

Fremsat den xx. marts 2012 af ministeren for børn og undervisning (Christine Antorini)

## Udkast af 1. marts 2012 til

### Forslag

til

### Lov om ændring af folkeskoleloven (Opfølgning på lovrevision om frit valg i folkeskolen)

#### § 1

I folkeskoleloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 998 af 16. august 2010, som ændret ved § 2 i lov nr. 1569 af 21. december 2010, foretages følgende ændringer:

1. I § 12 indsættes som stk. 3:

”Stk. 3. Ønsker forældre, at deres barn optages i en skole i en anden kommune end bopælskommunen i medfør af § 36, stk. 3, foretages henvisningen til specialundervisning, jf. stk. 2, efter pædagogisk-psykologisk rådgivning i bopælskommunen. Skolekommunen kan ikke foretage henvisning til et mere vidtgående specialundervisningstilbud end det tilbud, som kommunalbestyrelsen eller skolelederen i bopælskommunen har henvist barnet til efter pædagogisk-psykologisk rådgivning i bopælskommunen, jf. stk. 2. Afgørelsen af, om tilbuddet er mere vidtgående træffes af bopælskommunen.”

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

2. I § 26 indsættes som stk. 7:

”Stk. 7. Bestemmelsen i stk. 2 gælder ikke for elever, som er optaget i en anden skole i medfør af § 36, stk. 3. I sådanne tilfælde skal kommunalbestyrelsen alene afholde udgifter til befordring svarende til udgifterne til den befordring, som kommunalbestyrelsen ville være forpligtet til at afholde efter stk. 2, hvis eleven benyttede det tilbud, som eleven er visiteret til, eller hvis eleven gik på sin distriktsskole.”

Stk. 7 bliver herefter stk. 8.

3. I § 40, stk. 2, indsættes som nr. 4:

”4) Suspension i ganske særlige tilfælde fra reglerne om optagelse i en af kommunens folkeskoler i medfør af § 36, stk. 3.”

Nr. 4-6 bliver herefter nr. 5-7.

#### § 2

I lov nr. 335 af 18. maj 2005 om ændring af lov om folkeskolen (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser), som ændret ved lov nr. 476 af 17. juni 2008, foretages følgende ændring:

1. § 2, *stk. 3*, ophæves.

### § 3

Loven træder i kraft den 1. august 2012.

# Bemærkninger til lovforslaget

## Almindelige bemærkninger

### Indholdsfortegnelse

#### 1. Indledning

##### 1.1. Lovforslagets hovedpunkter

##### 1.2. Lovforslagets baggrund

#### 2. Lovforslagets indhold

##### 2.1. Frit skolevalg generelt

###### 2.1.1. Gældende ret

###### 2.1.2. anbefalinger fra Udvalget om mere frit skolevalg

###### 2.1.3. Den foreslåede ordning

##### 2.2. Frit valg på specialundervisningsområdet

###### 2.2.1. Gældende ret

###### 2.2.2. Den foreslåede ordning

#### 3. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, regioner og kommuner

#### 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

#### 5. Administrative konsekvenser for borgerne

#### 6. Miljømæssige konsekvenser

#### 7. Forholdet til EU-retten

#### 8. Hørte myndigheder og organisationer

#### 9. Sammenfattende skema

#### 1. Indledning

Frit valg af folkeskole blev indført i 2005 ved lov nr. 335 af 18. maj 2005. Efter denne lov skulle det frie skolevalg revideres i folketingsåret 2007-08. Lovrevisionen blev udsat til folketingsåret 2011-12.

Langt de fleste børn i den undervisningspligtige alder går fortsat i den lokale distriktsskole. Men der kan være gode grunde til, at man som forældre ønsker en anden skole end distriktsskolen til sit barn. I den situation skal valget ikke alene stå mellem distriktsskolen og en fri grundskole. Forældre skal også have mulighed for at vælge en anden folkeskole end distriktsskolen – det være sig inden for eller uden for kommunen. En evaluering har vist, at ordningen er en succes. Det nærmere indhold af evalueringen omtales nedenfor.

