende opgaver og medarbejderkompetencer." (min fremhævelse)

De forældre i undersøgelsen der har fået hjemtaget deres børn, ser det på en lidt anden måde. Iflg. deres udsagn hjemtages børnene ikke, fordi de kommunale talepædagoger nu har fået den nødvendige viden til at kunne behandle alle slags svære talehandicap.

Udpluk – det kursiverede er citater fra forældre, ikke kursiveret tekst er mine bemærkninger:

- " *Da THI skulle lukke, fik vi besked om det mere end 6 mdr. før – men kommunen havde ikke en plan B. Vi holdt to møder med børneforvaltningen, men kunne ikke få konkrete svar på hvilke tilbud de kunne give NN.... Det er et problem at man fjerner et regionalt tilbud uden at sørge for at kommunerne kan løfte den opgave de overtager*
- " *Eftersom THI i Hellerup blev nedlagt gjorde forældrene et stort arbejde for at få kommunen med på ideen om, at NN burde kunne få et talepædagogisk tilbud fra KC (en anden kommunes taleinstitut). Familien fik tilbudt, at en talepædagog fra KC trænede NN i børnehaven i mindre omfang end, hvad NN fik på THI. Efter 2 "sæsoner" (efterår og forår) har kommunen trukket tilbuddet tilbage, og tilbyder nu taleundervisning med samme frekvens fra en af kommunens egne talepædagoger. De vurderede at det blev for dyrt at købe ydelsen ude! I stedet lægges taleundervisning delvist også ud til de enkelte pædagoger på stuen, hvilket ikke har fungeret optimalt*
- " *et tvillingepar blev hjemtaget med nærhedsprincippet som begrundelse: Vi kunne ikke få oplyst kommunens videre plan med drengene – der lå ingen planer forud for hjemtagelsen af drengene... Først gjorde jeg mundtlig indsigelse over at hjemtage x til undervisning i kommunen, og jeg fik ikke afgørelsen skriftligt før jeg igennem ca. 2 måneder... Derefter klagede jeg skriftligt til Børneudvalget i kommunen, men fik ingen respons. Så fandt jeg ud af på nettet, ved at læse serviceloven for børn med psykisk/fysisk nedsat funktionsevne, at vi kunne klage til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning. Vi vandt sagen, så x kom tilbage til taleinstituttet.*

¹¹⁴ Se side 6 i 'Undersøgelse af det specialiserede hjælpemiddel- og kommunikationsområde', januar 2010, http://www.uvm.dk/~media/Files/Udd/Folke/PDF10/100305_Undersoegelse_af_hjaelpemiddel_og_kommunikationsomraadet.ashx

Moren fortæller, at kommunen afslog at tillægge klagen opsættende virkning, og derfor kunne børnene ikke fortsætte på taleinstituttet under klagens behandling, og at dette medførte, at især den ene tvilling faldt tilbage i sin udvikling i den periode, han gik i kommunens tilbud

Med en reflektiv retsform som denne, kan økonomi og magtfaktorer blive udslagsgivende for, hvad afgørelsen kommer til at gå ud på. En kommunalbestyrelse med for få midler, kan have en interesse i at bruge så få penge som muligt, dvs. dække børnenes behov med billigst mulige tilbud, eller i mangel af præcis og sikker viden om, hvad der skal til for at dække børnenes behov - blot spare på området, og så håbe på, at børnenes behov fortsat dækkes.

Forældrenes interesse er, at barnet lærer at tale normalt hurtigst muligt, så de går efter optimal intervention. Talepædagogerne har givetvis samme interesse som forældrene, men må forholde sig til virkeligheden.

Et tænkt eksempel:

Et PPR-kontor har to talepædagoger ansat. De har valgt at dele institutionerne mellem sig. Der er langt flere børn med presserende behov for talepædagogisk intervention end de tidsmæssigt kan dække. Dels fordi der er skåret ned på talepædagogområdet i deres kommune, og dels fordi der er kommet flere børn med alvorlige talehandicap, og der er ikke mulighed for at henvise nogle af børnene til andre tilbud i deres område. Selv hvis talepædagogerne kun giver intervention til de hårdest ramte – resten må klare sig med rådgivning til forældre mv. - kan der kun gives en time pr. måned pr. barn, selvom det er helt utilstrækkeligt. Talepædagogernes interesse bliver da at stille alle så tilfredse som muligt – ikke at give optimale tilbud, da det er umuligt indenfor de givne rammer. De kan derfor være tilbøjelige til, at give flest timer til de mest insisterende forældre. Mao. er beslutningsprocessen præget af "the science of muddling through"¹¹⁵ – og i dette eksempel er det ikke engang muligt at undgå klart uønskede tilstande. Parterne, forældrene og talepædagogen har derfor - pga. forhold de ingen indflydelse har på - fået modstridende interesser, selvom de i udgangspunktet har den samme interesse. Parterne er ikke ligestillede, og beslutningsprocessen kan derfor ofte være præget af magtkampe.

Strukturelle årsager

Det forhold at nogle af forældre oplever, at barnets behov dækkes, mens andre ikke har den samme oplevelse, kan skyldes forskelle kommuner og regioner og PPR-kontorer imellem. Fx har forældre i 3 af de 5 regioner mulighed for at få henvist barnet til et regionalt tilbud og dermed adgang til administrativ rekurs. I en region er der kun tværkommunale tilbud, så her kan man ikke få prøvet et afslag på henvisning ved et uafhængigt klageorgan, og i region Hovedstaden er der hverken et taleinstitut med tilbud til disse tre grupper af børn eller ret til at klage til et selvstændigt organ.

Nogle kan få udredt og behandlet deres barn af eksperter, andre kan ikke – og det er dermed tilfældigheder der afgør, om børnene får dækket deres behov.

Endvidere kan nogle PPR-kontorer have ansat talepædagoger med indsigt i bestemte talehandicap, mens andre ikke har ansatte med samme viden og erfaring.

Manglende faglig viden som årsag til lovens manglende effekt, kan udøve økonomiske forhold skyldes, at man ikke i tilstrækkeligt omfang har sikret sig - via lovgivning, uddannelsessystemet og organiseringen på området - at de bedst kvalificerede tager sig af de forskellige talehandicap.

¹¹⁵ Jf. s. 197 i 'Lovene og livet' af Dahlberg-Larsen

6.3. Mulige årsager til at skriftlighedskravet ikke altid overholdes

Reglens budskab og form

Afgørelserne på dette område altid skal være skriftlige er, fordi en række vigtige rettigheder udløses, når der er truffet afgørelse, og det er derfor vigtigt, at forældrene ved, hvornår der er truffet afgørelse.¹¹⁶ Dette budskab kan der ikke antages at mangle forståelse for – hvis det kendes.

Det skærpede skriftlighedskrav fremgår af særlovgivningen, og reglen herom er formelt rationel, da den klart og utvetydigt siger, at *alle* beslutninger *skal* meddeles forældrene skriftligt.

Den manglende efterlevelse skyldes derfor heller ikke at reglen er upræcis eller svær at forstå.

Økonomi og ukendskab til pligten til at give subjektivt rigtige begrundelser

Det kan også tænkes, at man undlader at give skriftlige begrundelser for bedre at kunne skjule overfor forældrene, at det er økonomi og ikke barnets behov, der har været hovedhensynet bag afgørelsen. Måske tror nogle, at de ligefrem har pligt til at skjule dette, fordi økonomi kan være en ulovlig begrundelse. Undersøgelsen tyder i hvert fald på at det skjules i nogle tilfælde,¹¹⁷ da flere har mistanke om, at det reelt er økonomien der bestemmer afgørelsens indhold, og kun ganske få forældre har fået oplyst, at økonomi var det bærende i afgørelsen. Udpluk:

” *indrømmer direkte at økonomi er vigtigere end barnets tarv*

” *Jeg har da vi fik diagnosen talt med talepædagogen i fonologigruppen om at jeg havde forventninger om at der kom yderligere tilbud og mere målrettet hjælp, det fik jeg at vide at det næppe skete pga. nedskæringer*

Det er prisværdigt, at disse talepædagoger har modet til efterleve pligten til at give subjektivt rigtige begrundelser, men det giver dog ikke megen mening, hvis ikke forældrene får afgørelse og begrundelse skriftligt, og også vejledes om deres klagemuligheder.

