Høring på social- og specialundervisningsområdet

Til Social- og Boligstyrelsen

Februar 2024

Behov hos målgruppen for stemmetræning og behov for særlige kompetencer i kommunen

Målgruppen er transpersoner med kønsinkongruent stemme/tale, det vil sige transpersoner, der har en stemme, der ikke stemmer overens med deres kønsidentitet. Gruppen har et særligt behov for logopædisk stemmeundervisning med sigte på at afhjælpe den kønsinkongruente stemme og opnå kønskongruent stemme og/eller tale. De fleste kommuner har indtil nu haft et sådant tilbud på baggrund af Lov om Specialundervisning for Voksne § 1, men flere kommuner er nu begyndt at lukke deres tilbud.

En kønsinkongruent stemme/tale har en afgørende betydning for en persons mulighed for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. En kønsinkongruent stemme/tale kan udgøre en kilde til kønsdysfori, social isolation og fysisk fare for overfald, da stemmen er én af de fysiske faktorer, der tydeligt og ufrivilligt kan fortælle andre, at en person er transkønnet, idet man ved at tale afslører, at ens stemme ikke svarer til ens kønsudtryk, navn, juridiske køn og/eller kønsidentitet. Dette gælder ved fysiske møder såvel som på telefon eller online. Et manglende tilbud om stemmetræning betyder, at personer i målgruppen må leve med kønsinkongruent stemme/tale, hvilket kan føre til social isolation og eventuel udelukkelse fra uddannelse og arbejdsliv.

De negative effekter af kønsinkongruent stemme/tale på en persons sociale liv og beskæftigelsesmæssige muligheder vil uden behandling ofte blive forværret over tid, men kan ved behandling forbedres eller afhjælpes helt, da stemmetræning generelt er anerkendt som havende en god effekt på kønsinkongruent stemme/tale, der for mange afhjælper kønsinkongruensen.

Medicinsk hormonbehandling kan til en vis grad afhjælpe kønsinkongruent stemme/tale hos transmaskuline personer, men det er individuelt hvor effektivt medicinsk behandling er, da hormonbehandlingen har en forskellig effekt på alle stemmebånd. Desuden bygger de nuværende behandlingsprincipper for kønsinkongrues i sundhedsvæsenet på princippet om, at mindre indgribende metoder anbefales før medicinsk behandling. At afskaffe stemmetræning og derved tvinge nogen til at starte på hormonbehandling med testosteron, der kunne have nøjedes med stemmetræning for at hjælpe en køninkogruent stemme/tale, er ikke i overensstemmelse hermed.

For transfeminine personer har hormonbehandling ingen effekt på stemmen. For transfeminine personer er stemmetræning derfor den eneste mulighed for at opnå en kønskongruent stemme/tale.

Kønskongruent stemme kan for mange opnåes igennem stemmetræning. Derved kan stemmetræning udgøre forskellen imellem et liv i social og eventuel beskæftigelsesmæssig isolation.

Et tilbud om stemmetræning til transpersoner kræver et særligt tilbud hvorved logopæder med speciale i stemmetræning også har en særlig viden og forståelse af kønsinkongruens, herunder hvad kønsinkongruens er, hvordan den kommer til udtryk i stemmen, hvilke forhold der kønsbestemmer stemme/tale og hvordan disse ændres fagligt igennem stemmetræning.

Tilbuddet om behandling til transpersoner, der oplever kønsdysfori, sker i samspil med sundhedssystemets tilbud om kønsbekræftende behandling. I kommunernes indretning af tilbuddene er der derfor behov at koordinere tilbuddene med det overordnede tilbud i sundhedsvæsnet der har som sigte at afhjælpe kønsinkongruens. Det er blandt andet et krav for at få adgang til stemmebåndskirurgi i sundhedssystemet, at man har gennemført et forløb med stemmetræning først. Afskaffelse af tilbuddet om stemmetræning til transkønnede personer kønsinkongruent stemme/tale i kommunalt regi skaber derved en ulige adgang til offentligt tilbudte sundhedsydelser, idet kun de, der har råd til selv at betale for et stemmetræningsforløb herefter kan få adgang til stemmebåndskirurgi.

