

Ministeriet for Børn og Undervisning
Februar 2012

Høringsnotat

Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen (Tilpasning af klagereglerne til en mere inkluderende folkeskole)

I. Indledning

Lovforslaget blev den 9. december 2011 sendt i høring hos 36 myndigheder og organisationer m.v. og offentliggjort på Høringsportalen.

Af de 36 hørte myndigheder og organisationer m.v. har 15 afgivet høringssvar inden fristens udløb den 5. januar 2012 kl. 12.00. Herudover har to organisationer uopfordret afgivet en udtalelse om lovforslaget inden høringsfristens udløb.

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

II. De væsentligste bemærkninger til lovforslaget

1. Generelle bemærkninger

Børne- og Kulturchefforeningen, Foreningen af Danske Døgninstitutioner og KL er meget positive over for lovforslaget. Børne- og Kulturchefforeningen håber, at ånden i de nye formuleringer i lovforslagets § 51 c finder vej til den praktiske anvendelse i klagenævnet. Erfaringerne i kommunerne fra den hidtidige praksis i klagenævnet er ikke så gode i forhold til klagenævnets måde at skønne på.

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning oplyser, at klagenævnet efter den nuværende praksis kun tilsidesætter kommunens afgørelse om et undervisningstilbud, hvis det er åbenbart, at kommunens tilbud ikke imødekommer barnets undervisningsbehov.

Danmarks Lærerforening tager stærkt afstand fra lovforslaget og anfører, at det svækker forældrenes retssikkerhed.

Danmarks Lærerforening, og Danske Handicaporganisationer gør opmærksom på, at det fremgår af klagenævnets årsrapport for 2010, at det er ganske få kommuner, der både har et stort antal klagesager og mange tabte klagesager. Det klagemønster, som årsrapporten afdækker, siger mere om den enkelte kommunes aktuelle evner til at træffe den rigtige afgørelse end om klagesystemet. Landsforeningen Autisme finder, at der burde der gribes ind over for de kommuner, der har et problem med at leve op til lovgivningen.

Danmarks Lærerforening og Skolelederforeningen finder, at klagenævnet bør være en uvildig instans, som forældre kan henvende sig til, når de mener, at kommunen ikke tilbyder det rette undervisningstil-

bud. En instans der på saglig og objektiv måde behandler deres klage, og som ikke på forhånd skal tage hensyn til den ene part.

Danmark Lærerforening, Danske Handicaporganisationer og Socialpædagogernes Landsforbund peger desuden på, at der samlet set er meget få klagesager på folkeskoleområdet, der bliver indbragt for klagenævnet. Socialpædagogernes Landsforbund har i denne forbindelse henvist til, at det er svært at se, at de gældende klageregler betyder noget for inklusionen i folkeskolen.

Danske Regioner mener, at lovforslagets begrænsninger af klagenævnets beføjelse bør afbalanceres i forhold til retssikkerheden. Retssikkerheden kan blandt andet tilgodeses, ved, at der udarbejdes klare re vejledninger på området.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Ministeriet finder ikke, at lovforslagene er retssikkerhedsmæssigt betænkelige. Bortset fra reduktionen af antallet af medlemmer i klagenævnet er der alene tale om, at den nuværende praksis i Klagenævnet for vidtgående specialundervisning præciseres på en række punkter. Der vil således også efter lovforslaget være tale om, at forældre kan klage over en afgørelse om specialundervisning til det uafhængige klagenævn.

2. Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

a) Reduktion af antallet af medlemmer i klagenævnet

Danske Handicaporganisationer og KL kan støtte forslaget om reduktion af antallet af medlemmer i klagenævnet, således at det medlem, der hidtil er udpeget efter indstilling fra Danske Regioner, udgår.

Danske Regioner gør opmærksom på, at regionsrådene har en forsyningsforpligtelse på folkeskolens specialundervisningsområde. Derfor bør regionsrådene som hidtil have mulighed for at indstille et medlem af klagenævnet.

Skole og Forældre foreslår, at foreningen får adgang til at indstille et medlem til klagenævnet. Det er vigtigt, at der i klagenævnet også sidder personer, som repræsenterer skolebestyrelserne på specialskolerne og skolebestyrelsesmedlemmerne for specialklasserækkerne. Foreningen peger desuden på, at ca. halvdelen af de elever, der henvises til specialklasser og specialskoler, ikke har et egentligt handicap.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Ministeriet finder ikke grundlag for at ændre lovforslaget for så vidt angår den foreslåede reduktion af antallet af medlemmer i klagenævnet. Som det fremgår af lovbemærkningerne, har klagenævnet siden kommunalreformen kun taget stilling til to klagesager om indholdet af foranstaltningen på de regionale lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud.