Kommunikation om af loven

I forhold til småbørn var de tidligere regler tavse om, hvordan afgørelser skulle meddeles.¹¹⁸ Før 1. januar 2007 var det derfor ikke i strid med lovgivningen at meddele afgørelsen mundtligt, da kun god forvaltningsskik angav at afgørelser normalt skulle meddeles skriftligt. Det er et, i forhold til de generelle regler i FVL, skærpet krav, som kun har været gældende siden 1. januar 2007. Det kan derfor tænkes, at det ikke er alle bekendt. Bl.a. er denne ændring ikke fremhævet i sagsbehandlingsvejledningen, hvilket det bør, når det dels er nyt, og dels er mere vidtgående end de generelle forvaltningsretlige regler.

Dvs. kommunikation af reglen er muligvis årsag til, at der ikke konsekvent sendes skriftlige afgørelser.

¹¹⁶ Se sagsbehandlingsvejledningen s. 16

¹¹⁷ Se s. 39 her

¹¹⁸ Jf. bekendtgørelse nr. 433 af 22. oktober 1979 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til småbørn, § 4, stk. 4 samt vejledning nr. 22017 af 24. april 1980

6.4. Mulige årsager til at klagevejledning ikke altid gives

Reglernes budskab, dvs. hvorfor der skal gives klagevejledning, nævnes ingen steder. Hvis det klart fremgik, at det både er retssikkerhedsmæssigt begrundet og pga. kontrollenssyn,¹¹⁹ ville flere måske vejlede herom – når man forstår baggrunden for nogle regler, er man mere motiveret for at efterleve dem.

Reglernes form

Hvilke klagemuligheder der er, nævnes ikke i særlovgivningen bortset fra, at muligheden for at klage til kommunalbestyrelsen nævnes i SMV. Reglerne om hvornår der skal gives klagevejledning er - bortset fra de tilfælde hvor der er administrativ rekurs - meget upræcise skønsmæssige regler. Den offentligt ansatte der taler med eller på anden vis modtager henvendelser fra utilfredse forældre, må selv skønne, hvornår det er relevant at vejlede, hvilket kan være svært. Når forældrene udtrykker utilfredshed, er det da for at få en dialog, ønsker de blot at få oplysning om realistiske muligheder, eller vil de klage. Fx var en familie fra undersøgelsen utilfreds med en afgørelse, på det tidspunkt den blev truffet, men ændrede mening efter at have talt med PPR om det.

Sagsbehandlingsvejledningen hjælper heller ikke på dette, da der ikke er opremsning af klagemuligheder, eller konkrete eksempler på tilfælde, hvor det er relevant at vejlede.

Kommunikation

Reglerne om klagevejledning er uklare, når det drejer sig om sager uden adgang til administrativ rekurs. Som før nævnt er der i FVL § 7 af retssikkerhedsmæssige grunde *retlig* pligt til, at give borgerne de oplysninger, de behøver for at kunne varetage deres interesser. Dette omfatter vejledning om klagemuligheder, når der ikke er administrativ rekurs. Mao. *skal* der vejledes – det er ikke blot noget man *bør*, når borgerne vil have ændret afgørelserne – hvilket man i almindelighed må antage, at de klart utilfredse vil. Det fremgår ikke klart af reglerne, hvornår denne pligt består. Fx nævner sagsbehandlingsvejledningen ikke FVL § 7 i afsnittet om klagevejledning.

Derudover kan det skyldes, at nogle – eller alle – ansatte fejlagtigt tror, at der ikke *kan* klages til kommunalbestyrelsen over afgørelser om talepædagogisk bistand til skolebørn, fordi det ved umiddelbar læsning af reglerne om skolebørn, ser ud som om, at det er skolelederen, der har afgørelseskompetencen – og at der derfor ikke kan klages til kommunalbestyrelsen. Som min fortolkning viste, taler mest for at PPR har afgørelseskompetencen, hvad enten det drejer sig om småbørn eller skolebørn.

Det er derfor overvejende sandsynligt, at både reglernes budskab og form samt kommunikationen herom, er den primære årsag til, at så få af de utilfredse vejledes om deres klagemuligheder.

Behandleren som administrator og kommunikation om reglerne

At de formelle regler ikke altid efterleves, kan desuden også skyldes, at det ikke er administratorer men behandlere, der træffer disse afgørelser og dermed dem, der skal overholde procedurereglerne - herunder vejledningspligten samt kravene om skriftlighed og klagevejledning. Behandlers naturlige fokus er på at udrede og behandle børn, vejlede forældrene om behandling osv. - ikke på procedureregler. De får muligvis også mindre viden herom end fx socialrådgivere får.

¹¹⁹ Se afsnit 1.2

7. Konklusion

Målet med dette speciale var, at undersøge i hvor høj grad folkeskolelovens regler om specialpædagogisk bistand efterleves på det talepædagogiske område i forhold til en udvalgt gruppe af børn. Jeg ville særligt undersøge i hvilket omfang procedurereglerne om forældreinddragelse, skriftlighed og klagevejledning fungerer i praksis, samt forældrenes reaktioner på utilstrækkelig bistand. Derudover ville jeg, i det omfang reglerne ikke overholdes, undersøge mulige årsager hertil. I det følgende ridses hovedlinjerne af undersøgelsens resultater op. Henvisninger til kilder, procentangivelser fra undersøgelsen osv. nævnes kun i ringe omfang her, da dette fremgår af de foregående afsnit.

Hvem har ansvaret, og hvem bevilger og yder bistanden

Ansvar for lovens realisering påhviler kommunalbestyrelserne, der almindeligvis har uddelegeret dette ansvar til de Pædagogisk-Psykologiske Rådgivninger, PPR, som alle kommuner iht. folkeskoleloven skal have, og som bl.a. normalt er bemandede med talepædagoger.

Kommunerne kan, i det omfang de ikke selv kan eller vil yde bistanden, efter aftale bruge regionale eller tværkommunale taleinstitutter. I forhold til børnene i undersøgelsen, har 3 ud af 5 regioner behandlingstilbud på regionale taleinstitutter, Region Sjælland har kun tværkommunale taleinstitutter, og Region Hovedstaden har slet ingen tilbud på taleinstitut til børn med talevanskeligheder af denne art. PPR har afgørelseskompetencen for både småbørn og skolebørn.

Hvad har børnene og deres familier materielt ret til

Undersøgelsen af reglerne viser bl.a., at børn med svære talevanskeligheder har ret til at få en sådan hjælp fra den offentlige sektor, at de lærer at tale normalt så tidligt som muligt således, at de kan begynde skolegangen på lige fod med andre børn. Dvs. indsatsen skal starte så tidligt og være af en sådan art og kvalitet, at børnene lærer at tale normalt før skolegangen påbegyndes, hvor dette ellers er muligt. Har børnene fortsat talevanskeligheder ved skolestart, skal disse afhjælpes hurtigst muligt.

Reglerne angiver altså ikke nogle konkrete rettigheder - kun hvad formålet er, og at bistanden kan bestå af bl.a. rådgivning, hjælpemidler og taletræning. I stedet er procesreglerne udformet således, at man finder frem til de konkrete rettigheder, dels på baggrund af forvaltningens faglige vurdering af barnets behov, og dels ved at lytte til og inddrage familien i hele processen. Dvs. der er lagt op til en ret, som i et vist omfang skal reflektere forældrenes ønsker – refleksiv ret.

Sagerne starter med at barnet indstilles af voksne omkring barnet til undersøgelse af PPR. PPR skal vurdere barnets behov, og det er iht. reglerne ordlyd uklart, om PPR er forpligtet til selv, at undersøge barnet, men ud fra en fortolkning, kan de formentlig ikke undlade dette, i hvert fald ikke når det drejer sig om børn med svære talevanskeligheder. I vurderingen skal stilles forslag til bistandens form, omfang og indhold, og til slut træffes afgørelse. Almindeligvis træffer PPR afgørelserne enten alene eller i visitationsudvalg, hvor også ansatte fra andre dele af forvaltningen er med til at træffe afgørelse.

