

Til lovforslag nr. L 14. Betænkning afgivet af Uddannelsesudvalget den 4. juni 1998

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen

(Specialundervisning i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til undervisningsministeren, som denne har besvaret skriftligt. Nogle af udvalgets spørgsmål og undervisningsministerens svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Amtsrådsforeningen i Danmark,
Familiecentret,
Københavns Kommune og
Landsforeningen af Opholdssteder og Skole-
Behandlingstilbud (LOS).

Der er af undervisningsministeren og af et mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Undervisningsministeren har over for udvalget oplyst følgende:

»Udvalget har stillet en række spørgsmål om konsekvenserne af nyordningen, der indebærer, at de stedlige kommuners kompetence vil omfatte den generelle godkendelse af dagbehandlingstilbud og anbringelsessteders egnethed til at varetage specialundervisning.

Det er en forudsætning for nyordningens vellykkede gennemførelse, at der er et tæt samarbejde på tværs dels mellem forskellige kommuner, dels mellem socialektoren og undervisningssektoren i de involverede kommuner om anbragte børn og unges undervisning.

Jeg har på den baggrund over for udvalget til-

kendegivet, at jeg iværksætter en evaluering af nyordningen. En sådan evaluering, som vil kunne gennemføres af et eller flere anerkendte forskningsinstitutter i et samarbejde, vil finde sted over en periode på to år og afsluttes med en vurdering, som både de professionelle interessenter og forældre til de pågældende børn og unge får mulighed for at kommentere. Den endelige evalueringsrapport vil blive afgivet til Folketingets Uddannelsesudvalg.«

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Centrum-Demokraternes, Det Radikale Venstres og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de af undervisningsministeren stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti og Enhedslistens medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et mindretal inden for mindretallet (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) finder, at det er en vanskelig ændring af kompetencen mellem de implicerede myndigheder, der nu lægges op til. En ændring, der da også er blevet problematiseret af en række organisationer i de indkomne høringssvar.

Mindretallet er derfor tilfreds med, at undervisningsministeren agter at følge op på lovfor-

slagets virkninger ved at tilrettelægge en uafhængig evaluering af nyordningen.

Det er afgørende vigtigt for mindretallet, at den fremtidige ordning tilgodeser de helt særlige forhold, der gør sig gældende for disse meget udsatte børn og unge.

Mindretallet er opmærksom på, at det vil være muligt at afholde eksamen på opholdsstedet, uanset om ændringsforslag nr. 1 bliver vedtaget, idet kommunen kan give denne tilladelse, jf. svar herpå.

Et andet mindretal inden for mindretallet (Enhedslistens medlem af udvalget) finder, at der bør tages hensyn til de indvendinger, der fra forskellig side har været rejst under udvalgsbehandlingen. Det gælder først og fremmest opretholdelsen af muligheden for at afholde folkeskolens afsluttende prøver på de dagbehandlingstilbud eller anbringelsessteder, der varetager specialundervisning. Desuden finder Enhedslisten, at der med lovforslaget ikke skabes den optimale ansvarsfordeling mellem den kommune, der anbringer barnet på et anbringelsessted, og den kommune, hvor anbringelsesstedet er beliggende.

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Til § 1

Af et *mindretal* (EL), tiltrådt af et *mindretal* (SF og DF):

1) I den under *nr. 3* foreslåede affattelse af § 22 indsættes efter stk. 6 som nyt stykke:

»Stk. 7. Undervisningsministeren kan tildele et dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted ret til at afholde folkeskolens afsluttende prøver.«

Stk. 7 og 8 bliver herefter stk. 8 og 9.

Af *undervisningsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

2) I den under *nr. 3* foreslåede affattelse af § 22, *stk. 7, 1. pkt.*, indsættes efter »regler om«: »indgåelsen og«.

