

BUPL Notat

swi/løf

11-12-2007

BUPL's synspunkter på samdrift og USFO

0. Indledning

I aftalen mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2008, lover regeringen at man vil fremsætte et lovforslag om øgede muligheder for samdrift (fælles bestyrelse og fælles leder) for skoler og dagtilbud. I aftalen fremgår følgende under afsnittet om Folkeskolen: "De lovgivningsmæssige bindinger for fælles ledelse af folkeskoler ophæves, og der skal være øgede muligheder for at etablere fælles ledelse af folkeskoler og daginstitutioner. Regeringen vil drøfte de relevante forslag herom med forligskredsen¹ bag folkeskoleloven og vil fremsætte lovforslag i folketingssamlingen 2007/2008"

I det udspil til lovforslag fra Bertel Haarder (udmøntning af økonomiaftaleteksten) som BUPL er i besiddelse af, er ministeren gået videre end aftaleteksten, idet lovforslaget udover øgede muligheder for fælles ledelse af folkeskoler og daginstitutioner også indeholder udvidede muligheder for at optage børnehavebørn i skolefritidsordninger.

I det følgende beskrives i afsnit 1, den gældende lovgivning sat op mod den foreslåede ny lovgivning om samdrift og USFO.² Derefter oplyses i afsnit 2 og 3, med udgangspunkt i hvad der lovgivningsmæssigt bliver sat i spil, en række konkrete problemer som BUPL ser i det foreliggende forslag. Til slut i afsnit 4, en kort gennemgang af lovbestemmelser om dagtilbudsbørn, når disse optages i privatinstitutioner og på privatskoler

1. Gældende og foreslået ny lovgivning for USFO

Nuværende regler

I Folkeskoleloven er der adgang til at dispensere fra lovens bestemmelser, blandt andet når formålet er at bevare små skoler.

Det har en lang række kommuner benyttet sig af ved at søge om dispensation for aldersgrænser for SFO-børn (4 år 10 mdr.), således at der i SFO'en kan indskrives børn fra 3 år (USFO).

Der er i øjeblikket ca. 100 af sådanne ordninger, men antallet måtte forventes at falde i takt med skolesammenlægninger / -nedlæggelser, med mindre man ændrer reglerne.

At en 3-6 årig indskrives i en USFO har konkret indflydelse på 3 forhold:

¹ Forligskredsen bag folkeskoleloven er V, K, O, S

² USFO anvendes konsekvent som forkortelse for "udvidede skolefritidsordninger"

- Der er ingen maksimering af forældrebetalingen
- Forældrene har ingen formel indflydelse i relation til skolebestyrelsen. Ministeriet giver dog dispensation for valgbarhed og valgret for småbørnsforældrene, hvis kommunen ønsker det
- Tilbuddet er ikke omfattet af nogle centrale krav, såsom pædagogiske læreplan, børnemiljøvurdering mv.

Lovforslaget

Lovforslaget ændrer tilstanden på 3 punkter:

1. Mulighed for også at oprette USFO på **skoleafdelinger** med maksimalt 150 elever. Skoleafdelinger er i henhold til forslaget et nyt begreb, hvor skolen er opdelt med flere geografisk adskilte afdelinger.
2. Kommunalbestyrelsen behøver ikke søge dispensation mere. Det er altså alene en kommunal beslutning.
3. Ved en bekendtgørelse sikres det at forældre til småbørn i USFO har valgret og er valgbare til skolebestyrelsen.

2. Gældende og foreslået ny lovgivning for samdrift mellem daginstitution og skole

Nuværende regler

Samdrift mellem skole og dagtilbud³ går ud på at der etableres en fælles bestyrelse for skolen og daginstitutionen og evt. fælles leder. Det er på nuværende muligt i 2 tilfælde:

1. Med kommunal godkendelse: små skoler (op til 150 elever) i landdistrikter
2. Men dispensation fra ministeriet: skole op til 300 elever

I de hidtidige ordninger har man (uudtalt) ikke forudsat at der var tale om mere end 1 dagtilbud pr. skole.