I forhold til den faglige vurdering af behov og forslag til bistand, er der fx ikke krav om, at årsagen til barnets talevanskeligheder skal afdækkes. Ej heller et klart krav om, at PPR selv skal undersøge barnet, eller at interventionen skal være evidensbaseret. Der er derfor metodefrihed, dvs. talepædagogen kan frit vælge udrednings-, og interventionsmetoder – dog skal barnets behov dækkes.

Hvilke formelle rettigheder er der iht. lovgivningen og i praksis

Inddragelse og vejledningspligt

Gennemgangen og fortolkningen af procedurereglerne har vist, at forældrene har ret til at blive inddraget i hele beslutningsprocessen, lige fra indstilling til PPR om, at undersøge barnet, til afgørelse træffes.

Forældrenes ret til at blive inddraget er ganske vidtgående, og går ud på følgende:

Forældrene kan selv bede PPR vurdere barnet, og en samtale med forældrene skal indgå i vurderingen, som efter samråd med forældrene i fornødent omfang suppleres med udtalelser fra andre sagkyndige. Ved undersøgelsen af barnet, kan forældrene være tilstede, og der kan - ligeledes efter samråd med forældrene - indhentes bistand fra VISO på PPRs initiativ. Forældrene kan bede PPR om, at få bistand fra VISO, og har krav på skriftlig begrundelse, hvis dette nægtes. Forældrene kan selv bede VISO om bistand, og med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af bistanden, skal der lægges betydelig vægt på forældrene ønsker. Er PPR og forældre uenige, skal dette fremgå af vurderingen.

Udover dette har forældrene også krav på at i fornødent omfang at blive vejledt, så forældrene reelt inddrages og således, at de kan varetage deres interesser. Dette fremgår ikke klart af reglerne, men fremkommer ved en nærmere fortolkning¹²⁰. Forældre til børn med svære talevanskeligheder skal ud fra denne fortolkning på et tidligt tidspunkt i forløbet oplyses om udrednings- og behandlingsmuligheder, hvad enten tilbuddet er regionalt eller kommunalt, hvad enten det er ad hoc gruppeundervisning eller permanente institutionelle tilbud – forudsat disse tilbud er målrettet børn med det pågældende talehandicap. Af samme årsag skal forældrene også oplyses om muligheden for bistand fra VISO. Disse muligheder skal PPR oplyse om, også selvom forældrene ikke direkte beder om oplysningerne.

Skriftlighedskravet

Reglerne siger ganske klart, at forældrene har krav på at få *alle* indstillinger, vurderinger og afgørelser skriftligt - altså et, i forhold til almindelige forvaltningsretlige regler, skærpet skriftlighedskrav.

Klageadgang og klagevejledning

Der er kun adgang til administrativ rekurs i et fåtal af sagerne, nemlig når det drejer sig om henvisning til et regionalt taleinstitut.¹²¹ Klagevejledning skal da iht. FVL § 25 altid gives, medmindre forældrene får fuldt ud medhold. Når regionale tilbud ikke er på tale - hvilket vil sige i langt de fleste af sagerne - er der ikke ret til administrativ rekurs, men kun mulighed for at klage til fx kommunalbestyrelsen, FOMB mv., og her følger klagevejledningspligten af FVL § 7, hvorefter der skal vejledes 'i fornødent omfang'. Det må antages at være relevant, når forældre klart giver udtryk for utilfredshed med afgørelsen.

Hvad viste forældreundersøgelsen

Spørgeskemaundersøgelsen har vist, at reglerne om forældreinddragelse, herunder vejledningspligten samt pligten til at meddele afgørelser skriftligt og at give relevant klagevejledning, ikke efterleves i fuldt omfang. Mere end hver tredje familie fik aldrig eller kun sjældent afgørelserne på skrift, og 3 ud af 4 af de forældre, der overfor PPR klart gav udtryk for utilfredshed, fik aldrig eller kun få gange fik klagevejledning. Mange klager skriftligt, men nogle undlader at klage skriftligt bl.a. fordi, at de ikke kender deres klagemuligheder, er bange for at skade samarbejdet, ikke tror at det nytter eller fordi, de ikke har tid og energi til det. Det er meget forskelligt hvad de der klager (mundtligt som skriftligt) får ud af det – nogle får det ønskede, andre ikke.

Udover eller i stedet for at klage, undersøger mange deres muligheder selv og/eller træner selv barnet, og hele 11 ud af de 74 deltagende familier valgte selv, at betale for supplerende bistand fra en talepædagog – 3 fravalgte det kommunale tilbud og købte bistanden selv.

Nogle forældre føler ikke, at de har indflydelse på beslutningerne, og andre føler, at de skal udkæmpe hårde magtkampe eller gå til medier mv. for at få dækket barnets behov. Langt over halvdelen af familierne har været utilfredse med en eller flere afgørelser. Ganske mange forældre er altså utilfredse, og af deres bemærkninger fremgår, at mange mener, at deres børn ikke får den nødvendige hjælp.

¹²⁰ Se afsnit 3.2.1 herom

¹²¹ Og henvisning til specialklasser og specialskoler

Hvad viste analysen

Analysen af mulige årsager til, at reglerne ikke efterleves i fuldt omfang, peger på flere forskellige faktorer. Da analysen primært baserer sig på teori, og årsagerne ikke er forsøgt systematisk afdækket empirisk, er det ikke muligt at konkludere noget entydigt om årsagerne, men bl.a. peger en del af forældrenes svar i samme retning.

Man har på dette område lavet formålsrationelle regler og bestemt, at de konkrete rettigheder skal fremkomme ved at vurdere barnets behov, og ved - i et samarbejde med forældrene - at finde frem til den 'rigtige' afgørelse, dvs. den der dækker barnets behov. Der er dog ikke gjort meget, for at sikre kvaliteten og sagligheden i vurderinger og afgørelser, fx ved at sætte eksperter, som er uafhængige af kommunen til at vurdere børnenes behov. I stedet skal den myndighed, der skal betale for bistanden, også vurdere behovet og træffe afgørelsen. Dermed risikerer man, at vurderingerne ikke altid bliver rent faglige og saglige, at vurdering og afgørelse ikke adskilles men blandes sammen, således at det kommer til at fremstå som om, at det kommunen har råd til, også er det barnet har behov for. Det at reglerne er upræcise og formålsrationelle, kravene til de faglige vurderinger er uklare, og der ikke er gjort noget for at sikre sig imod usaglighed, medfører en nærliggende mulighed for at beslutningsprocesserne, når kommunens økonomi er under pres, ikke bliver formålsrationelle, men i stedet præges af "the science of muddling through", dvs. beslutningsprocessen bliver et forsøg på at undgå konflikter i stedet for, at finde frem til den 'rigtige' afgørelse. Disse forhold kan i høj grad være medvirkende årsag til, at lovens intentioner ikke opfyldes. Der er også særlig grund til at fremhæve, at nogle af de vigtigste hindringer for at målsætningen nås, synes at være netop manglende økonomiske ressourcer, men også manglende viden om svære talehandicap hos talepædagogerne. Det gav en del af forældrene i undersøgelsen udtryk for, og når de materielle rettigheder er så upræcise, afhænger målets virkeliggørelse helt af, at der er de fornødne ressourcer til stede og, at kvaliteten og sagligheden af de faglige vurderinger af børnenes behov er i orden.

Endvidere er det svært for forældrene selv at sørge for lovens udmøntning, når reglerne om skriftlighed og vejledning om klagemuligheder og udrednings- og behandlingstilbud ikke altid overholdes, og når de fleste familier ikke har ret til at få afgørelserne prøvet ved et uafhængigt klageorgan. Mulighederne for at klage til FOMB, kommunaltilsynet eller anlægge retssager er ikke videre anvendelige i disse sager, da tidsperspektivet er afgørende, når der er tale om børns udvikling, da bl.a. bevisproblemer gør domstolene mindre brugbare, og da der ikke er en ret til, at få behandlet sin sag ved FOMB eller kommunaltilsynet.