3) I den under *nr. 3* foreslåede affattelse af § 22, *stk. 7*, indsættes efter 2. pkt. som nyt punktum:

»I særlige tilfælde kan undervisningsministeren fastsætte regler om størrelsen af udgiften til undervisningen i et anbringelsessted.«

4) Efter *nr. 3* indsættes som nyt nummer:

»01. I § 27, *stk. 2*, ændres »1-3« til: »1, 3 og 4«.

5) Efter *nr. 5* indsættes som nyt nummer:

»02. I § 54, *stk. 1, 2. pkt.*, ændres »§ 22, *stk. 2*« til: »§ 22, *stk. 4*«.

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Med ændringsforslaget gives der mulighed for at fortsætte den praksis, der igennem en årrække har været etableret på en række opholdssteder. For de sårbare børn og unge, der modtager undervisning i dagbehandlingstilbud eller på anbringelsessteder, kan det være afgørende, at de kan få lov til at gå til prøve hos undervisere, de kender og er trygge ved.

Til nr. 2

Der er tale om en præcisering af bemyndigelsen til ministeren.

Til nr. 3

Hvis en kommunalbestyrelse eller et amtsråd har oprettet et anbringelsessted (døgninstitution) efter § 51 i lov om social service i en anden kommune eller amtskommune, kan undervisningsministeren bestemme, at udgiften til undervisningen af de børn og unge, der af kommunen er anbragt i stedet, ikke kan overstige udgiftsniveauet for tilsvarende undervisningstilbud i den anbringende kommune eller i den amtskommune, hvor den anbringende kommune er beliggende.

Hvis flere kommuner eller amtsråd har oprettet et anbringelsessted efter § 51 i lov om social service, kan undervisningsministeren bestemme, at udgifterne til undervisningen ikke kan overstige det gennemsnitlige udgiftsniveau i de pågældende kommuner og amtskommuner.

Forslaget omfatter ikke de døgninstitutioner, der er oprettet som selvejende institutioner, og som amtskommunen har indgået aftale med, jf. § 51 i lov om social service.

Til nr. 4

Der er alene tale om en teknisk korrektion, der ikke var medtaget i det fremsatte forslag.

Til nr. 5

Der er alene tale om en teknisk korrektion, der ikke var medtaget i det fremsatte forslag.

Peder Sass (S) Hans Peter Baadsgaard (S) fmd. Jeppe Kofod (S) Frode Sørensen (S)
Carsten Hansen (S) Aage Frandsen (SF) Susanne Clemensen (CD) Elisabeth Arnold (RV)
Søren Kolstrup (EL) Anders Mølgaard (V) nfmd. Hanne Severinsen (V)
Else Winther Andersen (V) Ellen Kristensen (V) Brian Mikkelsen (KF)
Knud Erik Kirkegaard (KF) Dora Rossen (DF) Tove Videbæk (KRF)

Fremskridtspartiet havde ikke medlemmer i udvalget.

Nogle af udvalgets spørgsmål og undervisningsministrens svar herpå

Spørgsmål 4.

Hvilke krav vil ministeren kræve opfyldt for, at elever, der modtager undervisning på et opholdssted, kan gå til folkeskolens afgangsprøver på opholdsstedet? Spørgsmålet stilles i forlængelse af ministerens udtalelser under lovens 1. behandling (Folketingets forhandlinger s. 372).

Svar:

Opholdssteder oprettes efter bestemmelserne i den sociale lovgivning og har ikke til hovedformål at tilbyde undervisning. Undervisning, herunder specialundervisning, af børn og unge, der af de sociale myndigheder er anbragt i et opholdssted, vil derfor altovervejende skulle finde sted i folkeskolen eller i en anden egentlig skoleform. Med lovforslaget har jeg alene tilsigtet at give kommuner og amtskommuner hjemmel til i særlige tilfælde og under særlige betingelser at lade en elev, der bor i et opholdssted, modtage sin undervisning dér i det perspektiv, at børnene og de unge kan vende tilbage til undervisning i de gængse skoleformer.