Derfor er det regeringens opfattelse, at der fortsat generelt skal være mulighed for at vælge frit mellem folkeskoler i Danmark.

Den omtalte evaluering peger imidlertid på, at der kan være nogle u hensigtsmæssigheder forbundet med frit valg.

Der kan således være helt særlige tilfælde, hvor en klasse eller et klassetrin er særligt sårbar på grund af nogle helt konkrete forhold. I sådanne tilfælde er det ikke altid hensigtsmæssigt at optage nye elever. Det udelukker imidlertid ikke forældre fra at vælge en anden skole end distriktsskolen. Valget kan blot ikke falde på lige præcis klasse eller det klassetrin, som befinder sig i en helt særlig sårbar situation.

Regeringen er endvidere optaget af, hvilke konsekvenser det frie skolevalg har i de kommuner, hvor der er særligt mange elever med anden etnisk baggrund end dansk. Her kan det frie skolevalg medføre en negativ udvikling for skoler, som ressourcestærke forældre ønsker at fravælge på grund af elevsammensætningen på distriktsskolen. Der er tale om lokale problemer, der efter regeringens opfattelse ikke kan begrunde en afskaffelse af fritvalgsreglerne generelt. Men problemerne skal adresseres, og det vil regeringen i første omgang gøre ved at iværksætte forsøg på området, så der fx kan sættes ind i forhold til forbedring af det faglige niveau på de udsatte skoler.

Det fremgår af regeringens aftale med KL om kommunernes økonomi for 2012, at det skal præciseres i lovgivningen, at bopælskommunens visitering af elever med specialundervisningsbehov skal være bindende for skolekommunen for så vidt angår tilbuddets karakter, samt at kommunalbestyrelsens særlige befordringsforpligtelse over for elever med handicap opretholdes inden for rammerne af det, eleven er visiteret til af bopælskommunen.

### *1.1. Lovforslagets hovedpunkter*

Lovforslaget indebærer først og fremmest, at fritvalgsreglerne som udgangspunkt opretholdes i den form, de har i dag. Samtidig gives kommunerne dog en snæver mulighed for at suspendere det frie valg i ganske særlige tilfælde for at beskytte sårbare klasser. Beslutning herom træffes af kommunalbestyrelsen i forbindelse med fastsættelse af de mål og rammer for skolernes virksomhed, som kommunalbestyrelsen i øvrigt skal træffe beslutning om.

Derudover indeholder lovforslaget en regel om, at bopælskommunens visitering af elever med specialundervisningsbehov er bindende for skolekommunen for så vidt angår tilbuddets karakter. Skolekommunen kan dermed ikke henvise eleven til et mere vidtgående tilbud, end bopælskommunen har visiteret eleven til. Dermed sikres der sammenhæng mellem visiterings- og finansieringsansvar.

Endelig indeholder lovforslaget en ændring, hvorefter kommunalbestyrelsens særlige befordringsforpligtelse over for elever med sygdom eller handicap begrænses til at gælde elever, som går i skole i bopælskommunen eller som er henvist af bopælskommunen til undervisning i en anden kommune.

### *1.2. Lovforslagets baggrund*

Efter den oprindelige lov om mere frit skolevalg fra 2005 (lov nr. 335 af 18. maj 2005) skulle det frie skolevalg revideres senest i folketingsåret 2007-08.

Forud for denne lovrevision blev der nedsat et udvalg, som fik til opgave at analysere virkningen af loven. Til brug for udvalgets arbejde blev der i 2007 foretaget en evaluering af det frie skolevalg. Evalueringen var foretaget på baggrund af oplysninger, der var indsamlet, efter at loven om mere frit skolevalg kun havde haft mulighed for at virke i ca. halvandet år. Dataindsamlingen var endvidere vanskeliggjort af sammenfaldet med kommunesammenlægningerne. Det tidspunkt, der var fastsat for lovrevisionen, førte således med sig, at der var en vis usikkerhed forbundet med datagrundlaget for evalueringen. Som følge heraf kunne evalueringen alene give indsigt i betydningen af loven om mere frit skolevalg på kort sigt.