Derudover er der behov for viden om transkønnethed og kønsinkongruens i visitationen til tilbuddet.

Udfordringer i forhold til det nuværende tilbud om stemmetræning

Flere kommuner er begyndt at afvise, at uoverensstemmelse imellem stemme/tale og kønsidentitet er omfattet af kommunernes pligt til at tilbyde stemmetræning efter Lov om Specialundervisning for Voksne. Dette betyder, at transpersoner ikke i disse kommuner har adgang til stemmetræning igennen kommunen, der kan afhjælpe kønsinkongruens hos transpersoner.

Vi er bekendt med afgørelser fra Høje Taastrup kommune og Aarhus kommune, der finder, at inkongruens imellem stemme/tale og kønsidentitet for transpersoner ikke er omfattet af Lov om Specialundervisning for Voksne § 1.

I en afgørelse fra Høje Taastrup bemærkes det, at nævnet ikke finder:

”*at dit valg om kønsskifte gør, at du har et fysisk eller psykisk handicap eller en funktionsnedsættelse, som gør, at du har et behov for kompensation efter Lov om Specialundervisning for Voksne. Vi vurderer således ikke, at et ønske om en mere feministisk stemme gør, at der er tale om, en funktionsnedsættelse eller et handicap, som gør, at du er berettiget til et forløb med stemmetransformation efter Lov om Specialundervisning for voksne. (…) Vi anerkender, at du har et ønske om et forløb med stemmetransformation, men der fremgår ingen oplysninger i sagen, som tyder på, at der er tale om et decideret handicap eller funktionsnedsættelse på baggrund heraf.”*

I en afgørelse fra Aarhus Kommune bemærkes det, at

”Det vurderes, at kønsdysfori og ønsket om at ændre din stemmes auditive output ikke kan sidestilles med et handicap, der gør du er i målgruppe for specialundervisning for voksne.”

Nogle sager har været ved Klagenævnet for Specialundervisning, der i en afgørelse fra december 2023 har anført, at:

”Vi er opmærksomme på, at du ønsker, at Klagenævnet for Specialundervisning tager stilling til, om der er foretaget den korrekte fortolkning af lovens § 1, således at det efterprøves, hvorvidt skønnet i sagen er foretaget på baggrund af den korrekte fortolkning af loven.

Høje-Taastrup Kommune har endvidere udtrykt ønske om, at Klagenævnet for Specialundervisning træffer en principiel beslutning om, hvorvidt stemmeforløb til transkønnede er i målgruppen, jf. lov om specialundervisning for voksne § 1.

Vi bemærker hertil, at klagenævnet ikke har kompetence til at efterprøve kommunens faglige skøn. Vi kan kun vurdere, om kommunen ved udøvelsen af det faglige skøn har anvendt lovlige (saglige) kriterier, og om kommunen har overholdt gældende sagsbehandlingsregler i forbindelse med afgørelsen i sagen. Vi kan således ikke tage stilling til, om du er i målgruppen eller ej. Vi henviser for spørgsmål om fortolkning af lovgivningen til Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.”

Vi har ikke overblik over, hvor mange kommuner der lige nu lukker eller har lukket for deres tilbud om stemmetræning til transpersoner med kønsinkongruent stemme/tale, men der er tale om endnu flere end de to kommuner, særligt nu hvor Klagenævnet har fundet, at de mener at fortolkning af det retlige grundlag for kommunens skøn er udenfor Klagenævnets kompetence, og kommunerne derfor ikke kan se frem til, at sådanne afvisninger vil blive omgjort eller hjemsendt til fornyet behandling.

Siden Klagenævnet for Specialundervisning ikke kan tage stilling til fortolkningen af loven på dette område, er der et stort behov for, at der bliver sat ind på at sørge for, at tilbuddet om stemmetræning til transpersoner med kønsinkongruent stemme/tale fortsætter.

Det er LGBT+ Danmarks vurdering, at der på baggrund af loven samt på baggrund af det store behov i målgruppen bør tilbydes stemmetræning. Vi har modtaget et større antal henvendelser i LGBT+ rådgivningen fra transpersoner, der ikke har fået tilkendt stemmetræning og som ønsker hjælp.

