

Ministeriet for Børn og Undervisning
November 2012

Høringsnotat

Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen
(Krav til minimumsstørrelsen af interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder og kvalifikationskrav til lærerpersonalet m.v.)

I. Indledning

Lovforslaget blev den 9. oktober 2012 sendt i høring hos 24 myndigheder og organisationer m.v. og offentliggjort på Høringsportalen.

Af de 24 hørte myndigheder og organisationer m.v. har 15 afgivet høringssvar inden fristens udløb den 29. oktober 2012 kl. 12.00.

Der vedlægges en oversigt over de myndigheder og organisationer m.v., der har afgivet høringssvar.

II. De væsentligste bemærkninger til lovforslaget

1. Generelle bemærkninger

Børne- og Kulturchefforeningen, Danmarks Lærerforening, Danske Handicaporganisationer, Institut for Menneskerettigheder, KL, Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, Landssamrådet af PPR-chefer, Skole og Forældre og Skolelederforeningen kan støtte lovforslaget. Børnerådet kan som udgangspunkt støtte lovforslaget.

Børne- og Kulturchefforeningen peger på, at der for anbragte børn virkelig er behov for at få strammet op på retningslinjerne, således at anbragte børn får det bedst mulige undervisningstilbud. Danmarks Lærerforening finder det yderst relevant, at der bliver stillet krav til kvaliteten af undervisningen på interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder.

Danske Handicaporganisationer peger på, at brugen af interne skoler altid bør overvejes nøje. Denne mulighed bør kun anvendes så lidt som muligt og så kortvarigt som muligt. Skolelederforeningen er enig i målsætningen om, at flere børn skal inkluderes i folkeskolen.

KL lægger megen vægt på, at den foreslåede overgangsordning i skoleåret 2013/14 om fastsættelse af minimumsstørrelsen for interne skoler på 6 elever fastholdes i lovforslaget.

Socialpædagogernes Landsforbund bifalder intentionerne i lovforslaget om at sikre og styrke det undervisningsfaglige grundlag for anbragte børn. De påtænkte ændringer er dog ikke uden konsekvenser for dele af den eksisterende gode og faglige praksis, herunder at sikre en optimal inklusion i folkeskolen.

Danske Regioner er grundlæggende enig i målsætningen om en generel styrkelse af kvaliteten af undervisningen på interne skoler. Danske Regioner er dog i tvivl om, hvorvidt lovforslaget øger kvaliteten

ved at fastsætte en minimumsstørrelse for interne skoler. Danske Regioner og Forbundet for Pædagoger og Klubfolk (BUPL) peger på, at undervisningstilbuddet og det sociale tilbud må være sammenhængende. Denne sammenhæng er ofte en forudsætning for anbragte børns inklusion.

2. Bemærkninger til lovforslagets enkelte elementer

a. Minimumsstørrelsen for interne skoler

Børnerådet peger på, at det er vigtigt, at kravet om minimumsstørrelsen for interne skoler alene drejer sig om den interne skoles størrelse. Der er en del elever, der ikke kan modtage undervisning i store grupper.

Danske Regioner gør opmærksom på, at kommunerne efterspørger anbringelsessteder med intern skole. Såfremt minimumsstørrelsen på 10 elever fastholdes, vil det ikke være muligt at drive intern skole på en række af de regionale anbringelsessteder.

Forbundet for Pædagoger og Klubfolk (BUPL) undrer sig over, hvorfor minimumsstørrelsen er fastsat til 10 elever. Det afgørende er kvaliteten af undervisningen og ikke den interne skoles størrelse. Forbundet foreslår, at det overlades til kommunalbestyrelsen at fastsætte minimumsstørrelsen for interne skoler.

Foreningen af Danske Døgninstitutioner foreslår, at minimumsstørrelsen fastsættes til 8 elever. Efter foreningens opfattelse kan intentionerne med lovændringen opfyldes med denne minimumsstørrelse.

Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud finder, at der er mange gode grunde til at sikre en vis minimumsstørrelse for interne skoler. Efter landsforeningens opfattelse er der dog elever med asperger, social angst og lignende, der har behov for små læringsmiljøer. Landsforeningen foreslår derfor, at der gives mulighed for dispensation fra kravet om minimumsstørrelsen for interne skoler.

Landssamrådet af PPR-chefer finder, at fastsættelse af minimumsstørrelsen for interne skoler er med til at sikre et mere robust undervisnings- og læringsmiljø med flere muligheder for at tilgodese eleverne såvel fagligt som socialt.

Skole og Forældre og Socialpædagogernes Landsforbund er bekymret for, at fastsættelse af minimumsstørrelsen for interne skoler kan modvirke intentionen om, at anbragte børn får et undervisningstilbud i folkeskolen. Når interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder er afhængig af et bestemt elevtal, har institutionerne en økonomisk fordel ved at lade barnet forblive på den interne skole.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Der blev i november 2011 nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Finansministeriet, KL, Social- og Integrationsministeriet og Ministeriet for Børn og Undervisning (formand), der blandt andet skulle iværksætte en undersøgelse af kvaliteten af undervisningen i de interne skoler på anbringelsessteder.

Arbejdsgruppens analyse af kvaliteten af undervisningen på anbringelsessteder fremgår af rapporten "Afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe om anbragte børns og unges undervisning på interne skoler" fra maj 2012.

Arbejdsgruppens analyse viser, at der fortsat er behov for at styrke undervisningen i de interne skoler og for at understøtte, at en større andel af de anbragte børn og unge får et undervisningstilbud i folkeskolen. Analysen viser overordnet, at skolerne har svært ved at redegøre præcist for antallet af timer, der undervises i i de enkelte fag. Analysen viser endvidere, at undervisningen fokuserer på fag som dansk, matematik og engelsk. En relativt høj andel af eleverne fritages for andre fag i fagrækken, obligatoriske test samt afgangsprøver. Disse resultater skal ses i lyset af, at flertallet af eleverne ifølge skolerens vurdering ikke er fagligt alderssvarende.

Ved fastsættelse af en minimumsstørrelse på 10 elever for interne skoler vurderer ministeriet, at der kan tilvejebringes et undervisnings- og læringsmiljø, der både kan tilgodese elevernes faglige og sociale kompetencer. Som en overgangsordning for skoleåret 2013/14 vil minimumsstørrelsen for interne skoler dog blive fastsat til 6 elever.

Ministeriet skal i den forbindelse pege på, at specialundervisningen på en intern skole ligesom specialundervisningen i en folkeskole omfatter hele folkeskolens fagrække, jf. folkeskolelovens § 5, stk. 1-4, § 19 c, stk. 2, og § 19 d, stk. 2 og 4. Der er dog mulighed for, at fagene kan gives til eleverne på andre klassetrin end nævnt i de anførte bestemmelser.

Det er kun i de tilfælde, hvor en elev har usædvanlige store vanskeligheder i et fag, således at det ikke skønnes hensigtsmæssigt at give eleven specialundervisning i faget, at eleven kan fritages for faget, dog ikke fagene dansk og matematik. Forældrene skal samtykke i fritagelsen og pædagogisk-psykologisk rådgivning skal inddrages. Det er en betingelse, at eleven får anden undervisning i timerne for det pågældende fag.

På denne baggrund kan ministeriet ikke være enig i, at det skal overlades til kommunalbestyrelsen at fastsætte minimumsstørrelsen for interne skoler, ligesom ministeriet heller ikke kan være enig i, at minimumsstørrelsen for interne skoler skal fastsættes til 8 elever. Ministeriet skal i denne forbindelse bemærke, at fastsættelse af minimumsstørrelsen for interne skoler ikke hindrer, at de interne skoler kan anvende folkeskolelovens bestemmelser om holddannelse. Der er også mulighed for, at der efter de gældende regler kan oprettes meget små klasser på interne skoler, hvis eleverne har behov herfor.