Ministeriets finder heller ikke grundlag for at lade Skole og Forældre indstille et medlem til klagenævnet. De interesser og den sagkundskab, som foreningen peger på, dækkes efter ministeriets opfattelse af den sammensætning af nævnet, der fremgår af lovforslaget. Danske Handicaporganisationer, der efter lovforslaget indstiller to af nævnets fem medlemmer, repræsenterer bl.a. forældre til børn med funktionsnedsættelser.

b) De sagkyndige rådgiver

Det fremgår af lovforslaget, at KL udpeger en repræsentant, der kan deltage i nævnets møder som sagkyndig rådgiver for de medlemmer, der er indstillet af KL. Danmarks Lærerforening foreslår, at denne bestemmelse udgår. Danmarks Lærerforening henviser til, at medlemmerne af klagenævnet bør være sagkyndige på specialundervisningsområdet.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Det er vigtigt, at der er den nødvendige sagkundskab til stede i sagsbehandlingen i Klagenævnet for vidtgående specialundervisning. Derfor bliver sagerne forberedt af et sekretariat, der kan trække på sagkyndig bistand. Der kan imidlertid ikke stilles krav til medlemmerne af klagenævnet om, at de skal være særligt sagkyndige på specialundervisningsområdet. Det har derfor siden klagenævnets oprettelse i år 2000 været muligt for KL udpege en sagkyndig rådgiver. Der er således allerede i den eksisterende ordning taget højde for Danmarks Lærerforenings ønske om, at medlemmerne af klagenævnet enten er sagkyndige eller kan få sagkyndig assistance.

c) Ændring af kommunalbestyrelsens afgørelse om et inkluderende undervisningstilbud

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning oplyser, at ordlyden i lovforslagets § 51 c, stk. 1, 1. pkt., overordnet set er en præcisering af klagenævnets nuværende praksis.

Danmarks Lærerforening og Socialpædagogernes Landsforbund gør opmærksom på, at det ikke er angivet præcist, hvad der skal forstås ved vægtige faglige grunde. Det er der et behov for at få præciseret.

Danske Handicaporganisationer peger på, at klagenævnet altid har haft vægtige faglige grunde til at ændre en kommunal afgørelse. Problemet er det materiale, som klagenævnet modtager fra kommunerne, ofte er af begrænset kvalitet, fx på grund af mangelfulde beskrivelser af undervisningstilbuddene.

Socialpædagogernes Landsforbund er uforstående over for bestemmelsen i lovforslaget § 51 c, da det allerede er i overensstemmelse med klagenævnets praksis.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Det fremgår af lovbemærkningerne, at det ikke er angivet i forslaget, hvad der skal forstås ved vægtige faglige grunde, men det forudsættes, at klagenævnet anlægger en praksis, der tilgodeser, at flere elever inkluderes med de nødvendige støtteforanstaltninger og faglige udfordringer. I lovforslagets bemærkninger vil der imidlertid blive angivet et eksempel på vægtige faglige grunde, der kan danne grundlag for, at klagenævnet underkender en kommunal afgørelse.

Som det fremgår af udtalelsen fra klagenævnet, er ordlyden i lovforslagets § 51 c, stk. 1, 1. pkt., alene en præcisering af klagenævnets nuværende praksis.

d) Ændring af kommunens øvrige afgørelser

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning oplyser, at ordlyden i lovforslagets § 51 c, stk. 1, 2. pkt., overordnet set er en præcisering af klagenævnets nuværende praksis.

Danmarks Lærerforening og Socialpædagogernes Landsforbund gør opmærksom på, at det ikke er angivet præcist, hvad der skal forstås ved, at et undervisningstilbud i klart højere grad imødekommer elevens undervisningsbehov. Det er der et behov for at få præciseret.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Det fremgår af lovbemærkningerne, at det ikke er angivet i forslaget, hvad der skal forstås ved et undervisningstilbud, der klart i højere grad imødekommer barnets undervisningsbehov, men det forudsættes, at klagenævnet udviser tilbageholdenhed med at tilsætte kommunens faglige afgørelser, fx i forbindelse med vurderingen af antallet af støttetimer til det pågældende barn. Det er op til klagenævnet at tage stilling til, hvornår et undervisningstilbud klart i højere grad kan imødekomme barnets undervisningsbehov.

Som det fremgår af udtalelsen fra klagenævnet, er ordlyden i lovforslagets § 51 c, stk. 1, 2. pkt., alene en præcisering af klagenævnets nuværende praksis.

e) Henvisning af en elev til en specialklasse på en bestemt skole eller til en bestemt specialskole

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning oplyser, at ordlyden i lovforslagets § 51 c, stk. 2, overordnet set er en præcisering af klagenævnets nuværende praksis.

Danske Handicaporganisationer finder bestemmelsen overflødig, da klagenævnet ikke henviser elever til bestemte undervisningstilbud. Socialpædagogernes Landsforening peger også på, at klagenævnet ikke længere henviser elever til bestemte undervisningstilbud.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Som det fremgår af lovbemærkningerne, er klagenævnets nuværende praksis er i overensstemmelse med ordlyden af lovforslagets § 51 c, stk. 2. Den foreslåede ordlyd udelukker fuldstændigt, at klagenævnet fremover henviser elever til et bestemt navngivent undervisningstilbud.