Der er følgende betingelser for etablering af samdrift:

- Forældre- hhv. skolebestyrelse skal ønske det. Det vil sige at forældrebestyrelsen aktivt skal frasi sig retten til en selvstændig bestyrelse.
- Den fælles bestyrelse dannes på skolebestyrelsens grundlag, dvs. at der dispenseres til at udvide skolebestyrelsen med et antal forældrerepræsentanter for dagtilbuddet. Disse må dog ikke være i flertal i forhold til repræsentanter for skolebørnene.
- Begge personalegrupper skal være repræsenteret i bestyrelsen.
- Fælles lederen (læs: skolelederen) er bestyrelsens sekretær. Der er ikke taget stilling til en situation hvor der fortsat både er en skoleleder og en daginstitutionsleder.

³ Samdrift mellem skole og dagtilbud er samdrift mellem kommunale ordninger. En selvejende daginstitution kan ikke indgå i samdrift.

- De to virksomheder kører fortsat efter hvert deres lovgrundlag. F.eks. Er det ikke muligt at sammenblende budgetterne.

Ledelsesstillingerne er et aftalespørgsmål mellem overenskomsternes parter, og derfor vil det kræver en forsøgsdispensation, hvis der ikke fortsat skal være en pædagog som leder af dagtilbuddet.

Lovforslaget

ændrer tilstanden på 3 områder

1. muligheden for samdrift gælder alle skoler uanset elevantal.
2. Der behøves ingen form for dispensation fra ministeriet.
3. dagtilbudsforældrenes tilslutning er ikke nødvendig – det er alene en kommunal beslutning. Det ophæves forældrebestyrelsens ret til en selvstændig bestyrelse.

Som en modifikation nævnes, at sager der alene vedrører dagtilbuddet, træffes af de medlemmer af fællesbestyrelsen som er valgt fra dagtilbuddet. Dette er ikke uddybet nærmere.

3. Manglende lovregulering ved optagelse af børnehavebørn i SFO

Når børnehavebørn, alternativt til retskravet om optagelse i et dagtilbud, indskrives i en skolefritidsordning under folkeskoleloven "forsvinder" en række bindende bestemmelser fra dagtilbudsloven for disse børn og deres forældre, idet folkeskoleloven *ikke* har tilsvarende reguleringer. Dermed forsvinder også en række retskrav som den enkelte forældre er sikret, når barnet er optaget i en daginstitution under dagtilbudsloven.

De lovmæssigt fastsatte bestemmelser i dagtilbudsloven, der *ikke* eksisterer i en USFO er følgende:

a) Generelt Formål (§ 1)

Dagtilbudsloven fastsætter en generel formålsbestemmelse der bestemmer at kommunerne via dagtilbuddene skal:

- fremme børns trivsel, udvikling og læring
- forebygge negativ social arv og eksklusion
- skabe sammenhæng og kontinuitet mellem tilbuddene

b) Mål og rammer for dagtilbud (§ 3)

Kommunerne skal udarbejde mål og rammer for kommunens dagtilbud

c) Det nødvendige antal pladser (§ 4)

Dagtilbudsloven forudsætter at kommunalbestyrelsen skal stille det nødvendige antal pladser til rådighed for forældrene. Loven definerer udtømmende de nødvendige pladser som pladser i enten en kommunal daginstitution, selvejende institution, kommunal dagpleje eller privat dagpleje.

d) Tilsyn (§ 5)

Kommunalbestyrelsen skal udarbejde og offentliggøre regler og rammer for det pædagogiske tilsyn⁴

e) Ledelse af dagtilbuddet (§ 6)

Der skal som udgangspunkt være en leder for hver daginstitution med den pædagogiske og administrative ledelse. Lederen står til ansvar overfor kommunalbestyrelsen og lederen indgår (i én eller anden form) i et strategisk samarbejde med forvaltning/direktion. Overfor forældrebestyrelsen er det forudsat at lederen udøver sags forberedende og sags behandelende sekretærfunktioner.