Det at næsten ingen af forældrene får oplysning om udrednings- og behandlingsmuligheder - udover dem PPR i forvejen har besluttet sig for at henvise - kan bl.a. skyldes forsøg på økonomistyring, des færre der kender tilbuddene, jo færre vil bede om henvisning, og få det efter en evt. klagesag. Det kan også skyldes de meget uklare regler om, hvem der skal have hvilke oplysninger hvornår.

Årsagen til at ikke alle afgørelser meddeles skriftligt, er formentlig ukendskab til den i øvrigt meget klare regel. Ukendskabet kan skyldes, at skærpelsen af skriftlighedskravet er relativt nyt - det trådte i kraft d. 1. januar 2007, og kravet er mere vidtgående, end hvad der følger af almindelige forvaltningsretlige regler.

Det forhold at forældre, der klart giver udtryk for utilfredshed i en del tilfælde ikke får klagevejledning, kan skyldes, at de fleste ikke har adgang til administrativ rekurs og, at pligten til at give klagevejledning derfor følger af den meget uklare vejledningspligt i FVL § 7, som særlovgivningen ikke tydeliggør, fx med eksempler på hvornår det er relevant.

At reglerne om skriftlighed og klagevejledning ikke altid efterleves, kan også være begrundet i organisatoriske/strukturelle og kommunikative forhold. Dels fordi talepædagoger er behandlere, ikke administratorer, de har derfor ikke fokus på jura, og dels får de måske i mindre grad end fx socialrådgivere oplysning om, hvilke formelle regler, de skal overholde, bl.a. kan de have mindre viden om, hvad deres loyalitets- og lydighedspligt nærmere går ud på.

8. Perspektivering

Mulige konsekvenser

Konsekvenserne af at lovgivningen på dette område ikke har fuld effekt, er både af menneskelig og samfundsmæssig art. Når børnene ikke får en tidlig og effektiv indsats, kan det medføre, at de ikke lærer at tale normalt før skolestart med negative konsekvenser for deres læring, sociale og psykiske udvikling og uddannelses- og arbejdsmuligheder på længere sigt. Det at have et barn, der taler uforståeligt, er belastende i sig selv, og dette forværres i betydelig grad, når familien oplever ikke at kunne få den nødvendige hjælp fra kommunerne. Hvis familierne oveni dette oplever, at sagsbehandlingsreglerne tilsidesættes således, at de ikke får afgørelser på skrift med fyldestgørende, ærlige begrundelser og klagevejledning, og de endvidere er henvist til at klage til den samme forvaltning, som traf afgørelsen, kan familierne komme til at føle sig magtesløse og helt miste tilliden til og respekten for forvaltningen.

Andre undersøgelser der kunne belyse området

Det kunne være interessant at se, hvad en retsøkonomisk cost-benefit analyse ville vise. Det er antageligvis langt billigere, at sørge for at børnene taler så godt, at de kan påbegynde skolegangen i en almindelig klasse, end at unklade dette og derfor være nødsaget til, at sende børnene i de langt dyrere taleklasser og lignende. En sen og ineffektiv indsats kan også på længere sigt påføre samfundet flere omkostninger, da børn med vedblivende talevanskeligheder oftere end andre børn får svært ved at lære at læse og stave,¹²² og i værste fald kan de ende på varig forsørgelse, i kriminalitet osv.

Det ville også være relevant, at undersøge området ud fra talepædagogernes synsvinkel, bl.a. kunne man undersøge om og i hvilken grad talepædagogerne og deres ledere mener, at lovens formål udmøntes, og - i det omfang de ikke mener, at det sker – undersøge hvad de mener, er de vigtigste årsager.

Retspolitiske perspektiver

På et område af så stor betydning for børns muligheder for at få et normalt liv, og hvor reglernes form, procedureregler, organisering og politiske styrkeforhold af en sådan art, at magtbalancer og ressourcespørgsmål kan få stor betydning for, om lovens formål udmøntes, er det essentielt:

- a) at reglerne er så præcise som muligt
- b) at de er kommunikeret ud, så forvaltningen kender og forstår dem
- c) at det fundament som de konkrete materielle rettigheder hviler på er i orden, dvs. at kvaliteten og sagligheden i de faglige vurderinger af barnets behov sikres
- d) at familierne har ret til nemt og gratis at få kontrolleret, at både de materielle og formelle regler overholdes ved et selvstændigt klageorgan

Da den empiriske undersøgelse har vist, at rettighederne i nogle tilfælde forbliver ord på papir, til stor skade for de pågældende børn og deres familie, vil jeg i det følgende skitsere nogle mulige løsninger, som kan øge sandsynligheden for, at både de materielle og formelle rettigheder i større omfang end nu får virkning i praksis.

En af de retsoptimistiske teorier¹²³ ser rettens virkninger som et rent teknisk spørgsmål, og tror på at enhver hindring for retsreglers effekt kan overvindes, blot man tager de rigtige midler i brug, hvilket fx kunne være, at præcisere eller sanktionere reglerne, tilføje flere ressourcer eller informere bedre om dem. Retspessimisterne, fx den østrigske retssociolog Eugen Erlich og den franske sociolog Michel Foucault, mener, at retten kun i ringe omfang kan regulere samfundet.¹²⁴

¹²² S. 101 og 121 i 'Børns tale og skriftsproglige vanskeligheder' af Inge Benn Thomsen

¹²³ Se s. 80f i Jørgen Dalberg-Larsens 'Lovene og livet'. Fx havde den tyske samfundsforsker Niklas Luhmann en retsoptimistisk opfattelse af retten som et oplagt redskab at bruge til problemløsning

¹²⁴ 'Lovene og livet', af Jørgen Dalberg-Larsen, s. 82 - 84

Jeg mener svaret er både og – nogle reglers dysfunktion kan løses ad retlig vej, andre skal løses på anden vis, mens andre regler ikke kan få gennemslagskraft, fx regler der alene har signalværdi. Lovgivningen på dette område afhænger ikke kun af rent retlige forhold, fx kunne talepædagog-faglige initiativer øge sandsynligheden for at lovens målsætning i højere grad nås – fx udarbejdelse af en best practice. Især vil et sådant initiativ kunne sikre lovens effekt, hvis det kombineres med ændringer i lovgivningen – fx en regel om, at talepædagogiske vurderinger og beslutninger om intervention skal baseres sig på en sådan. Jeg vil derfor berøre flere forskellige løsningsmodeller, som kan anvendes hver for sig eller i kombination. Det er uden for rammerne af dette speciale, at komme ind på fordele og ulemper ved de enkelte forslag.

a) Mere præcise regler

De materielle regler

Der er fortsat inden for forvaltningsretten primært fokus på den enkelte borgers retssikkerhed, dvs. forudsigelighed, men på flere retsområder¹²⁵ – bl.a. på området for specialpædagogisk bistand - er det efter min opfattelse svært at lave præcise, detaljerede regler for hvordan lovens materielle formål skal realiseres – altså præcis hvilken hjælp, hvilke børn har brug for. Det er svært, fordi der løbende opstår ny viden om hvordan børns dysfunktioner kan afhjælpes, og fordi børn med samme dysfunktion, ikke nødvendigvis kan hjælpes på samme måde. Fx kan børn have andre vanskeligheder end talevanskeligheder, som nødvendiggør at interventionen foregår andetsteds eller på andre præmisser. Desuden anser jeg det for relevant at anvende den reflektive ret her – som reflekterer forældrenes opfattelse af hvad den 'rigtige' afgørelse er – bl.a. fordi de kender barnet bedst, og da det er vigtigt, at de kan bakke op om den bevilgede bistand. Dog kunne minimumsregler være ønskelige.

Selvom det er uvist hvad udtrykket 'sprogstimulering' dækker over, er det paradoksalt, at tosprogede børn med behov for sprogstimulering med virkning fra 1. juli 2010¹²⁶ har fået et retskrav på 15 timers sprogstimulering i dagtilbuddet *om ugen*, mens fx danske børn med svære talehandicap ikke har ret til noget minimum af hverken talepædagogisk bistand, støttepædagog eller lignende. Som det fremgår af undersøgelsen, får nogle af børnene kun 1- 2 timers intervention fra en talepædagog *om måneden*¹²⁷ - eller slet ingen¹²⁸ - på trods af, at der er tale om børn med *svære* talehandicap.

