

Lovforslag nr. L 162. Fremsat den 21. januar 1998 af undervisningsministeren (Ole Vig Jensen)

## Forslag

til

### Lov om ændring af lov om folkeskolen

(Forstærket integration af børn af flygtninge og indvandrere)

#### § 1

I lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 561 af 25. juni 1997 med de ændringer, der følger af § 41 i lov nr. 980 af 17. december 1997, foretages følgende ændringer:

1. § 4 a, stk. 1, affattes således:

»Der skal tilbydes tosprogede børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, støtte til fremme af den sproglige udvikling, herunder tilegnelse af dansk. Tilbudet gives til børn, som er fyldt 3 år inden 1. august i kalenderåret, og som efter en sagkyndig vurdering har behov for særlig støtte. Tilbudet omfatter overvejende leg og andre aktiviteter, der er egnet til at stimulere børnenes sproglige udvikling.«

2. I § 4 a indsættes som stk. 3, 4 og 5:

»Stk. 3. Er et tosproget barn optaget i en daginstitution, tilbydes der særlig støtte, hvis det skønnes, at barnets sproglige udvikling ikke i tilstrækkelig grad kan fremmes inden for institutionens egne pædagogiske muligheder. Omfanget af støtten fastsættes ud fra en konkret

vurdering. Støtten gives af de kommunale skolemyndigheder, men kommunalbestyrelsen kan bestemme, at støtten udføres af daginstitutioner på nærmere angivne vilkår.

Stk. 4. For børn, der ikke er optaget i daginstitutioner, etableres der særlige tilbud i form af pædagogiske legestuer, førbørnehaveklaser og lignende. Aktiviteterne skal have et omfang af 15 timer om ugen.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen orienterer forældrene om daginstitutionstilbud og tilbudene i henhold til stk. 4 og om betydningen af, at børnene modtager tilbudene.«

3. Efter § 29 indsættes:

»§ 29 a. Aktiviteterne i førskoletilbud efter § 4 a, stk. 4, varetages af pædagoger evt. lærere, der har uddannelse vedrørende tosprogede børn, jf. § 30 a, eller som på anden måde har kvalificeret sig til opgaven.«

#### § 2

Loven træder i kraft den 1. august 1998.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

Det er en forudsætning for, at børn af indvandrere og flygtninge kan få en skolegang i folkeskolen på linje med andre elever, at børnene allerede ved optagelsen i skolen har de sproglige forudsætninger for at kunne deltage i klassens almindelige undervisning og skolens øvrige aktiviteter. Er dette ikke tilfældet, må eleverne henvises til særlig undervisning i dansk som andetsprog i modtagelsesklasse eller lignende, således at de først efter op til 2 år kan deltage i klassens almindelige undervisning. Det kan være vanskeligt for de tosprogede elever under det senere skoleforløb at indhente det »efterslæb«, de herved har fået i forhold til øvrige elever.

Ved lov nr. 413 af 22. maj 1996 (Indsats for tosprogede børn m.v.) blev der i folkeskolelovens § 4 a, stk. 1, indsat en bestemmelse, der giver kommunalbestyrelserne adgang til at etablere særlige førskoletilbud for tosprogede børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen. Bestemmelsen trådte i kraft den 1. august 1997.

Den gældende bestemmelse sigter navnlig på de tosprogede børn, der ikke er optaget i daginstitutioner, men den finder også anvendelse på tosprogede børn i disse institutioner, hvis de har behov for en målrettet støtte til at lære dansk.

Ifølge oplysninger, som var indhentet af Socialministeriet i efteråret 1995, var ca. 60% af de tosprogede børn i alderen 3-5 år optaget i daginstitutioner, mens 40 pct. ikke gik i daginstitutioner.

Undervisningsministeriet har i samarbejde med Socialministeriet i oktober 1997 udsendt en vejledning om de nævnte sprogstimuleringstilbud.