Lederens minimumskompetence i henhold til loven handler primært om ret/pligt til at formulere/godkende og evaluere den pædagogiske læreplan, ret/pligt til at formulere/godkende børnemiljøvurdering. Derudover har lederen pligt til at opfylde kommunalbestyrelsens mål og rammer. Lederen har pligt til at arbejde efter forældrebestyrelsens vedtagne principper. Endelig bør fremhæves at lederen har instruktionsbeføjelser overfor personalet

f) Pædagogisk formål for dagtilbud (§ 7)

Børn i vuggestue og børnehavealderen er omfattet af en særlig pædagogisk formålsbestemmelse.: Bestemmelsen sætter krav til at institutionernes børnemiljø skal fremme trivsel, sundhed, udvikling og læring. Dagtilbuddene skal samarbejde med forældrene om udvikling af børnenes alsidige udvikling. Institutionerne skal gennem leg og pædagogisk planlagte aktiviteter, give børnene mulighed for fordybelse, udforskning og erfaring. Børnene skal gives medbestemmelse, medansvar og demokrati. Institutionerne skal fremme fællesskab, samhørighed og integration. Der skal arbejdes med at skabe sammenhængende overgang til skolen

g) Pædagogisk læreplan (§ 8)

Hvert dagtilbud skal med inddragelse af forældrebestyrelsen, udarbejde en skriftlig pædagogisk læreplan indeholdende mål for børnenes læring indenfor 6 temaer: alsidig personlig udvikling, sociale kompetencer, sproglig udvikling, krop og bevægelse, naturen og naturfænomener, kulturelle udtryksformer og værdier.

h) Børnemiljøvurdering (§ 12)

I ethvert dagtilbud skal der, med inddragelse af forældrene udarbejdes en skriftlig børnemiljøvurdering, der skal beskrive evt. børnemiljøproblemer, samt udfyldende handleplan. Børnemiljøvurderingen skal kortlægge det fysiske-, psykiske- og æstetiske børnemiljø.

i) Forældres indflydelse gennem Forældrebestyrelse (§ 14)

⁴ I SFO er man underlagt skolebestyrelsens tilsyn

Forældre med børn i et dagtilbud har et retskrav på oprettelse af en forældrebestyrelse⁵ med et flertal af forældrerepræsentanter i hvert selvstændigt dagtilbud. Forældrebestyrelsen har som minimum – indenfor kommunens mål og rammer - ret til at fastsætte principper (bl.a. pædagogiske principper) ret til at råde over en del af budgettet og ret til at indstille/ deltage ved ansættelse af medarbejdere og ledere i dagtilbuddet

j) Personalets indflydelse gennem forældrebestyrelse (§ 14)

Medarbejderne i hvert selvstændigt dagtilbud har retskrav på at være repræsenteret i forældrebestyrelsen⁶. Kommunalbestyrelsen afgør om det er med- eller uden stemmeret.

k) Optagelse og pasningsgaranti (§ 23-27)

Alle børn har ret til optagelse i et dagtilbud fra barnets 26 uge. Retten til en plads i et dagtilbud omfatter som udtømmende hovedregel følgende dagtilbudsformer: Kommunale og selvejende daginstitutioner og kommunale og private dagplejere. Lovgivningen indeholder en bestemmelse, der indebærer at kommunalbestyrelsen i "helt særlige tilfælde"⁷ vil kunne visitere til en USFO. De særlige tilfælde er møntet på USFO ved små skoler i tyndt befolkede områder.

l) Opsigelse (§ 29)

Ingen børn kan, hverken midlertidigt eller varigt opsiges fra en tildelt dagtilbudsplads, med mindre kommunen anviser en anden passende plads i et andet tilsvarende dagtilbud.⁸

m) Forældrenes betaling (§ 31)

Der er ikke fastsat grænser for forældrebetaling i skolefritidsordninger, uanset om de har mulighed for at optage børnehavebørn eller ej. På dagtilbudsområdet er forældrebetalingen reguleret af loven: Kommunalbestyrelsen skal til børn i dagtilbud give et tilskud til betaling for opholdet, der svarer til mindst 75% af de budgetterede brutto driftudgifter

4. Lovgivningsmæssige problemstillinger ved samdrift mellem skole og daginstitution

⁵ dagtilbuddets bestyrelse kan frivilligt frasige sig retskravet til egen bestyrelse, såfremt den ønsker en fællesbestyrelse med skolen efter reglerne om samdrift iht. Folkeskolelovens § 24a.