Ministeriet finder på den baggrund ikke grundlag for at lade bestemmelsen udgå af lovforslaget.

f) Forældres retssikkerhed

Danmarks Lærerforening og Danske Handicaporganisationer peger på, at lovforslaget svækker forældrenes retssikkerhed. Organisationerne henviser blandt andet til, at betingelserne for at klage over støttetimer vil blive skærpet for børn i de små klasser.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Ministeriet er enig i, at det er vigtigt at tilgodese forældrenes retssikkerhed på dette område. Den foreslåede ændring går ikke ud over forældrenes retssikkerhed. Det vil fortsat være sådan, at forældre kan klage til klagenævnet over afgørelser om henvisning, afslag på henvisning eller tilbagekaldelse af henvisning til specialundervisning i specialskoler og specialklasser. Det samme gælder afgørelser om det nærmere indhold af foranstaltningen i specialskoler og i specialklasser.

Efter den gældende bestemmelse i folkeskolelovens § 51, stk. 5, kan forældre desuden klage til klagenævnet over afgørelser om støttetimer, hvis barnets undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden.

Det fremgår af lovforslaget om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning, at der foreslås en mindre justering af bestemmelsen i folkeskolelovens § 51, stk. 5, således denne bestemmelse justeres i overensstemmelse med den foreslåede afgrænsning af specialundervisningen. For elever i børnehaveklassen og på 1.-3. klassestrin, der kan have mindre end 18 undervisningstimer ugentligt, vil det blive indsat i lovforslaget, at de hidtidige regler fortsat finder anvendelse. Det vil således komme til

at fremgår af lovforslaget, at afgørelser om elever i børnehaveklasse og på 1. til 3. klassetrin, der har mindre end 18 undervisningstimer ugentligt, også kan indbringes for klagenævnet, hvis elevens undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden

Ministeriet skal desuden pege på, at det fremgår af klagenævnets høringssvar, at ordlyden i lovforslagets § 51 c alene er en præcisering af klagenævnets praksis.

Ministeriet skal samtidig gøre opmærksom på, at det fremgår af kommuneaftalen for 2011, at der skal udarbejdes en vejledning, der er rettet mod de kommunale beslutningstagere. Denne vejledning skal blandt andet sikre, at kommunerne i forbindelse med en klagesag kommer med de rette oplysninger om undervisningstilbuddet, således at klagenævnet får bedre mulighed for at vurdere kommunens undervisningstilbud.

g) Klagenævnets navn

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning foreslår, at navnet ændres til Klagenævnet for Specialundervisning, således at det afspejler nævnets retsområde.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Ministeriet skal bemærke, at den vidtgående specialundervisning var knyttet til den amtskommunale specialundervisning. Ministeriet er derfor enig med klagenævnet i, at det vil være hensigtsmæssigt at ændre klagenævnets navn til Klagenævnet for Specialundervisning. Ændringen af navnet vil blive indsat i lovforslaget.

h) Forældres adgang til at indhente en pædagogisk-psykologisk vurdering

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning peger på, at den foreslåede afgrænsning af specialundervisning til kun at omfatte specialklasser og specialskoler samt støtte til børn, hvis undervisning i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt, kan medføre, at forældrene ikke har mulighed for at indhente en pædagogisk-psykologisk vurdering.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

For så vidt angår børn, som forældrene ønsker henvist til specialklasse eller specialskole, kan forældrene efter de gældende regler anmode om en pædagogisk-psykologisk vurdering af deres barn. Det samme gælder, hvis forældrene finder, at barnets undervisning i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt. Det er ikke hensigten at ændre disse regler i specialundervisningsbekendtgørelsen.

i) Øvrige forslag

Børne- og Kulturchefforeningen finder, at klagenævnet ikke af egen drift bør kunne omgøre kommunale afgørelser på folkeskoleområdet. Hvis klagenævnet vurderer, at et andet undervisningstilbud i klart højere grad imødekommer barnets undervisningsbehov, skal klagenævnet kun kunne pålægge kommunen at vurdere sagen på ny.

Danske Handicaporganisationer peger på, at klagesager fra de frie skoler, der kan indbringes for Ankenævnet for Uddannelsesstøtten, i stedet burde kunne indbringes for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

Ministeriet for Børn og Undervisnings bemærkninger

Ministeriet skal bemærke, at det alene har været hensigten med lovforslaget at tilpasse klagereglerne til en mere inkluderende folkeskole. Det har ikke været hensigten at fratage forældre til børn med behov for specialundervisning i specialskoler og specialklasser muligheden for at klage til klagenævnet. Det har heller ikke været hensigten at fratage forældre til børn, hvis undervisning kun kan gennemføres med støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt, muligheden for at klage til klagenævnet.

Ministeriet finder derfor ikke grundlag for at ændre lovforslaget som foreslået af Børne- og Kulturchefforeningen.

Danske Handicaporganisationers forslag om at overføre klagesager fra de frie skoler til klagenævnet, ligger uden for rammerne af lovforslaget.