Mange kommuner har i tiden efter 1. august 1996 etableret særlige førskoletilbud for tosprogede børn på grundlag af den nævnte bestemmelse. Antallet af pladser er dog ikke alle steder tilstrækkeligt til at kunne optage alle børn, der har behov herfor. I nogle kommuner har man i stedet gennemført en særlig indsats inden for daginstitutionsområdet med henblik på at fremme de tosprogede børns sproglige udvikling. Det foreløbige indtryk går ud på, at tilbudene i folkeskoleregiet har haft en positiv effekt på de tosprogede børns kendskab til dansk, men det er en for-

udsætning, at varighed og omfang er tilstrækkeligt. Der er samtidig fremkommet oplysninger fra nogle kommuner med en stor andel af tosprogede børn om, at ikke alle tosprogede børn, som har gået i daginstitutioner, har et tilstrækkeligt kendskab til dansk ved skolestarten.

I bemærkningerne til det i 1996 fremsatte lovforslag anføres følgende: »Ministeriet vil tage bestemmelsen i § 4 a op til vurdering efter 3 års forløb. Hvis der skønnes at være grundlag herfor, vil der kunne fremsættes forslag til bestemmelser, der forpligter kommunerne til at etablere nærmere beskrevne tilbud om støtte i førskolealderen.«

Når der allerede nu fremsættes forslag om at erstatte den gældende bestemmelse om mulighed for at oprette de nævnte tilbud med en forpligtende bestemmelse, er baggrunden intentionerne om en forstærket integrationspolitik. Ved den foreslåede ændring af § 4 a sikres det, at der gives tilbud om sprogstimulering til alle tosprogede børn i førskolealderen, som har behov herfor, og at omfanget af aktiviteterne bliver tilstrækkeligt. Det fremhæves desuden i forslaget, at forpligtelsen også omfatter børn, der går i daginstitutioner, i det omfang disse børn har behov for særlig støtte.

### Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget om en kommunal forpligtelse på området, indebærer en udvidelse af indsatsen både for børn, der går i daginstitutioner og for børn, der ikke går i daginstitutioner.

Forslaget har derfor økonomiske konsekvenser for kommunerne.

Efter Undervisningsministeriets vurdering vil omkostningerne af forslaget for kommunerne være (mio. kr. 1998 niveau):

1998	1999	2000	2001	Herefter
12,5	26,2	17,1	7,9	2,5

Ved beregningerne er det lagt til grund, at merudgifterne ved en øget indsats i førskolealderen på længere sigt delvis vil blive modsvaret af, at de tosproge-

de børn ved skolestart har så meget kendskab til dansk, at de ikke skal henvises til modtagelsesklasser.

De økonomiske konsekvenser af forslaget forhandles med de kommunale parter.

#### *Erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.*

Forslaget har ikke erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.

#### *Forholdet til EU-retten og international ret i øvrigt.*

Forslaget indebærer, at der gives indvandrere og flygtninge tilbud om, at deres børn kan deltage i særlige sprogstimuleringstilbud i førskolealderen svarende til at, der i medfør af folkeskolelovens § 4 gives børn med særlige behov af individuel karakter tilbud om specialpædagogisk bistand.

Forslaget er foreneligt med gældende bestemmelser i EU-retten og internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig.

Lovforslaget er samtidig med fremsættelsen sendt til høring hos berørte myndigheder og organisationer.

#### *Bemærkninger til de enkelte bestemmelser*

##### *Til § 1*

Til nr. 1

Det fremgår af bestemmelsen, at der ikke er tale om egentlig undervisning, men om målrettede aktiviteter, der er egnede til at fremme tosprogede børns sproglige udvikling.

Vurderingen foretages bl.a. på grundlag af oplysninger om barnets situation, herunder sproget i hjemmet. Om nødvendigt må der gennemføres en egentlig undersøgelse af barnets behov. Undersøgelsen kan foretages f.eks. af medarbejdere ved Pædagogisk-psykologisk Rådgivning, som har kendskab til tosprogede børn, eller af en konsulent i undervisning af tosprogede børn.

Til nr. 2

Ad stk. 3. Baggrunden for den foreslåede bestemmelse om særlig støtte til tosprogede børn i daginstitutioner er, at det ikke er alle tosprogede børn, der tilegner sig dansk i tilstrækkeligt omfang ved at deltage i de almindelige aktiviteter i daginstitutioner. Det kan navnlig være tilfældet, hvis der i den pågældende daginstitution er en stor andel tosprogede børn.