Det ville i lyset af dette være relevant at overveje, at give børn med svære talevanskeligheder ret til et vist minimum af intervention, fx taletræning i et bestemt antal timer fra en kvalificeret talepædagog. De børn, der kun lærer at tale normalt, hvis de trænes intensivt, kunne derudover eksempelvis få ret til fx superviseret taletræning fra støtte- eller sprogpædagoger et antal timer pr. uge.

De formelle regler

Når de materielle rettigheder er så upræcise som her, bør procedurereglerne laves således, at de sikrer lovens gennemslagskraft. Det bør fx fremgå af regelgrundlaget om og i givet fald på hvilke betingelser, PPR kan vurdere børnenes vanskeligheder og behov uden at undersøge dem selv, og hvornår PPR helt kan overlade taletræningen til forældre og lignende. Afgørelseskompetencen i sager om talepædagogisk bistand fra talepædagoger der ikke er ansat på elevens skole, bør præciseres i selve bekendtgørelsen. Reglerne om betydningen af vejledningspligten i FVL § 7 i forhold til at oplyse forældrene om udrednings-, behandlings- og klagemuligheder kunne tydeliggøres, bl.a. med konkrete eksempler. Se også pkt. d.

¹²⁵ S. 185 og 198 - 199 i Dahlberg-Larsens 'Lovene og livet'

¹²⁶ Jf. § 11, stk. 3, sidste pkt. i lov om ændring af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven) og lov om folkeskolen nr. 630 af 11. juni 2010

¹²⁷ Se afsnit 4: "NN havde intet sprog på det tidspunkt, og PPR kunne tilbyde talepæd. 1-2 gange månedligt"

¹²⁸ Jf. afsnit 1, 'forløbet for A'

b) Kommunikation

Bedre intern og ekstern kommunikation samt administrative værktøjer til PPR

Det er ikke ønskeligt eller muligt, at få talepædagoger til at tænke i juridiske baner i hverdagen, men det er antageligvis muligt, ved at forbedre den interne og eksterne kommunikation, at sikre overholdelsen af procedurereglerne med en beskeden indsats. Eksempler:

- udlevering af kortfattet skriftlig information til alle forældre, dels om sagsgangen og deres generelle rettigheder, dels om udrednings- og behandlingsmuligheder. Dette er allerede foreslået i sagsbehandlingsvejledningen, som på s. 10 skriver: "den nødvendige vejledning/information kan i vidt omfang også tilgodeses ved skriftlig orientering/information. Den enkelte kommune kan udarbejde en generel skriftlig vejledning på området, fx en pjece. En sådan generel skriftlig vejledning vil kunne berøre de fleste af ovennævnte emner...."
- hver PPR får brugervenlige standardafgørelser - en til brug for afgørelser hvor der er ret til administrativ rekurs, en anden til brug for øvrige afgørelser med vejledning om muligheden for at klage til fx kommunalbestyrelse, kommunaltilsyn og FOMB. Eller sagsbehandlingsvejledningen kunne angive klagemulighederne og give eksempler på, hvornår det er relevant at vejlede herom

Særskilt lov

Endelig kunne være værd at overveje, om det ville være en fordel, at reglerne vedrørende talepædagogisk bistand blev udskilt i en særskilt lov, frem for at det som nu er reguleret i en lov om undervisning, da børn med svære talevanskeligheder har brug for andet og mere end blot undervisning.

c) Styrkelse af sagligheden og fagligheden

Anden ansvarsplacering for hele området

Det vil evt. øge sandsynligheden for at lovens formål opfyldes fuldt ud, hvis fx statslige myndigheder havde ansvaret for at varetage behovet for borgere med funktionsnedsættelser og handicap. Det kunne måske fjerne den hindring som politiske styrkeforhold, herunder økonomiske faktorer pt. udgør. Staten ville da være direkte ansvarlig for, at love vedtaget af Folketinget får tilstrækkelig effekt.

Man kunne også, i erkendelse af, at der i forhold til børn med svære vanskeligheder er tale om egentlig behandling, ikke blot undervisning, gøre som flere andre lande og flytte området over til sundhedssektoren. I Danmark behandles fysiske og synlige årsager til talevanskeligheder, som fx for store mandler, læbekæbe-ganespalte mv., af sundhedsvæsnet. Man kunne vælge at også usynlige årsager til talevanskeligheder, som fx medfødte og erhvervede hjerneskader, skulle behandles af sundhedsvæsnet. Dette kunne øge sandsynligheden for brug af grundige udredninger og evidensbaseret intervention.

Anden ansvarsplacering for de faglige vurderinger eller autorisationsordning

Det er betænkeligt at sætte den samme talepædagog til at vurdere både vanskeligheden og behovet og dernæst træffe afgørelse. I perioder med manglende ressourcer risikerer man, at vurderingen af barnets behov ikke bliver rent faglig og saglig men påvirkes af økonomien, fordi man springer vurderingen af behov over og går direkte over til at træffe afgørelse, så det kommer til at fremstå som om, det bevilgede, også er det barnet har brug for. Dette kunne fx undgås ved at ændre organiseringen, således at det er andre end dem, der skal betale for barnets behandling, der foretager vurderingen.

Når hele fundamentet for de konkrete rettigheder hviler på den faglige vurderings kvalitet bliver organiseringen, herunder kravene til de ansattes uddannelse og erfaring, altafgørende. I lyset af de mange forskellige former for talevanskeligheder der findes - fx dysartri, dysfasi, dysfonologi, verbal dyspraksi, oral dyspraksi, stammen, læbe-, kæbe- og ganespalte, løbsk tale og dyslali - kunne man overveje en

autorisationsordning, hvor hver talepædagog får autorisation til de typer talevanskeligheder, han/hun har viden nok til at kunne udrede og behandle. Eller man kunne overveje, at sætte de bedst kvalificerede talepædagoger til at udrede børnene, frem for som nu hvor tilfældighederne råder. Hvis det var fagfolk med ekspertviden som tilmed var uafhængige af kommunen, der lavede den vurdering, som bruges som grundlag for at træffe afgørelse, ville det øge sandsynligheden for at barnet får den nødvendige hjælp. Og at det - hvor det ikke sker - tydeliggøres hvad årsagen til det er, fx om det er manglende økonomi.

'Best practice' og evidensbaseret udredning og intervention

For at styrke og udvikle professionaliteten på det talepædagogiske område, kunne man også udarbejde en best practice baseret på evidens i forhold til de forskellige former for talevanskeligheder, som skulle danne grundlag for udredning og intervention. På denne måde kunne man luge ud i ineffektiv intervention og i stedet anvende metoder, som klinisk erfaring har vist virker.

En best practice vil i øvrigt ikke udgøre en retsnorm, så længe den alene anbefaler hvad der *generelt* må anses som optimal behandling. Indeholder den også minimumsanbefalinger – fx at børn med bestemte talehandicap mindst har brug for x antal timers intervention af en talepædagog pr. måned, vil det blive svært – men dog ikke umuligt - at argumentere for, at barnet har brug for noget helt andet eller kan klare sig med mindre end anbefalet.

Uddannelsen styrkes

Talepædagogernes uddannelse, praksisoplæring og efteruddannelse kunne søges styrket, således at der lokalt i kommunerne er mere viden om de forskellige handicap.

Markedsinspirerede strategier, liberalisering

Man kunne også overveje at gøre det, man inspireret af markedsorienterede reformer har gjort på mange andre offentlige områder.

Fx kunne en bestiller-udfører-model ud fra klippekort-tankegang se således ud: Den offentlige sektor udreder børnene og på visse betingelser - fx når der er tale om svære talehandicap - bevilger tilstrækkelige midler til udrednings- og/eller interventionsforløb hos specialiserede talepædagoger efter eget valg.

Man kunne også kombinere klippekort-tankegangen med filosofien bag behandlingsgarantier – hvis PPRs indsats ikke inden for rimelig tid sætter gang i taleudviklingen, må familierne frit kunne vælge andre "leverandører", fx fra specialiserede offentligt ansatte eller privatpraktiserende talepædagoger.