Det fremgår af høringssvaret fra Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud, at landsforeningen foreslår, at der indføres en dispensationsadgang for kravet om minimumsstørrelsen for interne skoler for elever med asperger, social angst og lignende, der har behov for et lille undervisningsmiljø.

For at imødekomme hensynet til børn med asperger m.v., der har behov for et lille undervisningsmiljø, vil der som en yderligere overgangsordning for skoleåret 2013/14 blive fastsat regler om, at børn, der før den 1. august 2013 er blevet henvist til et dagbehandlingstilbud eller anbragt i et anbringelsessted, og henvist til specialundervisning på institutionen på grund af barnets helt særlige behov, fx aspergers syndrom, kan fortsætte skolegangen på institutionen, uanset at den interne skole ikke opfylder kravene om minimumsstørrelsen for interne skoler.

Det vil være kommunalbestyrelsen, der tager stilling til, om barnet kan fortsætte skolegangen på institutionen.

Ministeriet går ud fra, at de interne skoler efter skoleåret 2013/14 anvender mulighederne for holddannelse og meget små klasser for at tilgodese elever, der har behov for et lille undervisningsmiljø.

Skole og Forældre og Socialpædagogernes Landsforbund er bekymret for, at fastsættelse af minimumsstørrelsen for interne skoler kan modvirke intentionen om, at anbragte børn får et undervisningstilbud i folkeskolen.

Ministeriet skal hertil bemærke følgende:

Efter de gældende regler er det kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet ligger (beliggenhedskommunen), der følger udviklingen hos elever, der modtager specialundervisning i et dagbehandlingstilbud eller et anbringelsessted. Beliggenhedskommunen tager efter forhandling med den anbringende kommune og institutionen mindst én gang om året stilling til, om specialundervisningen skal fortsætte eller ændres, eller om eleven skal henvises til et undervisningstilbud i folkeskolen. Beslutningen træffes på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering og efter samråd med eleven og forældrene.

Det er således kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen og ikke dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet, der tager stilling til, om eleven fortsat skal henvises til specialundervisning på institutionen eller henvises til et undervisningstilbud i folkeskolen.

b. Muligheden for at henvise et barn, der er henvist til et dagbehandlingstilbud eller anbragt i et anbringelsessted, til et andet dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted
Foreningen af Danske Døgninstitutioner peger på, at der er mange interne skoler, der ikke har mulighed for at samarbejde med et andet relevant undervisningstilbud på grund af de geografiske afstande.

Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud kan støtte forslaget, da det øger mulighederne for, at anbringelsesstederne kan samarbejde med henblik på at skabe et større fagligt miljø til gavn for anbragte børn.

Børne- og Kulturchefforeningen ser med tilfredshed på muligheden for at henvise et barn til et andet dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Det foreslås i lovforslaget, at børne- undervisningsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen får mulighed for at henvise et barn til specialundervisning i et andet dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted end det dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted, som det pågældende barn af de sociale myndigheder er blevet henvist til eller anbragt i.

Forslaget skal ses som en mulighed for kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen efter godkendelse fra den anbringende kommune at henvise barnet til et undervisningstilbud i et andet dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted. Hvis denne mulighed ikke er til stede, fx på grund af de geografiske forhold, må kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen efter drøftelse med den anbringende kommune henvise barnet til et undervisningstilbud i folkeskolen, herunder en specialklasse eller en kommunal specialskole.

Forslaget vil også, som Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud har peget på, øge mulighederne for, at anbringelsesstederne kan samarbejde med henblik på at skabe et større fagligt miljø til gavn for anbragte børn.

Som det fremgår af lovforslaget, forventes det, at de påtænkte regler om henvisning til specialundervisning i et andet dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted særligt vil blive anvendt i de tilfælde, hvor barnet af de sociale myndigheder er henvist til et dagbehandlingstilbud eller anbragt i et anbringelsessted, hvor der ikke er mulighed for at oprette en intern skole på grund af de foreslåede regler om minimumsstørrelsen af interne skoler.

c. Kvalifikationskrav til lærerpersonalet

Børnerådet finder, at børn på interne skoler har lige så meget ret til en kvalificeret undervisning som børn i folkeskolen. Landssamrådet af PPR-chefer peger på, at undervisningen på de interne skoler bør varetages af personale med et højt specialpædagogisk fagligt niveau, da de varetager undervisningen af de mest sårbare og udsatte børn.

Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud foreslår, at andre lærere end lærere, der har gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen, også skal have mulighed for at tilrettelægge undervisningen på en intern skole, fx lærere fra den frie læreruddannelse og Statens Erhvervspædagogiske Læreruddannelse.

Skole og Forældre har forståelse for, at undervisningen på interne skoler tilrettelægges af en lærer, der har gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen med henblik på at sikre det faglige niveau. Skole og Forældre peger dog på, at elever på interne skoler ofte har behov for andre faggrupper, da eleverne generelt ikke er lige så undervisningsparate som elever i folkeskolen. Socialpædagogernes Landsforbund er enig heri. Socialpædagogernes Landsforbund peger derfor på, at det er vigtigt at fastholde lovforslaget bestemmelse om, at varetagelse af undervisningen på interne skoler kan udføres af andet kvalificeret personale.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Det fremgår af lovforslaget, at børne- og undervisningsministeren bemyndiges til at fastsætte kvalifikationskrav til lærerpersonalet i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder. Bemyndigelsen påtænkes anvendt til at fastsætte regler om, at undervisningen i interne skoler skal tilrettelægges af en lærer, der har gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen.

Som baggrund for forslaget skal ministeriet henvise til rapporten "Afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe om anbragte børns og unges undervisning på interne skoler" fra maj 2012.

Det foreslås i rapporten, at der sker en styrkelse af de interne skolars undervisning ved at sikre, at undervisningen tilrettelægges af lærere, der har gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen. Arbejdsgruppen har fundet, at dette forslag er tilstrækkeligt til at sikre kvaliteten af undervisningen på interne skoler.

Ministeriet skal også henvise til, at det fremgår af Rambølls rapport "Kortlægning af undervisning på døgninstitutioner, opholdssteder og dagbehandlingstilbud" fra marts 2012, at størstedelen af undervisningen på interne skoler varetages af lærerpersonale, der har gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen. 35 procent af eleverne har dog haft undervisning, der har været varetaget af en pædagog.

Ministeriet finder på den baggrund ikke grundlag for at ændre det foreslåede kvalifikationskrav for lærerpersonalet på interne skoler.

d. De sikrede døgninstitutioner

Institut for Menneskerettigheder finder, at børn, der er anbragt på de sikrede afdelinger, bør have mulighed for gå i en skoleordning med mindst 10 elever.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Ministeriet er enig med Institut for Menneskerettigheder i, at børn på de sikrede afdelinger bør have mulighed for at gå i en skoleordning med mindst 10 elever. Ministeriet vil derfor i vejledningen til bekendtgørelsen om specialundervisning i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder henstille til regionerne, at de interne skoler for børn, der er anbragt på de sikrede afdelinger, mindst er normeret til 10 elever.

d. Tilsynet med interne skoler

Børne- og Kulturchefforeningen efterlyser kommentarer i lovforslaget om kommunernes tilsyn med undervisningen på de interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Det fremgår af § 11, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 793 af 12. juli 2012 om specialundervisning i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder, at overenskomsten mellem kommunalbestyrelsen og dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet skal indeholde bestemmelser om tilsynsfunktionen og dens indhold.

Det skal derfor fremgå af overenskomsten, hvorledes beliggenhedskommunen udøver sin tilsynsforpligtelse, herunder hvilke personer der varetager tilsynsopgaven for kommunalbestyrelsen. Det skal i denne forbindelse blandt andet sikres, at de tilsynsførende har adgang til at overvære undervisningen.

Det er kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet ligger, der har ansvaret for, at undervisningen står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, jf. folkeskolelovens § 40, stk. 1.

For at imødekomme Børne- og Kulturchefforeningens ønske vil der blive indsat et afsnit i lovforslaget om kommunalbestyrelsens tilsyn med interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder.