

København 6. april 2009

Velfærdsministeriet
Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K
Att: Anne-Mette Kjær

Høringssvar til forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap

ABA-foreningen har ikke fået beslutningsforslaget i høring, men vi vil alligevel her komme med en række kommentarer.

Overordnet er ratifikationen af FNs handicapkonvention naturligvis et stort og glædeligt skridt. Vi deler imidlertid ikke den opfattelse, at den allerede eksisterende lovgivning og administrative praksis på alle områder opfylder konventionens krav.

Specielt vil vi pege på de problemer, der er i forhold til konventionens artikel 24, der omhandler uddannelse – hvilket i denne sammenhæng omfatter både førskole- og skoleområdet. Ifølge konventionen skal deltagerstaterne sikre *at personer med handicap ikke udelukkes fra det almindelige uddannelsessystem på grund af handicap* samt *at der ydes effektive individuelle støtteforanstaltninger i omgivelser, der giver størst mulig akademisk og social udvikling i overensstemmelse med målet om fuld inkludering*. Dette er desværre meget langt fra den danske virkelighed, i hvert fald hvad angår børn og unge med ASF og relaterede psykiske/adfærdsmæssige handicap.

Antallet af børn i segregerede tilbud er stigende

Faktum er, at antallet af børn i segregerede tilbud, altså særlige dagtilbud, specialklasser og specialskoler, er støt voksende, og efter alt at dømme har været det siden Særforsorgens udlægning i 1980.

- På skoleområdet viser undervisningsministeriets årlige publikationsserie "Folkeskolens vidtgående specialundervisning", en vækst i andelen af børn i specialskoler fra 0,25 i 1985 til 0,49 % i 2001, altså næsten en fordobling.¹ I samme periode var andelen af enkeltintegrerede omtrent konstant. Der kan ses et fald mellem 1999 og 2000, i forbindelse med en ændring af folkeskoleloven der blandt andet havde som formål at sikre at *elever med behov for vidtgående specialundervisning så vidt muligt kan forblive i det almindelige folkeskolesystem*², men allerede i 2002 vender kurven igen.³ Den sidste opgørelse fra 2008 viser en yderligere stigning af antallet af børn i specialinstitutioner på 22 % fra 2001 til 2007.⁴
- På førskoleområdet viser opgørelser fra Danmarks Statistik en stigning i antallet af børn og unge visiteret til særlige daginstitutioner på 122 % fra 1987 til 2002⁵, og yderligere en

stigning på 10 % fra 2004 til 2006.⁶ Set under ét er antallet steget med 156 % fra 1987 til 2006.

Hverken på førskole- eller skoleområdet foreligger der tal fra tiden efter strukturreformen, men der er ingen grund til at tro, at tendensen ikke er fortsat. Trods alle intentioner om det modsatte er andelen af børn, der ikke inkluderes i det almindelige uddannelsessystem vedblevet med at stige.

Retten til inklusion sikres *ikke* i gældende lovgivning

At denne udvikling overhovedet har kunnet finde sted skyldes efter vores opfattelse, at hverken Lov om Social Service eller Folkeskoleloven, som er de relevante love i denne sammenhæng, definerer inklusion som en individuel ret, eller forpligter kommunerne til at arbejde målrettet for inklusion af børn med handicap i det almene uddannelsessystem.

- Lov om Social Service (LBK. nr. 979) stiller kommunerne fuldstændig frit i valget mellem at visitere børn med handicap til inkluderende eller segregerede tilbud. (§ 32, stk. 1). Lovteksten skelner mellem børn, hvis behov *kan*, og børn hvis behov *ikke kan* dækkes gennem ophold i et almindeligt dagtilbud (stk. 3). Dette medfører i praksis en segregering af børn med andet end lettere handicap. I forlængelse heraf pålægger loven kommunerne at sikre et tilstrækkeligt antal pladser i segregerede dagtilbud, hvorimod den ingen krav stiller om tilstrækkelige ressourcer til inklusion (§ 32, stk. 3). Loven lever således ikke op til konventionens krav, og harmonerer i øvrigt dårligt med det miljørelaterede handicapbegreb, som ligger til grund for den. Faktum er, at nogle pædagogiske almenmiljøer er i stand til at inkludere børn, som andre miljøer overhovedet ikke kan håndtere. Det er i langt højere grad et spørgsmål om pædagogiske ressourcer, kompetence og viden, end om at nogle kategorier af børn ikke lader sig inkludere.
- Folkeskoleloven (LBK. nr. 1049) pålægger kommunerne at sørge for specialundervisning og specialpædagogisk støtte til børn og unge med et sådant behov, herunder børn og unge med handicap; men også her stilles kommunerne fuldstændig frit med hensyn til, om de skal inkluderes eller i segregerede tilbud (§ 20, stk. 2, 3 & 5).

Hvis dansk lovgivning skal bringes i overensstemmelse med konventionens krav, må det i både lov om social service og i folkeskoleloven præciseres, at der med konventionens ratificering introduceret et nyt, selvstændigt mål om inklusion. Udgangspunktet må være, at barnet har *ret* til at være i et almindeligt dagtilbud eller i en almindelig skole, hvis det ønskes. Der skal være tungtvejende grunde til at segregere børn ud fra alment systemet, idet en sådan segregering i sig selv udgør en betydelig udstøds- og belastningsfaktor. Indførelsen af en sådan ret vil påvirke eksisterende visitationspraksis og stimulere til pædagogisk metodeudvikling i retning af større inklusion.

Kommunernes forvaltning af loven

Visiteringen af individuelle børn til specialpædagogiske tilbud sker i sagens natur ud fra en lang række hensyn. Loven foreskriver, at det primære hensyn skal være barnets tarv, og at der skal tages udstrakt hensyn til familiens ønsker – men i virkeligheden er visitationsprocessen selvsagt underlagt

flere rent pragmatiske hensyn. De fleste kommuner har de facto maksimumgrænser for, hvor mange støttetimer og andre ressourcer, der tildeles til inklusion af børn i normalmiljøer, både på førskole- og på skoleområdet. Dette er i overensstemmelse med det kommunale selvstyre, der giver den enkelte kommunalbestyrelse ret til at definere kommunens serviceniveau. I praksis betyder dette, at hvis barnets støttebehov ligger over en arbitrær grænse, så vil både forvaltning og forældre være tilbøjelige til at foretrække et segregeret tilbud, uanset om inklusion havde været muligt under mere favorable betingelser. Det meget vide råderum, lovgivningen giver kommunerne, udgør et betydeligt retssikkerhedsmæssigt problem.

Præmissen for at skrue systemet sammen, som man har gjort, er formentlig en forestilling om, at segregerede tilbud er både dyrere og mere omfattende end inkluderende tilbud. Hvis det var sådan, ville kommunerne naturligt foretrække at inkludere, når det var muligt. Men sådan er det desværre ikke; al erfaring viser at succesfuld inklusion af andet end de højest fungerende børn ofte kræver både en højere normering, og et højere fagligt niveau hos de fagprofessionelle end segregering.⁷

Skal udviklingen vendes, må kommunerne have et incitament til at igangsætte det nødvendige, systematiske arbejde med at udvikle inkluderende pædagogikker og institutionsformer, som er en forudsætning for en øget grad af inklusion af handicappede i uddannelsessystemet.

Definitionen af "inklusion"

I henhold til Servicelovens § 19 har de fleste kommuner efterhånden formuleret en handicappolitik, og naturligt nok har mange kommuner skelet til handicapkonventionen, i forventning om dens snarlige ratificering. Følgelig har en del kommuner også skrevet inklusionsbegrebet ind i deres handicappolitik.⁸

Her ser vi desværre en tendens til, at integrationsbegrebet udvandes. Som eksempel kan fremhæves Københavns Kommunes Autismpolitik, hvor man kan læse følgende:⁹

At tage udgangspunkt i den enkeltes forudsætninger betyder, at kommunen må råde over en vifte af tilbud, således at barnet kan inkluderes dér hvor dets udvikling bedst tilgodeses. Således vil nogle børn kunne udvikle sig bedst med ressourcer tildelt i relation til det almindelige skolemiljø (som enkeltintegreret). Andre børn har behov for et mere beskyttet og specialiseret tilbud for at deres faglige, sociale og personlige udvikling tilgodeses (specialklasser på almindelige skoler/ basisgrupper i daginstitutioner eller specialinstitutioner og specialskoler). Succesfuld inklusion er en ret det enkelte barn har til at være en del af et fagligt og socialt fællesskab.(Vore fremhævelser)

Her sker der en uheldig sammenblanding af to forskellige ting, nemlig 1) barnets ret til et pædagogisk tilbud, som tilgodeser dets akademiske, sociale og personlige udvikling og 2) barnets ret til fuld og effektiv inklusion i det almene uddannelsessystem og i det omgivende samfund. Derved sker der en banalisering af inklusionsbegrebet, således at placeringen af et barn i et segregeret, specialpædagogisk tilbud hvor barnet udelukkende omgås andre handicappede børn eller unge samt specialuddannet personale, også kan siges at være "inkluderende".

