

Til lovforslag nr. L 97. Betænkning afgivet af Uddannelsesudvalget den 23. maj 2000

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen

(Ændret opgavefordeling vedrørende den vidtgående specialundervisning)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til undervisningsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

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

Amtsrådsforeningen,
Danske Døgninstitutioner,
De Samvirkende Invalideorganisationer,
Kommunernes Landsforening,
Landsforeningen Autisme,
Ordblinde/Dysleksiforeningen i Danmark og
Storstrøms Amt.

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

Undervisningsministeren bemærker, at det overordnede mål med lovforslaget er, at børn og unge, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, så vidt muligt skal have den nødvendige specialundervisning ved bopælskommunens foranstaltning.

Ca. 3/5 af de elever, som i dag får vidtgående specialundervisning, undervises i kommunale folkeskoler efter overenskomst mellem de pågældende amtskommuner og kommuner. Udgifterne hertil afholdes af amtskommunerne, dog bidrager kommunerne med et fast beløb på ca. 60.000 kr. pr. elev på årsbasis.

Udvalget har af undervisningsministeren fået oplyst, at udgiften til særlig støtteundervisning i et omfang svarende til ca. 10 ugentlige timer udgør ca. 161.000 kr. på årsbasis, og at dette støtteomfang er almindeligt, når det drejer sig om

vidtgående specialundervisning, der gennemføres i den kommunale folkeskole.

I den helt overvejende del af disse tilfælde er det sagligt unødvendigt, at amtskommunen inddrages i vurderingen af elevens behov for specialundervisning, og inddragelsen sker alene for, at amtskommunen kan påtage sig finansieringen.

Lovforslaget indebærer derfor, at elevens bopælskommune får kompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt elevens behov for specialundervisning m.v. skal opfyldes ved kommunens egen foranstaltning eller ved amtskommunens foranstaltning. Hvis kommunen henviser eleven til amtskommunen, træffer amtsrådet afgørelse om det nærmere indhold af foranstaltningen i samarbejde med kommunen og de berørte parter.

Kommunens afgørelse træffes om nødvendigt i samarbejde med amtskommunens specialister eller anden lignende speciel sagkundskab.

For at sikre sammenhængen mellem opgavefordeling og fordeling af det økonomiske ansvar forudsætter lovforslaget, at det kommunale takstbeløb hæves til ca. 161.000 kr., og at kommunerne kompenseres herfor over bloktilskuddene gennem en tilsvarende nedsættelse af de amtskommunale bloktilskud.

Denne omlægning er forberedt gennem årelange drøftelser, udvalgsbehandlinger og forsøgsordninger, som til stadighed har været led-saget af stor bekymring for, om alle kommuner vil kunne magte opgaven, og om alle kommuner vil arbejde seriøst og samvittighedsfuldt for, at alle børn og unge med særlige vanskeligheder får den støtte, som den enkelte har behov for.

En sådan bekymring deles af ministeren, som derfor over for udvalget har tilkendegivet, at Undervisningsministeriet vil følge udviklingen tæt og gennem en række initiativer tage skridt til at sikre, at kommunerne varetager opgaverne som forudsat ved lovforslaget.

Initiativerne omfatter en overgangsordning vedrørende bloktilskudsreguleringen, der kan lempe merudgifterne væsentligt for de kommuner, der får særlige merudgifter som følge af omlægningen, jf. nedenfor. Overgangsordningen er begrundet i, at ingen kommune med rette skal kunne påberåbe sig, at en nødvendig foranstaltning må opgives på grund af finansieringsomlægningen.

Hertil kommer en række initiativer, som omtales nærmere nedenfor: Vejledning om anvendelse af amternes ekspertise, gennemførelse af et kvalitetsudviklingsprogram, løbende overvågning og evaluering efter tre år samt ny undersøgelse af finansieringsomlægningens udgiftsmæssige konsekvenser for de enkelte kommuner i 2001.

Nogle organisationer har over for udvalget fremsat ønske om en præcisering af, at specialundervisning skal sikre, at eleverne, som det er blevet udtrykt, »får kundskaber, færdigheder og uddannelse på trods af deres vanskeligheder«.

Undervisningsministeren har over for udvalget fastslået, at dette allerede fremgår af folkeskolelovens § 3, stk. 2, nemlig at børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, skal have specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. For alle børn gælder, at undervisningen skal tilrettelægges, så den svarer til den enkelte elevs behov og forudsætninger, jf. bl.a. folkeskolelovens § 18, stk. 1-4. Desuden fremgår det af bekendtgørelse nr. 448 af 10. juni 1999 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, hvordan dette nærmere skal eller kan ske i forhold til elever med særlige behov, som ikke kan tilgodeses inden for rammerne af den almindelige undervisning, med tilhørende vejledning. Endvidere vil der blive udsendt en fyldig vejledning om den pædagogisk-psykologiske rådgivning.