Dvs. frit valg af talepædagog, ligesom der er frit valg af læger og visse andre grupper af behandlere. Det ville øge sandsynligheden for at børnene får hjælp fra talepædagoger, der er specialister i barnets talehandicap.

d) Gode kontrol- og klagemuligheder

Klagemuligheder bruges dels til at sikre den enkeltes ret på en nem, gratis og som udgangspunkt hurtig måde, dels har de et kontrol- og styringsformål.¹²⁹ Er der usædvanlig mange klager på et bestemt område, kan det ministerium, som loven hører under, og lokalpolitikere, få viden om at noget halter - forudsat der er tilfredsstillende klagerregistreringsprocedurer – og overveje om, de har sat de rette til at varetage opgaven, om der er afsat nok ressourcer osv.

Mange klager er naturligvis ikke ensbetydende med, at politikere kan eller vil løse problemerne, men så er de dog vidende om det.

¹²⁹ Se s. 299 i 'Forvaltningsret, Almindelige emner' af Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen og Karsten Revsbech, 5. udgave, 1. oplag 2009

Alene det forhold at den samme instans, som traf afgørelsen, i de fleste af sagerne også skal behandle klagen og sidder med pengene, og at forældrene ikke har et egentligt retskrav på at få behandlet klager, kan afholde forældrene fra at klage. Sandsynligheden for at få medhold eller overhovedet få klagen behandlet er ikke stor. Et uafhængigt klageorgan ville på helt anderledes måde kunne sikre, at afgørelserne træffes ud fra saglige vurderinger af barnets behov og ikke ud fra fx økonomiske hensyn. Det illustreres bl.a. af, at hele 84 % af afgørelserne i de folkeskolesager, der i 2009 blev realitetsbehandlet i Klagenævnet, blev ændret. De 55 % blev omgjort af Klagenævnet, og i 29 % af sagerne opnåedes der enighed mellem klager og myndighed, før nævnet traf afgørelse.¹³⁰

Når man her ikke har givet adgang til administrativ rekurs, signalerer man, at det ikke er så vigtigt et område. Det er imidlertid ikke mindre vigtigt at hjælpe et barn med at lære at tale forståeligt, blot fordi det kan gøres med få timers ugentlig bistand frem for med mange. Eller fordi det kan afhjælpes andre steder end på regionale tilbud, specialskoler og lignende.

Det er derfor retssikkerhedsmæssigt meget betænkeligt, at der slet ikke er adgang til administrativ rekurs i to ud af fem regioner, og at der i de tre andre regioner ikke er administrativ rekurs i flertallet af sagerne.

Den eneste anden specifikke kontrol på dette område er, at de regionale udviklingsråd iht. aftalen om strukturreformen har fået pligt til i en overgangsperiode på fire år efter strukturreformens ikrafttræden, at sende en årlig redegørelse til Undervisningsministeriet. "Redegørelserne udgør ministerens grundlag for at vurdere, om kommunerne lever op til deres myndighedsansvar. Ministeren kan på grundlag af en redegørelse gå i dialog med en kommune eller om nødvendigt aktivere tilsynsmyndighederne."¹³¹ Denne kontrol ophører derfor med udgangen af 2010.

Afsluttende bemærkninger

Formålet med dette speciales undersøgelser var, at frembringe ny viden om omfanget af og årsagerne til misforholdet mellem de undersøgte børns og familiers rettigheder på papiret og i praksis, og det er mit håb, at den fremkomne viden afstedkommer nye initiativer således, at alle børn med talevanskeligheder fremover får den nødvendige hjælp og får den i tide.

Eva Kirschner

August 2010

¹³⁰ Se Klagenævnets årsrapport for 2009, s. 13

http://www.klagenævnet.dk/~media/Naevnet/Aarsrapport_2009/Årsrapport%202009.ashx

¹³¹ <http://www.im.dk/publikationer/strukturaftale/index.html>

Summary

Some children need special help in order to enable them to speak intelligibly due to language- & speech disorders. According to Danish law the municipalities are obligated to provide the necessary help, i.e. intervention by a speech- & language therapist (SLT), so these children can participate in primary education on an equal footing with their peers. Because of the potential harsh consequences if the aim of this law isn't met in real life, it's useful to know whether it is, so that dysfunctions and its causes can be acknowledged and, hopefully, remedied.

Some procedural rules can further the likelihood of the fulfillment of the substantive rules, amongst others the three 'sets' of rules mentioned just below. I therefore aimed to find out what the rules say about:

1. involvement of the families in the decision-making process
2. the communication to parents of decisions
3. information about opportunities to complain

I then examined if and to what extent the rules of these rights are respected by the local authorities and, since they aren't always, analyze the possible causes for this.

Furthermore I wanted to find out how discontented parents react to dysfunctional law.

The methods used for this research was to:

- a) read and interpret the existing legal sources of law and case law
- b) an enquiry where parents of children with 3 severe speech disorders, dysphonologia, dysphasia and verbal and/or oral dyspraxia, complete a questionnaire
- c) on the basis of this and of theories from the field of sociology of law analyze the possible causes for dysfunctional rules

The findings of this study were as follows:

The families are entitled to be involved and have their say in the process, get all decisions in writing, and be informed of complaint-options when relevant.

The parental survey showed that all three sets of rights are violated to varying degrees. More than one third never or rarely got written decisions and 62 % of the parents were dissatisfied with one of more of the decisions. Many complained but for different reasons a lot also abstained from this, i.e. some felt it'd be futile, others didn't know they could.

Some families opted for other solutions, i.e. 11 out of the 74 participants chose to pay themselves for a SLT.

Several factors can explain why the substantive and procedural rules aren't always observed. The most important of these seems to be based on structural and economic issues in combination with the fact that the substantive rights aren't specific and concrete and that some of the procedural rules are imprecise. On top of this comes absence of effective enforcement possibilities, since in most cases the families aren't entitled to have decisions tried at an independent appeals body but must complain to the local authority.

Bilag 1. Forkortelser og kaldenavne

Alle links var funktionelle d. 30. juni 2010

FOB	Folketingets Ombudsmands Beretning
FOMB	Folketingets Ombudsmand
FSK	Folkeskoleloven, lovbekendtgørelse nr. 593 af 24. juni 2009 om folkeskolen
FVL	Forvaltningsloven, lov nr. 1365 af 7. december 2007
PPR	Pædagogisk Psykologisk Rådgivning
SMB	Småbørnsbekendtgørelsen, bekendtgørelse om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, nr. 356 af 24. april 2006
SMV	Småbørnsvejledningen, vejledning om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, nr. 9171 af 13. maj 2008
SKB	Skolebekendtgørelsen, bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, nr. 1373 af 15. december 2005
SKV	Skolevejledningen, vejledning om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, nr. 4 af 21. januar 2008
VISO	Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation http://www.servicestyrelsen.dk/wm146696

Kaldenavne

God skik-vejledningen	'God behandling i det offentlige – om god forvaltningsskik i stat og kommune'
Klagenævnet	er Klagenævnet for vidtgående specialundervisning http://www.klagenævnet.dk/
Kommunaltilsynet	er anvendt som betegnelse for statsforvaltningens tilsyn med kommunerne http://www.statsforvaltning.dk/site.aspx?p=5770
Sagsbehandlingsvejledningen	'Vejledning om sagsbehandling i sager om specialundervisning'

Begreber

Administrativ rekurs	er der tale om, når der er ret til at klage over afgørelser til et uafhængigt klageorgan eller til højere administrative myndigheder
----------------------	--

Bilag 2. Litteraturliste

Kilder der kun nævnes helt perifert, nævnes ikke her. Alle links var funktionelle d. 30. juni 2010

Juridiske kilder

Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen og Karsten Revsbech, 'Forvaltningsret, Almindelige emner', 5. udgave, 1. oplag 2009

Jørgen Dalberg-Larsen, 'Lovene og livet: en retssociologisk grundbog', 5. udgave, 2. oplag 2009

Ole Hasselbalch, 'Ansættelsesret og personalejura', 2. udgave, 1. oplag 2007

Steen Rønsholdt, 'Forvaltningsret, retssikkerhed, proces, sagsbehandling', 2. udgave, 1. oplag 2006

Talepædagog-faglige kilder

American Speech-Language-Hearing Association, ASHA-rapporten: http://www.apraxia-kids.org/atf/cf/%7B145BA46F-29A0-4D12-8214-8327DCBAF0A4%7D/CAS_TECHNICAL_REPORT.pdf

Inge Benn Thomsen, 'Børns tale og skriftsproglige vanskeligheder', 1. udgave 2000

'Overset? En analyse af strukturreformen og den faglige kvalitet af indsatsen for tale-hørehandicappede' fra tidsskriftet *Mandag Morgen*

Bilag 3. Regeloversigt

Love der kun nævnes helt perifert, er ikke medtaget her. Alle links var funktionelle d. 30. juni 2010

Love

- **Forvaltningsloven**, FVL, lov nr. 1365 af 7. december 2007
- **Folkeskoleloven**, FSK, lov om folkeskolen nr. 593 af 24. juni 2009
- Lov om ændring af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven) og lov om folkeskolen nr. 630 af 11. juni 2010

Bekendtgørelser

- **Småbørnsbekendtgørelsen**, SMB - bekendtgørelse om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, nr. 356 af 24. april 2006
- **Skolebekendtgørelsen**, SKB - bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, nr. 1373 af 15. december 2005, som på trods af dateringen med få undtagelser trådte i kraft d. 1. januar 2007.
- Ændringsbekendtgørelse nr. 588 af 24. juni 2009

Vejledninger

- **FVL-vejl.**, vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven
- **Småbørnsvejledningen**, SMV, vejledning om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, nr. 9171 af 13. maj 2008
- **Skolevejledningen**, SKV, vejledning om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, nr. 4 af 21. januar 2008
- **Undervisningsministeriets ekstra vejledning**, sagsnr. 063.961.021, om skolelederens selvstændige kompetence findes på denne hjemmeside, hvor der er et link til vejledningen nederst i højre side: <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Folkeskolen/Specialundervisning.aspx>
- **Sagsbehandlingsvejledningen**, 'Vejledning om sagsbehandling i sager om specialundervisning', maj 2010. http://www.klagenævnet.dk/~media/Naevnet/PDF/RUSK_vejledning_maj_2010.ashx
- **God skik-vejledningen**, 'God behandling i det offentlige – om god forvaltningsskik i stat og kommune'. <http://www.im.dk/publikationer/godbeh/godbehan.htm>
Iht. bilaget på dette link, er vejledningen udsendt af Indenrigsministeriet og Justitsministeriet: http://www.im.dk/publikationer/kom_vejviser/bilagc.htm
- Vejledningen 'God adfærd i det offentlige': <http://www.kl.dk/god-adfaerd-i-det-offentlige>
Lavet af KL, Personalestyrelsen og Danske Regioner, juni 2007

OMB-udtalelser

FOB 1999.130

Klagenævns-meddelelser

K-meddelelse nr. 7, Kommunernes vejledningspligt

http://www.klagenævnet.dk/publikationer/~media/Naevnet/PDF/K_7_171208.ashx

Bilag 4. Fakta om spørgeskemaundersøgelsen¹³²

Forældre til børn i målgruppen udfyldte et spørgeskema, se bilag 6, online ved at klikke sig ind på en hjemmeside oprettet til formålet - <http://www.123hjemmeside.dk/talevanskeligheder>
På hjemmesiden var link til spørgeskemaet, og når man klikkede på linket, blev man omdirigeret til spørgeskemaet oprettet i programmet 'defgo.net' - <http://www.interresearch.dk/defgo-c8-net>

Defgo.net er ejet og udviklet af [interresearch a/s](http://www.interresearch.dk), Frederiksholms Kanal 4B, 1220 København K.

Kriterier for deltagelse

Betingelserne for at deltage i undersøgelsen var:

4. at barnet havde svær dysfonologi, svær dysfasi, verbal og/eller oral dyspraksi
5. at det var konstateret med en vis sikkerhed, dvs. af en fagperson – ved mistanke eller diagnose
6. at der var behov for talepædagogisk bistand også efter d. 1. januar 2007 - det var ok, hvis der også var dette behov før denne dato

Årsagen til at disse kriterier er valgt fremgår af afsnit 1.2.1

Kommunikation til målgruppen

Målgruppen er søgt nået ved at reklamere for undersøgelsen og dens hjemmeside på følgende måder:

- i forbindelse med forberedelsen til specialet, undersøgte jeg, om der var basis for at gennemføre en forældreundersøgelse. Jeg efterlyste interesserede deltagere ved at maile til dyspraksiforeningens medlemmer, til nedennævnte yahoo-netværk om dyspraksi samt til et yahoo-netværk om sanseintegration: <http://www.sanse-integration.dk/stottegruppe.htm>
En gruppe på 36 personer gav, på baggrund heraf, uforbindende forhåndstilsagn om at ville deltage. De fik alle en mail, da de kunne begynde at udfylde skemaet d. 12. marts
- besked sendt d. 12. marts 2010 til de daværende 55 medlemmer af den netværksgruppe på yahoo, der vedrører dyspraksi:
<http://uk.groups.yahoo.com/group/dyspraksi/?v=1&t=directory&ch=web&pub=groups&sec=dir&slk=11>
- annonce indrykket i BUPLs medlemsblad, Børn & Unge10, 26. marts 2010, side 25
- de af de specialiserede talepædagogiske tilbud, som bl.a. taletræner børnene, fik mail med opfordring om, at fortælle deres personale og/eller brugere om undersøgelsen, hvilket de ifølge deres tilbagemeldinger har gjort på forskellig vis. Det drejer sig om følgende:
KC Hillerød, Kommunikationscenteret Frederiksberg, Børnecenter Bornholm, CSU-Slagelse, Taleinstituttet Guldborgsund, Taleinstituttet Region Nordjylland, THI-midt, CRS Odense samt CHK Åbenrå

¹³² Se også specialet afsnit 3.1

- 3 ud af de 4 eksisterende foreninger for talepædagoger, har på forskellig vis – primært via nyhedsbreve - fortalt alle eller nogle af deres medlemmer om undersøgelsen:
 - Audiologopædisk Forening, ALF, <http://www.alf.dk>
 - Foreningen af Universitetsuddannede Audiologopæder, FUA, <http://www.fua.dk>
 - Dansk Selskab for Logopædi og Foniatri, DSLF, ingen hjemmeside
- en mail blev sendt d. 12. marts 2010 til medlemmerne af Dyspraksiforeningen - <http://www.dyspraksi.dk>, og der blev tillige skrevet om undersøgelsen på foreningens hjemmeside. Dyspraksiforeningen havde på daværende tidspunkt ca. 115 familier som medlemmer

Afviklingsperiode

Besked om undersøgelsen blev udsendt d. 12. marts 2010 med en svarfrist d. 15. april 2010.

Foreningens medlemmer og gruppen der gav forhåndstilsagn om at ville deltage, blev rykket 2 gange, før undersøgelsen blev endeligt lukket d. 27. april 2010. En familie reagerede kort tid efter fristens udløb og fik lov at deltage, da svarene endnu ikke var opgjort.

Bilag 5. Figuroversigt

Oversigt med figurer der refereres til i specialet. For mulige fejlkilder se afsnit 3.1.1 og afsnit 3 og 4.

Figurer nævnt i afsnit 3.2.1. Fejlkilder

Figur 1: Antal og procentvis fordeling af hhv. børn og diagnoser

6 Angiv her hvilken talevanskelighed, der enten er diagnosticeret eller er/var mistanke/formodning om	Abs.	Pct.
Verbal og/eller oral dyspraksi	59	81%
Svær dysfonologi	15	21%
Svær dysfasi	7	10%

Årsagen til at antallet af diagnoser (81) overstiger antallet af deltagere (74) er, at der var mulighed for flere afkrydsninger, da der for nogle børns vedkommende kan være flere årsager til talevanskeligheden.