Den undervisning, der i disse undtagelsestilfælde kan finde sted i et opholdssted - også svarende til undervisningen på de klassetrin, med hvis afslutning prøverne kan aflægges - er således ikke undervisning i en egentlig skole. I modsætning til opholdssteder er det kun institutioner, der er godkendt som skoler, og hvis hovedformål er at tilbyde undervisning over et længerevarende forløb, der kan afholde folkeskolens afsluttende prøver.

Kommunalbestyrelsen har imidlertid pligt til at sørge for mulighed for prøveafleggelse for alle personer under 18 år i kommunen, som ikke har fulgt et undervisningsforløb i en institution, der er godkendt som skole, eller i en skole, der ikke er tillagt prøveret.

Kommunalbestyrelsen er derfor forpligtet over for børn og unge, der har modtaget undervisning på anden måde, til at sørge for, at også disse børn og unge får mulighed for at aflægge prøverne. Jeg henviser til bekendtgørelse nr. 639

af 21. juli 1995 om folkeskolens afsluttende prøver m.v. og om karaktergivning i folkeskolen.

Udgangspunktet for aflæggelse af prøverne for disse børn og unge er, at de efter de af kommunalbestyrelsen nærmere fastsatte regler herom kan aflægge prøverne på f.eks. en af kommunens folkeskoler.

Jeg ønsker dog at understrege, at det vil være muligt for kommunalbestyrelsen at tilrettelægge den praktiske gennemførelse af prøverne i et opholdssted. Det er herefter kommunalbestyrelsens ansvar, at prøverne aflægges under så betryggende forhold, at formålet med de afsluttende prøver sikres. Formålet med prøveafleggelsen er at give eleverne mulighed for at opnå en kontrolleret bedømmelse af, i hvilket omfang de har tilegnet sig de kundskaber og færdigheder, der er angivet i bekendtgørelsen om formålet med undervisningen i folkeskolens fag og obligatoriske emner med angivelse af centrale kundskabs- og færdighedsområder.

Det er min opfattelse, at adgangen til at afholde folkeskolens afsluttende prøver i øvrigt fortsat bør være begrænset til at gælde de egentlige skoler (ud over folkeskoler f.eks. frie grundskoler, frie kostskoler, private gymnasier med grundskoleafdeling og ungdomsskoler).

Spørgsmål 6:

Ministerens bedes kommentere henvendelsen af 28. april 1998 fra Københavns Kommune, jf. bilag 13.

Svar:

Idet jeg henviser til mit svar på spørgsmål 1 fra Folketingets Uddannelsesudvalg, kan jeg oplyse følgende:

I medfør af gældende lovgivning behøver et undervisningspligtigt barn, der modtager sin undervisning i en amtlig døgninstitution, ikke følge undervisningen i folkeskolen.

Med det fremsatte lovforslag har jeg tilstræbt at sikre det almindelige retskrav om, at alle undervisningspligtige børn har ret til at blive

omfattet af folkeskolelovgivningen. Retskravet vil efter forslaget også omfatte børn, der af en kommune er anbragt i en døgninstitution beliggende uden for kommunen. Dette gælder også, når der er tale om en institution, der er oprettet eller drevet af den anbringende kommune.

Hvis myndighederne finder det nødvendigt, at et anbragt barn skal modtage sin undervisning i sit anbringelsessted - efter forslaget også i en amtlig døgninstitution - vil det indebære, at myndighederne skal følge de almindelige bestemmelser i folkeskoleloven. Således vil det være opholdskommunen eller opholdsamtet, der skal foretage henvisningen af barnet til specialundervisning efter folkeskolelovens regler, herunder eventuelt til undervisning i anbringelsesstedet. I de tilfælde, hvor et barn anbringes uden for egen kommune, skal henvisningen ske i et samarbejde med den anbringende kommunens myndigheder. Jeg henviser her til bemærkningerne til lovforslaget og til mit svar på spørgsmål 1.