Ingen kan være uenig i, at hensynet til barnets faglige, sociale og personlige udvikling til enhver tid må vægte tungest – det fremhæves også i handicapkonventionen. Der foregår uden tvivl meget godt i landets mange specialskoler og specialinstitutioner. Men at betegne sådanne tilbud som "inkluderende" er i eklatant strid med handicapkonventionens forståelse af begrebet.

Den valgfri tillægsprotokol

ABA-foreningen finder det stærkt beklageligt, at lovforslaget ikke også omfatter ratificering af den valgfri protokol til konventionen om rettigheder for personer med handicap. Vi deler ikke ganske velfærdsminister Karen Jespersens analyse: *Danmark har et tilfredsstillende rets- og klagesystem. Det gælder også for personer med handicap.*¹⁰ Det er i hvert fald ikke sandt på uddannelsesområdet, idet dansk lov, som vi har argumenteret for her, langt fra sikrer handicappedes rettigheder i tilfredsstillende grad. Hvis man mener ratifikationen alvorligt, må man også åbne for muligheden for at dansk lov og administrativ praksis prøves ved en uafhængig instans.

Med venlig hilsen

Peter Westh

Bestyrelsesmedlem

ABA-foreningen

Tlf: 40 53 47 99

pwesth@hum.ku.dk

<http://www.abeforeningen.dk>

ABA-foreningens formål er at fremme udbygningen af offentlige tilbud om tidlig og intensiv behandling af børn med autisme i Danmark.

ABA-foreningen arbejder politisk for at adfærdsanalytisk behandling bliver en mulighed for alle børn med autisme. Desuden vejleder vi familier, institutioner og kommuner med at komme i gang, hvad end der er tale om offentlige tilbud til flere børn, eller hjemmebaseret træning af et enkelt barn med autisme.

Vi arrangerer kurser for forældre til nydiagnosticerede børn, og fungerer undertiden som bisiddere i forældres møde med offentlige myndigheder. Hvert år samles vi til landsmøde, med både faglige og sociale aktiviteter. Desuden rummer foreningen en række lokalforeninger, som holder arrangementer og yder gensidig støtte på lokalt plan.

Foreningen er for forældre, pårørende, fagfolk og andre interesserede.

¹ Folkeskolens vidtgående specialundervisning 1985-2001, side 12. <http://pub.uvm.dk/vidtspec.doc>

² Vidtgående specialundervisning - den ændrede opgavefordeling og KVIS-programmet (2003), side 86: <http://www.eva.dk/udgivelser/2003/Vidtgende-specialundervisning-KVIS.pdf/view>

³ *Folkeskolens vidtgående specialundervisning 1991/92 - 2003/04*, kapitel 4:

<http://pub.uvm.dk/2005/vidtgaende/kap04.html>

⁴ *Folkeskolens vidtgående specialundervisning Skoleårene 1996/97 – 2006/07*, side 17

http://www.uvm.dk/~media/Files/Stat/Folkeskolen/PDF07/071231_vidtgaende_2006.ashx

⁵ *Indskrevne i sociale foranstaltninger efter område, foranstaltningsart og klienttype*. Danmarks Statistikbank 2003, Matricen RES4: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280>

⁶ *Indskrevne i sociale foranstaltninger efter område, foranstaltningsart og klienttype*. Danmarks Statistikbank 2006, Matricen PAS2: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280>

⁷ Se f.eks. bladet *KK- Københavns Kommuneskole* 18 (26. November 2008), side 4:

<http://www.boasmus.kk.dk/~media/boasmus/tekster/Korr%20KK%2018%2008%20Elbo.ashx>

⁸ <http://www.handicap.dk/tillidsfolk/kommunal-handicappolitik> giver et samlet overblik over kommunernes handicappolitikker

⁹ *Børne- og Ungdomsforvaltningens autismepolitik og –plan 2007- 2011*, side 6:

[http://www2.kk.dk/of/dagsorden.nsf/a977bb6bafa3fadcc12567e800475a57/dc9e2acce929451c12573920046fd2b/\\$FILE/Bilag%201%20Autismepolitik%20og%20-plan.pdf](http://www2.kk.dk/of/dagsorden.nsf/a977bb6bafa3fadcc12567e800475a57/dc9e2acce929451c12573920046fd2b/$FILE/Bilag%201%20Autismepolitik%20og%20-plan.pdf)

¹⁰ *Politiken* 15. januar 2009, 1. sektion s. 4