⁶ I USFO ordninger har dagtilbudspersonalet, i modsætning til samdriftordninger, ikke et retskrav på at være selvstændigt repræsenteret i bestyrelsen. Man indgår her i det fælles valggrundlag for alle skolens medarbejdere

⁷ Fra bemærkningerne til Dagtilbudslovens § 23

⁸ I bemærkningerne til dagtilbudsloven nævnes at flytning fra dagpleje til daginstitution, eller flytning fra børnehave til fritidshjem er eksempler på andet tilsvarende tilbud. Lovbemærkningerne omtaler ikke om flytning fra en dagtilbudsplads til en USFO plads også er "andet tilsvarende dagtilbud"

I modsætning til USFO problematikken er samdrift mellem skole og (indtil flere) daginstitution(er) kendetegnet ved at den ledelses- og bestyrelsesmæssigt samdrevede institution, fortsat drives under hver sit lovgrundlag⁹. For skolen: Folkeskoleloven og for dagtilbud(ene): Dagtilbudsloven.

Dagtilbudslovens kvalitative og øvrige bindende bestemmelser oplistet under det forrige afsnit, er derfor fortsat gældende. De "retssikkerhedsmæssige"¹⁰ problemer omkring samdrift, opstår primært omkring ledelse-, medarbejder- og forældreindflydelse, som beskrives i det følgende:

a) Ledelse (§ 6 i dagtilbudsloven)

Der skal være en leder for hver daginstitution med den pædagogiske og administrative ledelse. Lederen står til ansvar overfor kommunalbestyrelsen og lederen indgår (i én eller anden form) i et strategisk samarbejde med forvaltning/direktion. Overfor forældrebestyrelsen er det forudsat at lederen udøver sagsforberedende og sagsbehandlende sekretærfunktioner.

Lederens minimumskompetence i henhold til loven handler primært om ret/pligt til at formulere/godkende og evaluere den pædagogiske læreplan, ret/pligt til at formulere/godkende børnemiljøvurdering. Derudover har lederen pligt til at opfylde kommunalbestyrelsens mål og rammer. Lederen har pligt til at arbejde efter forældrebestyrelsens vedtagne principper. Endelig bør fremhæves at lederen har instruktionsbeføjelser overfor personalet

Bemærkning: Ved samdrift er der fortsat krav til en leder for såvel dagtilbuddet og skolen – men ønsket er at det er samme person: fælleslederen, som indtil videre har været en læreruddannet (skolelederen). Selvom der fortsat er en pædagoguddannet leder for dagtilbuddet, kan kommunen gøre skolelederen til overleder (distriktsleder)¹¹, og gøre denne til fællesleder. Fælleslederen (læs: skolelederen) er bestyrelsens sekretær. Sekretærfunktionen er ikke uden betydning, da sekretæren er sagsforberedende og indstillende til de beslutninger og prioriteringer der skal tages i bestyrelsen.

b) Forældreindflydelse (§ 14)

Forældre med børn i et dagtilbud har et retskrav på oprettelse af en forældrebestyrelse¹², i hvert selvstændigt dagtilbud. Forældrebestyrelsen har som minimum – indenfor kommunens mål og rammer - ret til at fastsætte principper (bl.a. pædagogiske principper) ret til at råde over en del af budgettet og ret til at indstille/ deltage ved ansættelse af medarbejdere og ledere i dagtilbuddet

Bemærkning: Fællesbestyrelsens kompetence overfor dagtilbuddet er iøvrigt som beskrevet i dagtilbudsloven. Den fælles bestyrelse dannes på skolebestyrelsens grundlag, dvs. at der dispenseres til at udvide skolebestyrelsen med et antal forældrerepræsentanter for dagtilbuddet. Disse må dog ikke være i flertal i forhold til repræsentanter for skolebørnene. Altså: fra egen suveræn bestyrelse, til at være i mindretal i - en med skolen - fælles bestyrelse. Som nævnt i indledningen, er der i det foreliggende lovudkast den modifikation at sager der alene vedrører dagtilbuddet, træffes af de medlemmer af fællesbestyrelsen som er valgt fra dagtilbuddet; uden at uddybe omfang/form for adskillelsen af hvilke sager – hvilke medlemmer må behandle.