Skønnes det, at et barn har behov for særlig støtte, skal kommunalbestyrelsen sørge for, at en sådan støtte iværksættes. Det vil f.eks. kunne ske ved, at der til institutionen i en periode knyttes ekstra pædagoger

med særligt kendskab til tosprogede børn, f.eks. tosprogede pædagoger. Støtten gives således i tilknytning til de øvrige aktiviteter i institutionen. Man vil dog også i en periode kunne henvide de pågældende børn til § 4 a tilbud, som i øvrigt er etableret for tosprogede, der ikke går i daginstitutioner, jf. det foreslåede stk. 4.

Varighed og timetal fastsættes af de kommunale skolemyndigheder ud fra børnenes behov. Omfanget af støtten må antages normalt at være mindre for disse børn, idet deres sproglige udvikling tillige fremmes ved de almindelige aktiviteter i institutionen.

Det vil normalt være de pædagoger, der har ansvaret for et barn, der afgiver indstilling om en undersøgelse af barnets behov for særlig støtte til at fremme den sproglige udvikling. Forældrene kan dog også fremsætte ønske om en sådan undersøgelse.

I nogle kommuner giver man alle børn i førskolealderen - både tosprogede og børn, der har dansk som modersmål - tilbud om en undersøgelse af den sproglige udvikling, og man vil herved kunne konstatere, hvilke børn der har behov for særlig støtte.

Hjemmelen til at etablere en målrettet indsats for tosprogede børn i førskolealderen fremgår af den foreslåede bestemmelse både for børn, der er optaget i daginstitutioner, og for børn, der ikke er optaget i daginstitutioner. Det svarer til, at hjemmelen til at etablere specialpædagogisk bistand for børn i førskolealderen er indeholdt i folkeskolelovens § 4, også selv om bistanden udføres i forbindelse med barnets ophold i f.eks. en børnehave.

Den særlige støtte udføres som udgangspunkt af folkeskolen og af pædagoger m.v., der er ansat i folkeskolen.

Den foreslåede bestemmelse i sidste pkt. giver imidlertid hjemmel til, at der efter kommunalbestyrelsens beslutning kan indgås aftale om, at støtten på nærmere angivne vilkår udføres af daginstitutioner.

Ad stk. 4. Tilbudene omfatter børn, der ikke er optaget i daginstitutioner. Hvis alle tosprogede børn i en kommune er optaget i daginstitutioner, vil der ikke være grundlag for at oprette særlige tilbud i form af pædagogiske legestuer, førbørnehaveklasser og lignende.

Tilbudene kan maksimalt omfatte et tidsrum af 3 år. Det forudsættes, at børnene får mulighed for at deltage i tiden frem til påbegyndelsen af skolegangen, hvis de har behov herfor. Det afhænger af barnets alder og udvikling, herunder i sproglig henseende, hvor længe barnet har behov for at deltage. Hvis det skønnes, at et barn har tilegnet sig tilstrækkeligt kendskab til dansk, vil man kunne råde forældrene til i stedet at søge barnet optaget i en daginstitution.

Det forudsættes, at børnene, så snart som det er

muligt, overføres til børnehaveklasse, hvor de kan deltage i aktiviteter sammen med børn, der har dansk som modersmål. Forud for det skoleår, hvor et barn tidligst vil kunne optages i børnehaveklasse, jf. folkeskolens § 37, stk. 2, skal der derfor tages stilling til, hvorvidt barnet – ud fra en vurdering af bl.a. dets sproglige udvikling – vil kunne deltage i undervisningen i en børnehaveklasse med henblik på at kunne gå i 1. klasse året efter.

Baggrunden for, at de sprogstimulerende aktiviteter ifølge forslaget skal omfatte 15 timer, er, at tilbudene må have et tilstrækkeligt omfang for at kunne få den ønskede effekt. Når det samtidig er fastsat, at timetallet ikke må overstige 15, skyldes det, at de gratis folkeskoletilbud ikke må indebære en konkurrence i forhold til de forældrebetalte daginstitutionstilbud. Det gældende timetalsmaksimum på 3 timer om dagen er i forslaget ændret til 15 timer om ugen for at give kommunerne flere løsningsmuligheder, der kan afpasses efter de stedlige forhold.

Aktiviteterne i de særlige tilbud skal have karakter af en målrettet indsats med henblik på at fremme børnenes sproglige udvikling.