Med henblik på at sikre de forskellige handicapgrupper den bedst mulige undervisning og støtte vil den kommunale pædagogisk-psykologiske rådgivning ofte skulle inddrage særlig sagskundskab f.eks. fra en amtskommune eller fra et

lands- eller landsdelsdækkende videnscenter for det pågældende handicapområde.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der under overskriften »Høring« i 3. afsnit anført følgende:

»Da det ikke er muligt for hver enkelt kommune at oparbejde en ekspertise inden for alle handicapområder, forudsættes det endvidere, at kommunerne fortsat får adgang til at drage nytte af den fornødne ekspertise, der findes i amterne, og at kommunerne benytter denne ekspertise i relevant omfang.«

Tilsvarende indeholder undervisningsministerens skriftlige fremsættelse af lovforslaget den 17. november 1999 i 3. tekstafsnit følgende tilkendegivelse:

»... og det forventes, at amternes ekspertise i forhold til børn og unge med særligt vidtgående behov opretholdes og anvendes af kommunerne i relevant omfang.«

Ministeren har over for udvalget givet udtryk for, at den revision af vejledningen om folkeskolens specialundervisning, som vil være nødvendig efter en vedtagelse af lovforslaget, vil komme til at indeholde formuleringer om kommuners anvendelse af amters ekspertise svarende hertil.

Det planlagte udviklingsprogram, som er skitseret i bemærkningerne til lovforslaget, skal medvirke til en udvikling af kvaliteten i undervisningen og hermed til en yderligere sikring af den individuelle tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen. Udviklingsarbejdet sættes i gang af Undervisningsministeriet, og der forudsættes efter aftale med de interesserede parter tilrettelagt en kontakt- og samarbejdsform, der også på længere sigt kan bidrage til udviklingen på området.

I overensstemmelse med Landsudvalgets og Opgavekommissionens anbefalinger forudsættes amtskommunerne og kommunerne selv at varetage det fælles ansvar for den samlede opgavevaretagelse, f.eks. gennem regionale eller lokale samarbejdsordninger efter behov.

Udviklingsprogrammet skal omfatte følgende temaer:

- Individuel tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen.
- Forældre-skole-samarbejde.
- Skoleindretning og undervisningsmidler.
- Leder- og lærer kvalifikationer.

- Overgang fra grundskole til fortsat uddannelse og beskæftigelse.
- Samordnet indsats skolefritid.
- Ansvars- og opgavefordeling, formidling af viden.

Undervisningsministeren har over for udvalget tilkendegivet at ville lægge vægt på, at udviklingsprogrammet kommer til at bidrage til en øget kvalitet i opgavevaretagelsen i forhold til alle handicapgrupper.

Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, vil den foreslåede ændring blive fulgt løbende og evalueret efter 3 år, således at der foreligger et resultat til brug for udarbejdelse af et lovforslag med henblik på fremsættelse i folketingsåret 2005-06. Da ikke blot evalueringen efter 3 år, det vil sige efter afslutningen af skoleåret 2002-2003, men også den løbende evaluering kan give anledning til ændringer i den foreslåede nyordning, er det fundet mest hensigtsmæssigt at åbne mulighed for, at en lovrevision kan komme på tale på et tidligere tidspunkt. Der henvises herom til det stillede ændringsforslag, jf. nedenfor.

Evalueringen og den forudgående observation af lovens virkninger vil efter Undervisningsministeriets foreliggende planer især omfatte:

- Vurderinger af, hvorvidt finansieringsomlægningen giver anledning til, at kommuner opgiver at iværksætte nødvendige foranstaltninger for børn og unge med behov for vidtgående specialundervisning.
- Vurderinger af, hvorvidt manglende faglige forudsætninger giver anledning til, at kommuner visiterer børn og unge til utilstrækkelige foranstaltninger.
- Igangsætning af undersøgelser og drøftelser i et centralt udvalg, som til brug for udviklingsprogrammet er nedsat af Undervisningsministeriet, med deltagelse fra en bred kreds af områdets interessenter. Arbejdet vil bl.a. omfatte de ovenfor nævnte udviklingstemaer, en kortlægning af de lokale, regionale eller landsdækkende rådgivningsfunktioner og vurderinger af, om der indtræder en positiv kvalitetsudvikling i de kommunale og amtskommunale tilbud.
- Indsamling og analyse af statistiske oplysninger om vidtgående specialundervisning til brug for de nævnte vurderinger.
- En sammenlignende analyse af klagesagernes art, antal og udfald før og efter lovændringen.

Det er hensigten, at det centrale udvalg skal rapportere løbende til Undervisningsministeriet, således at ministeren får mulighed for at følge udviklingen på nært hold med henblik på stillingtagen til, om der er brug for justeringer af regler og vejledninger m.v.

Det forudsættes, at ministeren orienterer Folketingets Uddannelsesudvalg med henblik på, at udvalgets medlemmer også kan følge udviklingen tæt i årene, indtil der skal udarbejdes et lovrevisionsforslag. I givet fald vil en sådan orientering kunne give anledning til temamøder eller lignende med henblik på uddybende drøftelser.

Finansieringsudvalget har undersøgt de byrdefordelmæssige følger af forslaget om at forhøje de kommunale takstbeløb. Finansieringsudvalget vurderer disse følger som »begrænsede«. Baggrunden herfor er en konstatering af, at 21 kommuner vil få et udgiftstab på mere end 0,1 pct. af kommunens beskatningsgrundlag. De tabende kommuner er overvejende mindre kommuner med svagt beskatningsgrundlag og med en overvægt af foranstaltningskrævende elever. For denne gruppe af kommuner gælder, at udgiftsstigningen som følge af takstforhøjelsen ikke fuldt ud dækkes ved fordelingen af den samlede kompensation til kommunerne.

En påvirkning på 0,1 pct. anses ikke for at være vilkårlig eller tilfældig, f.eks. således at blot få til- eller fraflyttende elever kan betyde ændringer. Det »begrænsede« ligger i, at så mange kommuner, det vil sige 240 kommuner, påvirkes mindre end 0,1 pct. De 21 kommuner danner tilsyneladende ikke noget mønster, så baggrunden for, at netop disse lider tab, må søges i lokale forhold. I den forbindelse kan peges på lokal visitationspraksis som en del af forklaringen.

Finansieringsudvalget finder ikke, at undersøgelsen af takstændringerne umiddelbart viser, at der er behov for tilpasninger i det generelle udligningssystem. Det anbefales dog, at der etableres en overgangsordning i 2000 og 2001. Der er praksis for at indføre overgangsordninger i tilfælde af, at større reformer påfører kommuner tab over en vis størrelse. Den nedre grænse har i nogle tilfælde været 0,1 pct., i andre 0,3 pct. af beskatningsgrundlaget.

Som opfølgning på takstomlægningen kunne man i 2002 ud fra regnskabsåret 2001 opgøre omfanget af udgifter til foranstaltninger inden for udgiftsintervallet mellem den eksisterende og den foreslåede takst fordelt på kommuneni-

Bet. o. lovf. vedr. folkeskolen

veau. Ved at sammenholde dette beløb med kommunernes andel af den i 2000 foretagne bloktilskudskompensation vil man kunne se, om der er sket en udligning eller en forøgelse af forskellene.

Takstomlægningen har blandt andet til formål at understøtte den foreslåede nye opgavefordeling mellem amter og kommuner, som afspejler det ændrede takstniveau, således at foranstaltninger under det nye takstbeløb tilbydes i kommunale institutioner, når dette er hensigtsmæssigt i forhold til barnets behov. Det kunne derfor også være relevant at undersøge, i hvilken udstrækning den nye opgavefordeling faktisk etableres. Ud fra de indhentede oplysninger fra 1998 i forbindelse med byrdefordelingsanalysen kan det opgøres, hvor mange elever der er i amtslige institutioner til en omkostning under det foreslåede takstbeløb. Dette vil da kunne sammenlignes med det tilsvarende omfang i 2001.

Undervisningsministeren har oplyst, at Kommunernes Landsforening har tilsluttet sig følgende model for en finansieringsmæssig overgangsordning vedrørende årene 2000-2002:

- Kommuner med tab på mere end 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget ifølge Finansieringsudvalgets beregninger kompenseres herfor i hvert af årene 2000, 2001 og 2002. Det samlede kompensationsbeløb vil udgøre ca. 12 mio. kr. årligt.
- Der afsættes herudover en pulje på 12 mio. kr. pr. år til finansiering af tilskud, der kan ydes til kommuner efter ansøgning. Tilskud kan ydes til kommuner, som i forhold til 1998-beregningsgrundlaget kan påvise aktuelle merudgifter, for eksempel som følge af ændringer i behovet for specialundervisning, som er særligt tyngende for kommunen i dens aktuelle økonomiske situation. Der vil endvidere være mulighed for efter ansøgning at kompensere kommuner i en udsat økonomisk situation for tab, uanset at disse tab ikke overstiger 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget.