For de særlige tilfælde, hvor en døgninstitution er oprettet af en anden amtskommune eller af kommunalbestyrelsen i Københavns og Frederiksberg Kommuner, agter jeg imidlertid at foreslå, at der i lovforslaget indsættes en ny bestemmelse. Efter denne bestemmelse vil undervisningsministeren kunne beslutte, at udgifterne til undervisningen i disse døgninstitutioner ikke kan overstige den gennemsnitlige undervisningsudgift for tilsvarende undervisningstilbud i den amtskommune, der har oprettet institutionen.

Jeg fremsender særskilt forslag til ændringsforslag.

Spørgsmål 8:

Har kommunalbestyrelsen tilstrækkelig kompetence til at meddele den generelle godkendelse af tilbudet?

Svar:

Folkeskoleloven tillægger kommunalbestyrelsen ansvaret for, at alle undervisningspligtige børn og unge, der bor eller opholder sig i kommunen, får en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Jeg finder derfor, at det bør være samme myndigheder, der meddeler den generelle godkendelse af et socialpædagogisk tilbud til at varetage spe-

cialundervisning efter folkeskolelovgivningens bestemmelser om den almindelige primærkommunale specialundervisning. Hvis et tilbud generelt skal godkendes til at varetage den vidtgående specialundervisning, henlægger lovforslaget tilsvarende ansvaret herfor til amtsrådet i den stedlige amtskommune, idet det er den myndighed, som har ansvaret for den vidtgående specialundervisning af børn, der bor eller opholder sig i amtskommunen.

Spørgsmål 13:

Er det rigtigt, at en intern skole ikke kan benyttes af hjemmeboende børn (dagelever), og hvad er begrundelsen herfor?

Svar:

Det er ikke hensigten med lovforslaget at forhindre, at et anbringelsessted, der har indgået en overenskomst med en kommune eller amtskommune om undervisningstilbudet for de i stedet anbragte børn, tilsvarende kan etablere et dagbehandlingstilbud og derefter indgå en overenskomst med kommunen eller amtskommunen om undervisningen i dagbehandlingstilbudet af hjemmeboende børn.

Spørgsmål 14:

Kan man forestille sig, at en kommune nægter at godkende et konkret undervisningstilbud for derved at forfølge det usaglige mål at kommunen »slipper« for at modtage det pågældende måske meget besværlige barn?

Svar:

Jeg har lagt til grund, at spørgsmålet vedrører konsekvenserne af, at den kommune, hvor anbringelsesstedet er beliggende, ikke ønsker at medvirke til den konkrete henvisning af et barn til undervisning i dets anbringelsessted, og hvor dette skyldes et ønske om at undgå, at børn og unge med visse vanskeligheder henvises til ophold i kommunen.

Jeg kan hertil oplyse, at lovforslaget tilsigter at give kommunerne en mulighed for at opfylde deres undervisningsforpligtelser efter folkeskolelovens bestemmelser ved at henvise børn og unge til specialundervisning i et dagbehandlingstilbud eller et anbringelsessted. En konkret henvisning til undervisning i et anbringelsessted forudsætter, at den kommune, hvor anbringel-

sesstedet er beliggende, på forhånd har indgået en overenskomst med det pågældende tilbud, der generelt godkender tilbudet til varetagelse af specialundervisning efter folkeskolelovgivningens bestemmelser.

Selv om der er indgået en sådan overenskomst med et eller flere tilbud i kommune, betyder det ikke, at det ikke står kommunen frit for at benytte sig af tilbudet.