Det er endvidere afgørende, at pædagogerne kan følge det enkelte barns sproglige udvikling og tilrettelægge aktiviteterne under hensyn til det enkelte barns behov.

Det afgøres af kommunalbestyrelserne, hvorledes tilbudene nærmere organiseres. Det vil fx kunne ske i form af førbørnehaveklasser eller pædagogiske legestuer. Ordningen vil kunne henlægges under en distriktsskoles ledelse, eller der kan etableres en særlig ledelse for førskoletilbudene. Tilbudene vil kunne placeres på skoler, i en daginstitutions lokaler eller andetssteds.

Forinden et barn optages i et § 4 a tilbud, vurderes det, om barnet har behov for støtte. Vurderingen kan foretages under hensyn til oplysninger om barnets situation, men der må om fornødent gennemføres en egentlig undersøgelse. Der skal endvidere under forløbet regelmæssigt fx 1 gang årligt foretages en vurdering af børnenes sproglige udvikling.

Ad stk. 5. Det forudsættes, at orienteringen bl.a. gives i form af opsøgende arbejde. Det kan fx ske i forbindelse med sundhedsplejerskernes besøg i hjemmene. Orienteringen må endvidere gives på forældrenes eget sprog eventuelt således, at tosprogede medarbejdere medvirker i et opsøgende arbejde.

Kommunerne skal i den forbindelse gøre forældrene opmærksomme på, at hvis eleverne ikke har tilegnet sig dansk i forskolealderen, kan skolestarten blive vanskelig for eleverne. Det kan medføre, at eleverne om nødvendigt bliver henvist til undervisning i en modtagelsesklasse.

**Bilag**

*I dette bilag er (med mindre skrift)  
indsat den gældende formulering af de bestemmelser,  
der berøres af lovforslaget*

**1. § 4 a, stk. 1, affattes således:**

»Der skal tilbydes tosprogede børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, støtte til fremme af den sproglige udvikling, herunder tilegnelse af dansk. Tilbudet gives til børn, som er fyldt 3 år inden 1. august i kalenderåret, og som efter en sagkyndig vurdering har behov for særlig støtte. Tilbudet omfatter overvejende leg og andre aktiviteter, der er egnet til at stimulere børnenes sproglige udvikling.«

**2. I § 4 a indsættes som stk. 3, 4 og 5:**

»Stk. 3. Er et tosproget barn optaget i en daginstitution, tilbydes der særlig støtte, hvis det skønnes, at barnets sproglige udvikling ikke i tilstrækkelig grad kan fremmes inden for institutionens egne pædagogiske muligheder. Omfanget af støtten fastsættes ud fra en konkret vurdering. Støtten gives af de kommunale skolemyndigheder, men kommunalbestyrelsen kan bestemme, at støtten udføres af daginstitutioner på nærmere angivne vilkår.

Stk. 4. For børn, der ikke er optaget i daginstitutioner, etableres der særlige tilbud i form af pædagogiske legestuer, førbørnehaveklasse og lignende. Aktiviteterne skal have et omfang af 15 timer om ugen.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen orienterer forældrene om daginstitutionstilbud og tilbudene i henhold til stk. 4 og om betydningen af, at børnene modtager tilbudene.«

§ 4 a. Der kan tilbydes tosprogede børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, støtte til fremme af den sproglige udvikling med henblik på, at børnene tilegner sig dansk. Støtten kan gives i op til 3 daglige timer.

Stk. 2. Ved tosprogede børn forstås børn, der har et andet modersmål end dansk, og som først ved kontakt med det omgivende samfund, eventuelt gennem skolens undervisning, lærer dansk.

**3. Efter § 29 indsættes:**

»§ 29 a. Aktiviteterne i førskoletilbud efter § 4 a, stk. 4, varetages af pædagoger evt. lærere, der har uddannelse vedrørende tosprogede børn, jf. § 30 a, eller som på anden måde har kvalificeret sig til opgaven.«

**§ 2**

Loven træder i kraft den 1. august 1998.

Skriftlig fremsættelse (21. januar 1998)

**Undervisningsministeren (Ole Vig Jensen):**

Hermed tillader jeg mig for det høje ting at fremsætte:

*Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen (Forstærket integration af børn af flygtninge og indvandrere).*

(Lovforslag nr. L 162).

For at børn af flygtninge og indvandrere kan blive integreret i samfundet her i landet med samme muligheder og forpligtelser som andre borgere, er det en forudsætning, at de får en skolegang på linje med andre elever. Mange børn af flygtninge og indvandrere har imidlertid ikke tilstrækkeligt kendskab til dansk, når de starter i skolen. Det gælder også for mange af de børn, der er født og opvokset i Danmark. Eleverne kan derfor ikke straks deltage i skolens almindelige undervisning, men må henvises til særlig undervisning i dansk som andetsprog i modtagelsesklasser eller lignende. Først efter op til 2 års forløb er de i stand til at deltage i klassens almindelige undervisning. Det kan give de tosprogede elever et efterslæb i forhold til øvrige elever, som det kan være vanskeligt at indhente senere.

Lovforslaget går ud på at fastsætte en forpligtelse for kommunerne til at etablere særlige sprogstimulerings tilbud, hvor de tosprogede børn, der har behov herfor, kan lære dansk allerede fra 3-årsalderen. Hvis børnene deltager i sådanne tilbud, vil de herefter normalt have de sproglige forudsætninger for at kunne deltage i den almindelige undervisning, når de starter i børnehaveklassen eller 1. klasse, selv om de dog ofte vil have behov for en vis støtte i dansk gennem skoleforløbet.

Sprogstimulerings tilbud af den nævnte karakter er allerede oprettet i mange kommuner på grundlag af den hidtidige bestemmelse i folkeskolelovens § 4a. Bestemmelsen, der blev indsat ved lov nr. 413 af 22. maj 1996 (Indsats for tosprogede børn m.v.) giver kommunerne

mulighed for at oprette de nævnte tilbud. Det foreløbige indtryk af effekten af tilbudene går ud på, at ordningerne har haft den ønskede effekt under forudsætning af, at standarden, varigheden og timetal i tilbudene har været tilstrækkelig.

Gennemføres lovforslaget sikres det, at de nævnte tilbud oprettes overalt, hvor der er behov herfor. Det sikres samtidig, at timetallet i tilbudene kommer til omfatte 15 timer om ugen. I lovforslaget forudsættes det desuden, at børnene altid får adgang til efter behov at deltage i tilbudene lige indtil, de starter i skolen. Det er samtidig forudsat, at de pædagoger, der forestår aktiviteterne, får mulighed for at følge det enkelte barns udvikling og for at tilrettelægge aktiviteter under hensyn hertil.

Lovforslaget sigter i første række på de tosprogede børn, der ikke er optaget i daginstitutioner. Det er erfaringsmæssigt disse børn, der har de største sproglige problemer, når de starter i skolen. Der skal for denne gruppe af børn oprettes særlige tilbud i folkeskoleregiet. Hvordan tilbudene nærmere skal organiseres, er overladt til kommunernes afgørelse. I bemærkningerne nævnes pædagogiske legestuer og førbørnehaveklasser som eksempler på mulige organisationsformer.

Lovforslaget indeholder dog også en forpligtelse til at tilbyde særlig støtte til børn, der er optaget i daginstitutioner, hvis det skønnes, at der er behov herfor. Det kan fx være aktuelt, hvis der er mange tosprogede børn i en institution. Omfanget af støtten vil sædvanligvis være mindre, idet børnenes sproglige udvikling tillige fremmes gennem de almindelige aktiviteter i børnehaven m.v. Som udgangspunkt er det folkeskolen, der skal yde en sådan særlig støtte, der har karakter af en målrettet indsats med henblik på at lære børnene dansk. Det er dog fastsat i forslaget, at kommunen på nærmere vilkår kan overlade det til daginstitutionerne at yde den nævnte støtte.

## F. t. l. vedr. folkeskolen

Lovforslaget indeholder en pligt for kommunerne til gennem opsøgende arbejde at orientere forældrene både om de lokale daginstitutionstilbud og om de særlige sprogstimuleringstilbud i folkeskoleregi. I forbindelse med orienteringen skal man gøre forældrene opmærksomme på, at børnene vil få vanskeligheder ved

skolestarten, hvis de ikke på det tidspunkt kan forstå og tale dansk.

Idet jeg iøvrigt henviser til lovforslaget med bemærkninger, tillader jeg mig at anbefale lovforslaget til hurtig og velvillig behandling i det høje ting.