Det bemærkes, at udformningen af ordningen indebærer, at der også for 2000 udbetales en kompensation til de berørte kommuner, som er beregnet på helårsbasis, uanset at takstændringerne først træder i kraft pr. 1. august 2000. Dette sker under hensyn til, at ordningen træder i kraft midt i et budgetår. Virkningen heraf bliver, idet de beregnede tab forudsættes reduceret som konsekvens af, at loven ikke har fuld virkning i

2000, at der i 2000 ydes kompensation ned til 0,04-0,05 pct. af beskatningsgrundlaget.

Undervisningsministeren har yderligere oplyst, at regeringen vil sikre, at der sker en samlet vurdering af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser af den samlede omlægning på det sociale område og det undervisningsmæssige område i forbindelse med gennemførelse af en grundtakstmodel på det sociale område, og at en samlet løsning i givet fald vil træde i stedet for den beskrevne overgangsordning i 2002.

Undervisningsministeren har samtidig pointeret, at indførelse af grundtakstmodellen på det sociale område ingen nødvendig sammenhæng har med det undervisningsmæssige område.

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

Et *mindretal* (Dansk Folkepartis medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil dog stemme for det stillede ændringsforslag.

Efter Dansk Folkepartis opfattelse er det grundlæggende rigtigt at lægge opgaverne der, hvor det er mest hensigtsmæssigt, og gerne så tæt på den enkelte borger som overhovedet muligt.

Efter lovforslaget skal specialundervisning tilrettelægges i samarbejde mellem kommuner og amter. Det er efter forslaget også stadig væk amterne, der skal stå for specialskoletilbud og rådgivning og for de landsdelsdækkende institutioner, men kommunerne vil fremover blive ansvarlige for den specialundervisning, der skal finde sted i den enkelte kommune. Netop på dette punkt står Dansk Folkeparti meget tvivlende over for, om kommunerne har den nødvendige bæredygtighed til at løse disse opgaver.

Det er meget vigtigt, at man holder øje med, at der er områder inden for specialtilbud og specialrådgivning, som det efter Dansk Folkepartis opfattelse ikke for tiden er fagligt forsvarligt at lægge ud til kommunerne.

Et *andet mindretal* (Enhedslistens medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Ændringsforslag

Af *undervisningsministeren*, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af EL):

Til § 1

1) I den under nr. 10 foreslåede § 56 a indsættes efter ordene »til revision«: »senest«, og »2005-2006« ændres til: »2004-05«.

Bemærkninger

Til nr. 1

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 10, at den foreslåede ordning forudsættes evalueret efter 3 år, således at der foreligger et resultat af evalueringen til brug for udarbejdelse af lovforslag i 2004-05 med henblik på fremsættelse i oktober 2005.

Som det er tilkendegivet i forbindelse med Uddannelsesudvalgets behandling af lovforsla-

get, vil der både blive foretaget en løbende evaluering og en evaluering efter 3 år, det vil sige efter afslutningen af skoleåret 2002-2003.

Både disse evalueringer og udefrakommende begivenheder, som f.eks. ændringer i anden lovgivning, kan naturligvis tænkes at give anledning til ændringer på andre tidspunkter end i folketingsåret 2005-06, som er foreslået i § 1, nr. 10, som tidspunktet for en lovrevision.

For at markere, at et tidligere tidspunkt kan blive aktuelt, foreslås der derfor indsat ordet »senest« foran den foreslåede tidsangivelse.

Da drøftelserne om lovforslaget har vist, at der må forventes en betydelig interesse for, at evalueringresultaterne og konklusionerne heraf kan præsenteres på et tidligere tidspunkt end forudsat ved lovforslagets fremsættelse, foreslås det seneste tidspunkt for fremsættelse af revisionslovforslag fremrykket et år til folketingsåret 2004-05.

Hans Peter Baadsgaard (S) fmd. Peder Sass (S) Jeppe Kofod (S) Frode Sørensen (S)

Carsten Hansen (S) Aage Frandsen (SF) Susanne Clemensen (CD) Henrik Svane (RV)

Søren Kolstrup (EL) Anders Mølgaard (V) nfm. Hanne Severinsen (V)

Else Winther Andersen (V) Karen Rønde (V) Brian Mikkelsen (KF) Knud Erik Kirkegaard (KF)

Christian H. Hansen (DF) Tove Videbæk (KRF)

Frihed 2000 havde ikke medlemmer i udvalget.