Figur 2: Procentvis fordeling af diagnoser ifht. utilfredshed

Angiv her hvilken talevanskelighed, der enten er diagnosticeret eller er/var mistanke/formodning om krydset med Hvor ofte var du utilfreds med afgørelsen/erne - på det tidspunkt den blev truffet?	Total	Hver gang	De fleste gange	Ca. halvdelen af gangene	Kun få gange	Aldrig	Ved ikke
Verbal og/eller oral dyspraksi	59	12%	19%	8%	24%	22%	15%
Svær dysfonologi	15	13%	20%	13%	20%	27%	7%
Svær dysfasi	7	14%	14%	0%	57%	14%	0%

Der er en mindre inkonsistens i svarene, da nogle få hér har svaret, at de aldrig har været utilfredse, mens de andetsteds i spørgeskemaet har oplyst, at de har klaget. For øvrige fejlkilder, se afsnit 4, 'Hvor mange af de utilfredse klager skriftligt'

Figur 3: Diagnosefordeling ifht. skriftlige klager

Angiv her hvilken talevanskelighed, der enten er diagnosticeret eller er/var mistanke/formodning om krydset med Har du klaget skriftligt over afslaget?	Total	Ja	Nej
Verbal og/eller oral dyspraksi	45	16%	84%
Svær dysfonologi	13	8%	92%
Svær dysfasi	5	0%	100%

Figur 4: Diagnosefordeling ifht. både skriftlige og mundtlige klager

Angiv her hvilken talevanskelighed, der enten er diagnosticeret eller er/var mistanke/formodning om krydset med Gav du klart udtryk for, overfor PPR, at du ikke var tilfreds med afgørelsen?	Total	Ja	Nej	Ved ikke
Verbal og/eller oral dyspraksi	59	49%	27%	24%
Svær dysfonologi	15	53%	27%	20%
Svær dysfasi	7	57%	43%	0%

Figurer nævnt i afsnit 3.2.2. Forældreinddragelse i praksis

Figur 5: Oplysninger givet om regionale tilbud

21 Vedr. oplysning om det regionale talepædagogiske tilbud	Ja		Nej		Ved ikke		Ubs.		Basis
	Abs.	Pct.	Abs.	Pct.	Abs.	Pct.	Abs.	Pct.	
Fik du på et tidspunkt i forløbet oplysning fra PPR om eksistensen af et regionalt talepædagogisk tilbud?	20	27%	51	69%	1	1%	2	3%	74

Figur 6: Henvisning til regionale tilbud

23 Vedrørende henvisning til det regionale talepædagogiske tilbud	Ja		Nej		Ubs.		Basis
	Abs.	Pct.	Abs.	Pct.	Abs.	Pct.	
Tilbød PPR af sig selv en henvisning til det regionale tilbud?	16	80%	4	20%	0	0%	20

(Hvis nogle af dem der svarer nej, bor i regioner uden *regionale* tilbud, er det berettiget at de ikke har fået en sådan oplysning – kommunen skal ikke oplyse om regionale tilbud udenfor regionen.

Figurer nævnt i afsnit 3.3.2. Skriftlighed i praksis

Figur 7: Antal afgørelser fra PPR

11 Hvor mange gange har PPR truffet afgørelse om talepædagogisk bistand til dit barn?	
Præcis	Cirka (du må godt skrive fx 5-6 gange eller mere end 5 og lignende)

Figur 8: Graden af skriftligheden

12 Hvor tit fik du afgørelsen/erne fra PPR skriftligt?	Abs.	Pct.
Hver gang	19	26%
De fleste gange	14	19%
Ca. halvdelen af gangene	6	8%
Kun få gange	10	14%
Aldrig	17	23%
Ved ikke	8	11%

Figurer nævnt i afsnit 3.4.2. Klagevejledning i praksis

Figur 9: Antal utilfredse

14 Gav du klart udtryk for, overfor PPR, at du ikke var tilfreds med afgørelsen?	Abs.	Pct.
Ja	36	49%
Nej	22	30%
Ved ikke	16	22%

Figur 10: omfanget af klagevejledning til alle

15 Oplyste PPR dig om dine klagemuligheder?	Abs.	Pct.
Hver gang	7	9%
De fleste gange	5	7%
Ca. halvdelen af gangene	1	1%
Kun få gange	7	9%
Aldrig	42	57%
Ved ikke	12	16%

Figur 11: omfanget af klagevejledning til de utilfredse

15 Oplyste PPR dig om dine klagemuligheder?	Abs.	Pct.
Hver gang	3	8%
De fleste gange	3	8%
Ca. halvdelen af gangene	1	3%
Kun få gange	6	17%
Aldrig	21	58%
Ved ikke	2	6%
Ubesvaret	0	0%
Basis	36	

Figurer brugt i afsnit 4. Forældrereaktioner på utilstrækkelig bistand

Hvor mange utilfredse klager skriftligt

Figur 12: Utilfredshedens omfang

13 Hvor ofte var du utilfreds med afgørelsen/erne - på det tidspunkt den blev truffet?	Abs.	Pct.
Hver gang	8	11%
De fleste gange	12	16%
Ca. halvdelen af gangene	7	9%
Kun få gange	19	26%
Aldrig	19	26%
Ved ikke	9	12%

Figur 13: Omfanget af skriftlige klager

16 Har du på noget tidspunkt klaget skriftligt over en afgørelse fra PPR?	Abs.	Pct.
Ja	17	23%
Nej	56	76%
Anfør det her, hvis du har klaget mere end 1 gang:	3	4%

Årsager til, at ikke alle utilfredse klager

Figur 15: Årsager til manglende klager

18 Hvis du har været utilfreds med en eller flere afgørelser fra PPR men undlod at klage, angiv da årsagen til, at du ikke klagede:	Abs.	Pct.
Jeg accepterede afgørelsen	13	18%
Jeg vidste ikke, at jeg kunne klage	16	22%
Jeg troede ikke det nyttede noget	17	23%
Jeg var bange for at skade samarbejdet	18	24%
Andet - beskriv:	41	55%

Der kunne sættes flere kryds.

Hvad gør utilfredse forældre ud over evt. at klage

Figur 14: Forældrereaktioner på utilstrækkelig bistand

30 Hvis du på noget tidspunkt i forløbet syntes, at den talepædagogiske bistand var utilstrækkelig, angiv da her hvordan du reagerede på dette (udover evt. at klage):	Abs.	Pct.
Jeg betalte selv for bistand fra en privatpraktiserende talepædagog som supplement	11	15%
Jeg betalte selv for bistand fra en privatpraktiserende talepædagog og fravalgte det offentlige tilbud	3	4%
Jeg gik til medierne med sagen	3	4%
Jeg undersøgte hvad jeg kunne gøre/hvilke muligheder vi havde	34	47%
Andet (beskriv):	38	53%

Der kunne sættes flere kryds.

Bilag 6

er spørgeskemaet og findes i særskilt pdf-fil på scribd.com

Bilag 7

var spørgeskemaet med alle svar og dermed fortroligt, da det indeholdt personnavne mv. Det blev kun udleveret til vejleder og censor, og af samme grund er specialet ikke tilgængeligt på Københavns Universitet

Bilag 8. Oplysninger fra Klagenævnet

Klagenævnet blev bedt om at oplyse:

- antallet af klager opgjort pr. kalenderår, modtaget siden 1. januar 2007, som vedrører kommunernes henvisning af børn med tale- og sprogvanskeligheder til regionalt talepædagogisk tilbud.
- udfaldet af disse sager, hvor mange fik medhold
- antal afviste klager, fordi det vedrørte afgørelser om kommunal talepædagogisk bistand

De oplyste følgende:

I 2007 blev antallet af sager om talepædagogisk bistand til småbørn ikke registreret, da nævnets database først blev oprettet i 2008

I 2008 var der 2 færdigbehandlede klagesager om talepædagogisk bistand til småbørn. Den ene blev afvist da det var udenfor nævnets kompetence, og i den anden tiltrådtes kommunens afgørelse.

I 2009 modtog nævnet 3 sager vedr. børn med tale- og sprogvanskeligheder. I de 2 af sagerne omgjorde nævnet kommunens afgørelse og i den sidste trak klageren sin klage tilbage, "da pågældende opnåede enighed med kommunen om et tilbud."

I forhold til sager om henvisning af skolebørn til regionale talepædagogiske tilbud oplyser nævnet, at de ingen sikre tal har og at der i øvrigt er tale om meget få sager.