⁹ Bortset fra (dele af) dagtilbudslovens § 6 og 14 (bestemmelse om leder og bestyrelse)

¹⁰ Med retssikkerhedsmæssige problemer menes bestemmelser der forsvinder/udvandes ift. at et dagtilbud *ikke* var samdrevedet

¹¹ Det er endnu uafklaret om, samt evt. i hvilket omfang, der iht. den nye dagtilbudslov er en minimumskompetence for dagtilbudslederen, eller om kommunalbestyrelsen kan delegerede loven beskrevne opgaver til en skoleleder.

¹² dagtilbuddets bestyrelse kan frivilligt frasige sig retskravet til egen bestyrelse, såfremt den ønsker en fællesbestyrelse med skolen efter reglerne om samdrift iht. Folkeskolelovens § 24a.

c) Personaleindflydelse (§ 14)

Medarbejderne i hvert selvstændig dagtilbud har retskrav på at være repræsenteret i forældrebestyrelsen. Kommunalbestyrelsen afgør om det er med eller uden stemmeret.

Bemærkning: Både i den nuværende lovgivning, og i det fremsatte forslag, er det forudsat at både skolens og dagtilbuddets personale skal være repræsenteret i den fælles bestyrelse. Det der er på spil her, kan være at man sammen med dagtilbuddets forældre, indgår som et mindretal i en større bestyrelse, og at personaleindflydelsen kan blive vanskeligere at håndhæve; hvis undervisnings dagsordenen er det der fylder mest

4.

Lovgivning om dagtilbudsbørn på privatskoler

Notatet har i det foregående beskæftiget sig med muligheden for at optage børnehavebørn i en kommunal skolefritidsordning, og muligheden for kommunal samdrift, og sammenholdt dette med de konsekvenser dette har fsva. reguleringen af området. I det følgende opridses kort bestemmelser om børnehavebørn på privatskoler.

Børnehavebørn kan iht. Lov om fri og privatskoler *ikke* optages i privatskolens fritidsordning. Det er bestemt at børn tidligst kan optages i en privat SFO ved skolegangens påbegyndelse, eller på det tidspunkt hvor kommunalbestyrelsen har besluttet at de "kommunale" børn overgår til hhv. SFO eller fritidshjem¹³. Der er således ikke en USFO hjemmel på det private skole område. Lov om privat og friskoler giver derimod privatskoler hjemmel til at drive privatinstitution for førskolebørn efter dagtilbudslovens § 19.4¹⁴. Skolens bestyrelse udgør den overordnede ledelse for ordningen.

Bemærkning: Det er værd at bemærke at der ikke er nogen USFO hjemmel på privatskoleområdet – og måske endnu vigtigere: De tilfælde hvor privatskolen kan optage 0-6 årige, sker det via privatinstitutions bestemmelserne i dagtilbudsloven. Dette indebærer at ordningen er omfattet af dagtilbudslovens kvalitative bestemmelser (Pædagogisk Læreplan, Børnemiljøvurdering, kommunens mål og rammer; bestemmelser om forældrebestyrelse mm) Situationen er således den at børnehavebørn i privatskoler er lovreguleret på tilsvarende måde som dagtilbud, medens området børnehavebørn optaget i kommunalt drevne USFO er et helt ureguleret område.!

¹³ Her tænkes på "forårsindskrivning" af kommende børnehaveklassebørn i fritidshjem/SFO

¹⁴ Kommunalbestyrelsen *skal* give et tilskud der tilsvare kommunens udgift pr plads, hvis privatskolen kan leve op til kommunens godkendelseskriterier