Jeg kan oplyse, at lovforslaget ikke er til hinder for, at en kommune anbringer et barn i et anbringelsessted uden for egen kommune, med hvilket der er indgået en sådan overenskomst om stedets generelle egnethed til varetagelse af specialundervisning efter folkeskolelovgivningens bestemmelser. Hvis den kommune, hvor anbringelsesstedet er beliggende, nægter at medvirke til henvisning af barnet til undervisning sammesteds, vil det således ikke nødvendigvis bevirke andet, end at den pågældende kommune forpligtes til at henvise barnet til et andet og bedre egnet undervisningstilbud i kommunen.

Det skal imidlertid tilføjes, at lovforslaget ikke tilsigter at give et dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted et retskrav på at indgå en overenskomst med den stedlige kommune. Det er alene den kommune, hvor tilbudet er beliggende, der afgør, om den ønsker at indgå en overenskomst, der kan bevirke, at kommunen herefter konkret kan henvise et barn til undervisning i tilbudet.

Spørgsmål 17:

Ministerens kommentar udbedes til henvendelsen af 30. april 1998 fra Amtrådsforeningen vedrørende bemærkninger til lovforslaget, jf. L 14 - bilag 18.

Svar:

Amtrådsforeningen har i sin henvendelse af 30. april 1998 til Folketingets Uddannelsesudvalg fremført synspunkter svarende til Amtrådsforeningens svar på høringen over lovforslaget.

Jeg har følgende kommentarer til henvendelsen af 30. april 1998:

1. Undervisning i en døgninstitution.

Udlægningen i 1980 af den statslige særfor-sorg til kommuner og amtskommuner indebar blandt andet, at amtskommunerne fik ansvaret for den vidtgående specialundervisning af børn

og unge, der bor eller opholder sig i den pågældende amtskommune. Det fremsatte lovforslag indebærer ikke en udvidelse af dette ansvarsområde.

Amtskommunerne kan opfylde deres undervisningsforpligtelse ved at henvise en elev til undervisning på en amtskommunal folkeskole, dvs. en amtskommunal specialskole, eller ved at indgå overenskomst med en kommune om varetagelse af undervisningen.

Amtskommunerne kan endvidere for børn, der har ophold i en døgninstitution efter bistandslovens § 96 - fra 1. juli 1998 § 51 i lov om social service - opfylde deres undervisningsforpligtelse ved at etablere en undervisning i den pågældende institution.

Af gældende folkeskolelov fremgår, at amtskommunernes ansvar alene vedrører den vidtgående specialundervisning. Den almindelige undervisning efter folkeskoleloven, herunder den almindelige specialundervisning, er et primærkommunalt ansvar.

Gældende lov fastsætter, at der til børn og unge, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. Jeg henviser i den forbindelse til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, s. 4 og 5. Det er med lovforslaget lagt til grund, at undervisning af et barn eller en ung i et anbringelsessted kun kan finde sted i de tilfælde, hvor barnet eller den unge ikke kan få udbytte af den almindelige undervisning i folkeskolen. Børn og unge, der ikke har behov for specialundervisning, vil derfor skulle følge undervisningen i de gængse skoleformer.

Som det er tilfældet i dag, vil det også med lovforslaget være den enkelte (amts)kommune, der beslutter, om et barn eller ung skal henvises til undervisning i et anbringelsessted.

2. Samarbejdet mellem forskellige myndigheder.

Jeg henviser til de almindelige bemærkninger til lovforslaget s. 4, 2. spalte. Det fremgår heraf, at Undervisningsministeriet og Socialministeriet i en fælles vejledning vil beskrive, hvorledes samarbejdet om barnets anbringelse og undervisning kan finde sted mellem de sociale anbringende myndigheder og skolemyndighederne i de involverede kommuner og amtskommuner, når der skal tages stilling til undervisningen af de pågældende børn eller unge.

3. Økonomiske konsekvenser af lovforslaget.

Lovforslaget indebærer ikke ændringer i den i forvejen for amtskommunerne eksisterende forpligtelse til at sørge for relevante undervisnings-tilbud. Lovforslaget ændrer heller ikke på antallet af børn, der er omfattet af henholdsvis kommunernes, henholdsvis amternes undervisningsforpligtelse.

Afgrænsningen mellem det primærkommunale og det amtskommunale ansvarsområde for specialundervisning afgøres for hver enkelt elev efter en afvejning af handicappets sværhedsgrad, indhold og omfang af den nødvendige foranstaltning og udgifternes størrelse. Med hensyn til udgifterne er det retningsgivende, om specialundervisningen medfører omkostninger af en sådan størrelse, at de væsentligt overstiger, hvad der er almindeligt for specialklasseundervisningen i kommunerne. Er dette tilfældet, skal amtskommunen afholde alle udgifter i forbindelse med elevens undervisning bortset fra et fastsat takstbeløb, som udredes af kommunen.

Lovforslaget medfører derfor ikke øgede udgifter for det offentlige under ét. Der vil ske en udgiftsforskydning mellem kommuner og amter, herunder som følge af sociallovgivningens og folkeskolelovgivningens forskellige finansieringsregler.

Jeg kan endelig oplyse, at forhandlingerne med Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening om de økonomiske konsekvenser af lovforslaget er afsluttede.

4. Det kommunale takstbeløb.

Det kommunale takstbeløb fastsættes af undervisningsministeren efter forhandling med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. Der foregår for tiden forhandlinger om en eventuel markant forhøjelse af det kommunale takstbeløb.

Takstbeløbet fastsættes for hvert kalenderår og er i 1998 159 kr. pr. kalenderdag for elever på 1.-10. klassetrin (svarende til ca. 58.000 kr. om året) og 36 kr. pr. kalenderdag for børn i børnehaveklasser (svarende til ca. 13.000 kr. om året). En forhøjelse af takstbeløbet vil derfor først kunne træde i kraft pr. 1. januar 1999.

Størrelsen af det kommunale takstbeløb har

direkte indflydelse på afgrænsningen mellem det primærkommunale og amtskommunale ansvarsområde. En markant forhøjelse vil derfor indebære en udvidelse af det primærkommunale ansvarsområde. Størrelsen af takstbeløbet har imidlertid ingen konsekvenser for spørgsmålet om, hvornår en elev efter lovforslagets bestemmelser vil kunne henvises til specialundervisning i sit anbringelsessted.

Spørgsmål 19:

Hvilke klagemuligheder har et opholdssted, som ikke kan få godkendt undervisningen af beliggenhedskommunen?

Svar:

Det er ikke hensigten med lovforslaget at indføre en ny klageadgang i folkeskolelovens regi.

Ifølge folkeskolelovens klageregler kan et amtsråds afgørelser i sager om vidtgående specialundervisning indbringes for Undervisningsministeriet, jf. lovens § 51, stk. 5.

Ifølge lovens § 51, stk. 3, kan kommunalbestyrelsens afgørelser om søskendemoderation og om fripladser i henhold til § 50, stk. 2, endvidere indbringes for Det Sociale Ankenævn efter Socialministeriets bekendtgørelse om betaling for ophold i dagtilbud for børn.

Øvrige afgørelser truffet af en kommunalbestyrelse eller af et amtsråd vedrørende det kommunale skolevæsen, herunder dets organisering, kan efter folkeskoleloven ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. lovens § 51, stk. 2 og stk. 4.

Lovforslaget vil give en kommunalbestyrelse - eller et amtsråd - mulighed for at indgå en overenskomst med et opholdssted, hvis kommunen finder stedet generelt egnet til at varetage specialundervisning efter folkeskolelovgivningens bestemmelser om børn og unge, der er anbragt i opholdsstedet. En kommune - eller et amtsråd - afgør selv, om den herefter i det konkrete tilfælde vil henvise et barn eller en ung til specialundervisning i tilbudet. Disse afgørelser vil ikke være omfattet af de ovennævnte klageregler.