Det fremgår af lov om specialundervisning for voksne § 1, at kommunalbestyrelsen skal sørge for, at:

personer med fysiske eller psykiske handicap, der bor eller længerevarende opholder sig i kommunen, efter undervisningspligtens ophør kan få specialundervisning og specialpædagogisk bistand, der tager sigte på at afhjælpe eller begrænse virkningerne af disse handicap (kompenserende specialundervisning).

Det fremgår af bekendtgørelse om specialundervisning for voksne § 1, at:

Specialundervisning for voksne er tilbud, der er målrettet personer, der som følge af fysisk eller

psykisk funktionsnedsættelse har behov for særlig tilrettelagt undervisning og rådgivning for at afhjælpe eller begrænse virkningerne af funktionsnedsættelsen, og som ikke kan modtage relevante tilbud med samme formål efter anden lovgivning. Tilbuddet gives ikke til personer, der er indlagt på sygehuse.

Stk. 2.Tilbuddet skal kunne medvirke til at forbedre deltagerens mulighed for at benytte kompenserende strategier, metoder og hjælpemidler, der øger deltagerens mulighed for aktiv deltagelse i samfundslivet.

Definitionen af fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse eller handicap uddybes ikke i loven, men skal fortolkes i overensstemmelse med Handicapkonventionen, der er ratificeret af Danmark.

Handicapkonventionens artikel 1 definerer handicap således:

"Personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre."

Hvorvidt en uoverensstemmelse imellem ens kønsidentitet og stemme/tale er et handicap, der er omfattet af lov om specialundervisning for voksne § 1, afhænger derfor af,
1) om der er tale om en langvarig fysisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre, og
2) om en særlig tilrettelagt undervisning og rådgivning for at afhjælpe eller begrænse virkningerne af funktionsnedsættelsen kan medvirke til at forbedre deltagerens mulighed for at benytte kompenserende strategier, metoder og hjælpemidler, der øger deltagerens mulighed for aktiv deltagelse i samfundslivet.
I den vedlagte bilag 1, der indeholder en udtalelse fra Center for Specialundervisning i Københavns Kommune, beskriver logopæder det faglige grundlag for, hvorfor man i Københavns Kommune anser uoverensstemmelsen imellem kønsidentitet og stemme/tale som en funktionsnedsættelse, der i mødet med samfundet og uden behandling kan blive forværret, men som ved behandling kan forbedres og øge personens mulighed for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

Det beskrives i udtalelsen, at funktionsnedsættelsen består af en uoverensstemmele mellem kønsidentitet og stemme/tale, som kan begrænse personen i at deltage aktivt i samfundslivet og som kan forårsage stemmemæssig kønsdysfori, jf. bilag 1.

Uoverensstemmelsen opstår, fordi stemmelejet og stemmens klang er bestemt af fysiologiske forhold, som igen er bestemt af det fødselstildelte køn. Hvis man ikke identificerer sig med det køn, man er blevet tildelt ved fødslen, kan den kønsinkongruente stemmeføring i første omgang føre til et stort ubehag ved at tale, og kan ubehandlet på langt sigt føre til psykiske konsekvenser såsom øget dysofri, lavt selvværd og store konsekvenser for personens livskvalitet.

I mødet med samfundet udgør en kønsinkongruent stemme en barriere, da stemmen kan føre til diskrimination, stigmatisering og mobning i sociale sammenhænge, og en kønsinkongruent stemme derfor kan resultere i en eksklusion fra studie, beskæftigelse og fritidsaktiviteter og føre til beskæftigelsesmæssig og social marginalisering.

I udtalelsen fra Center for Specialundervisning i Københavns Kommune, se vedhæftede, beskriver logopæder hvordan stemmeundervisning til transkønnede personer med kønsinkongruent stemme kan

hjælpe den enkelte person med at opnå et funktionsniveau, hvor de kan deltage aktivt i deres hverdag både på arbejdsmarkedet, privat og i sociale sammenhænge, på lige fod med andre samfundsborgere.

På baggrund af det ovenstående må det konkluderes, at det er en funktionsnedsættelse at have en stemme, der gør én ude af stand til fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre og at der er et fagligt erfaringsmæssigt grundlag for, at specialundervisning kan afhjælpe eller begrænse virkningerne af funktionsnedsættelsen, sådan at den påvirkede person har en forbedret mulighed for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. På denne baggrund er det LGBT+ Danmarks opfattelse, at en uoverensstemmelse imellem stemme/tale og kønsidentitet er omfattet af Lov om Specialundervisning for Voksne § 1.

Manglende faglig viden om kønsinkongruens

Vi oplever, at der er god kompetence hos kommunernes sprogcentre og logopæder til at tilbyde kompetent behandling, men at kommunens sagsbehandlere, der skal afgøre hvorvidt der er tale om et tilfælde, der falder ind under loven, ikke har den nødvendige viden på området.

Den nuværende sundhedsfaglige forståelse af kønsidentitet og transkønnethed er defineret i Sundhedsstyrelsens vejledning om sundhedsfaglig behandling ved kønsidentitetsforhold. Det fremgår af Sundhedsstyrelsens vejledning, at:

”Sundhedsfaglig hjælp ved kønsidentitetsforhold er generelt omfattet af sundhedslovens bestemmelser om regionsrådets ansvar for sundhedsydelser. I det omfang behandlingen, herunder kirurgi, har som hovedformål at afhjælpe kønsligt ubehag ved uoverensstemmelse mellem fødselstildelt køn og kønsidentitet, er der ikke i juridisk forstand tale om kosmetisk behandling, som er defineret som behandling, hvor hovedformålet er at forandre eller forbedre udseendet.”

Den accepterede standard for omhu og samvittighedsfuldhed indenfor det danske sundhedsvæsen bygger dermed på den præmis, at kønsinkongruens, der stammer fra ubehag ved uoverensstemmelse mellem fødselstildelt køn og kønsidentitet, ikke er et valg eller ønske som ved kosmetisk behandling, men derimod en sundhedsydelse, der addresserer et sundhedsfagligt problem - uoverensstemmelsen imellem kønsidentiteten og kroppen.

Denne forståelse af transkønnedes kønsidentitet er også veletableret i forbindelse med Ankestyrelsens fortolkning af serviceloven. Ankestyrelsen har i et praksisnotat fortolket Serviceloven i overensstemmelse hermed og har i forbindelse med transmænds ansøgning om penisproteser fundet i fire forskellige sager, at en transmand må betragtes som en mand uden penis omfattet af den berettigede personkreds, og at dette er omfattet af definitionen af varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne i serviceloven § 112, jf. afsnit VII, sag 1-4 (Nyt praksisnotat om hjælpemidler — Ankestyrelsen (ast.dk). Dermed anlægges den forståelse, at en transperson, der har en krop, der ikke er i overensstemmelse med personens kønsidentitet, har en funktionsnedsættelse.

Også i Ligebehandlingsnævnets praksis findes det i en afgørelse fra 2020, at transkvinder ikke må behandles anderledes end ciskvinder i forbindelse med et tilbud om stemmebåndskirurgi. Ligebehandlingsnævnet finder i afgørelsen, at:

"Hospitalet har oplyst, at de har informeret klager om, at man (på daværende tidspunkt) ikke udførte den type operationer i Danmark på transkvinder. Forespurgt om der slet ikke udføres operationer på stemmebånd, kan indklagede have svaret, at det foretages på ciskvinder.
På den baggrund, og som sagen foreligger oplyst, vurderer nævnet, at klager har påvist faktiske omstændigheder, der giver anledning til at formode, at det faktum, at klager er født som mand, indgik ved beslutningen om at meddele klager afslag på at få en stemmebåndsoperation. Nævnet vurderer videre, at indklagede på det foreliggende grundlag ikke har løftet bevisbyrden for, at der ikke var tale om forskelsbehandling i strid med ligestillingsloven."
(https://www.retsinformation.dk/eli/accn/W20220942825)

I en anden afgørelse fandt Ligebehandlingsnævnet, at det var ulovlig chikane, at en medarbejder kaldte en transkvinde for "far" efter hendes juridiske kønsskifte. Ligebehandlingsnævnet udtalte:

" På baggrund af indklagedes oplysninger må det lægges til grund, at familievejlederen i den indklagede kommune under det støttede samvær med klagers børn ved enkelte episoder har omtalt klager som "ham" og tiltalt klager ved hendes tidligere mandenavn, selvom hun på daværende tidspunkt havde kvindeligt navn og personnummer og gik klædt som kvinde.
Under disse omstændigheder har klager påvist faktiske omstændigheder, der giver anledning til at formode, at hun er blevet udsat for chikane på grund af køn.
Nævnet finder ikke, at indklagede ved at omtale klager som "ham" og ved hendes tidligere mandenavn har haft til hensigt at udøve chikane, men må konstatere, at klager har oplevet disse udtalelser, som indklage de også efterfølgende beklagede, som nedværdigende."
(https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2017/10023)

I overensstemmelse med denne tilgang ligger den beskrivelse, den danske paraplyorganisation for Danske Tale, Høre- & Synsinstitutioner, (DTHS) udarbejdede I forbindelse med, at Socialstyrelsens projekt NATKO (Den Nationale Koordinationsstruktur) skulle udgive rapporten 'Afdækning af kommunikations-området for voksne' i 2021. I denne forbindelse udarbejdede DTHS en beskrivelse af de områder under specialundervisning for voksne, som kræver en særlig specialiseret indsats, og herunder blev specialundervisning til transpersoner beskrevet således:

"Stemmetransition/transpersoner

Målgruppen: Transkønnede og non-binære personer med behov for at opnå overensstemmelse imellem deres kønsidentitet og stemmens/talens udtryk.
Rehabiliteringsbehov: At opnå en stemme/tale, som er i overensstemmelse med borgers kønsidentitet, så borger ikke fejlkønnes pga stemmen/talen.
(...)"

Beskrivelsen stemmer overens med den praksis og den forståelse af kønsidentitet og konsekvenserne af uoverensstemmelse imellem kønsidentitet og udtryk, der er beskrevet i praksis og vejledning fra Sundhedsstyrelsen, Ankestyrelsen og Ligebehandlingsnævnet.

Den grundlæggende antagelse bag afgørelserne fra kommunernes afvisninger af at tilbyde stemmetræning er derimod, at kønsinkongrues hos transkønnede ikke er udtryk for en funktionsnedsættelse, der udgør barrierer for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

I én af kommunernes afgørelser henvises der til, at der er tale om et ”valg af kønsskifte” og et ”ønske om en mere feministisk stemme”. Det fremstår derved som om, det lægges til grund for afgørelsen, at transkønnedes kønsidentitet er et valg og at behovet for en stemme/tale der gør, at man kan indgå i sociale sammenhænge i overensstemmelse med kønsidentiteten blot er en præference. Med andre ord, at fx en transkvinde blot er en mand, der ønsker, at han var en kvinde, frem for en kvinde, der har behov for hjælp til at fremstå kønskongruent.

Denne forståelse af kønsidentitet svarer til tidligere tiders forståelse af homoseksualitet, hvor homoseksualitet blev anset som et personligt valg frem for noget, der er givet. Transkønnedes kønsidentitet betragtes sundhedsfagligt ikke i dag som et valg, men som en karakteristik ved en person, som personen ikke selv kan ændre på – på samme måde som seksualitet.

Denne utidssvarende forståelse af transkønnedes kønsidentitet og de dertilhørende behov, der ikke stemmer overens med den dominerende nuværende juridiske og medicinske forståelse af transkønnethed findes hos de sagsbehandlere, der tager beslutningen om at tilkende stemmetræning eller ej. I alle sager, vi har set, har kommunens logopæder indstillet til behandling på de rette indikatorer, men er blevet afvist af kommunen efterfølgende på baggrund af de beskrevne misforståede antagelser om transkønnede og kønsinkongruens.

Den manglende viden på området understreges af brugen af det ukorrekte ord ”en mere feministisk stemme”, istedet for det korrekte udtryk ”en mere feminin stemme”. Udtrykket blev gentaget ukritisk i afgørelsen fra Klagenævnet for Specialundervisning, hvilket får os til at antage, at der er et stort behov for mere viden om køn og kønsidentitet i både kommuner og klagenævn.