Lovrevisionen blev herefter (ved lov nr. 476 af 17. juni 2008) udsat til folketingsåret 2011-12 med henblik på iværksættelse af en ny evaluering af lovens samlede virkninger, herunder med særligt fokus på skoleskift og skolelederens adgang til at afvise skoleskift, når loven havde virket i yderligere tre skoleår. Det blev samtidig besluttet, at der på ny skulle nedsættes et udvalg med den opgave at afgive udtalelser til ministeren om evalueringen og tilrettelæggelse heraf forud for den foreslåede revision.

På den baggrund nedsatte Ministeriet for Børn og Undervisning (Undervisningsministeriet) i maj 2011 et udvalg, der skulle analysere virkningerne af det frie skolevalg, herunder medvirke ved tilrettelæggelsen af den planlagte evaluering af det frie valg. KL, Skole og Forældre, Skolelederforeningen og Social- og Integrationsministeriet har været repræsenteret som medlemmer af udvalget. Endvidere har en personligt udpeget forsker fra Anvendt Kommunal Forskning deltaget i udvalgsarbejdet. Ministeriet for Børn og Undervisning

har varetaget formandskab og sekretariat. Udvalget har afsluttet sit arbejde i november 2011. Udvalget har afgivet en række anbefalinger til Ministeren for Børn og Undervisning, vedrørende sårbare klasser, segregering og skolezappere.

Evalueringen er foretaget af Rambøll Management Consulting.

Lovforslaget er endvidere en udmøntning af dele af kommuneaftalen for 2012 i forhold til frit valg på specialundervisningsområdet og befordring i forbindelse med frit valg. Disse emner indgik ikke i udvalgets arbejde.

Regeringen og partierne bag folkeskoleloven (Socialdemokraterne, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti) har indgået aftale om at fremsætte dette lovforslag.

## *2.1. Frit skolevalg generelt*

### *2.1.1. Gældende ret*

Indtil den 1. august 2005 var det op til kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om, hvorvidt forældrene skulle have mulighed for frit at vælge mellem distriktsskolen og andre skoler inden for kommunen. Der kunne ikke frit vælges en folkeskole i en anden kommune. Det var endvidere en forudsætning for frit valg, at den ønskede skole erklærede sig villig til at modtage den pågældende elev. Skolelederen havde således adgang til at afvise nye elever af pædagogiske årsager.

Med ændringen af folkeskoleloven i 2005 blev det obligatorisk for kommunalbestyrelsen at tilbyde frit skolevalg, og forældrenes ret til valg af skole blev udvidet til også at omfatte skoler i andre kommuner end bopælskommunen. Med lovændringen afskaffede man endvidere retten til at afvise optagelse på den valgte skole ud fra en pædagogisk vurdering foretaget af skolens leder. Der kan således alene gives afslag på optagelse på den valgte skole, hvis kommunalbestyrelsens rammer for skolens kapacitet umuliggør optagelse, jf. folkeskolelovens § 36, stk. 3, hvorefter frit valg sker ”under forudsætning af, at det kan ske inden for de rammer, kommunalbestyrelsen i skolekommunen har fastsat i henhold til § 40, stk. 2”.

Forældrenes ubetingede ret til, at barnet optages i distriktsskolen, er opretholdt uændret. Retten til at forblive i en bestemt skole ved flytning inden for kommunen eller til en anden kommune er også videreført uændret.

I forbindelse med anvendelse af det frie skolevalg er det skolekommunen, som træffer afgørelse om, hvorvidt optagelse på den valgte skole er et relevant undervisningstilbud til det pågældende barn. For alt skolevalg gælder det således fortsat, at elevens særlige behov for specialundervisning eller optagelse i modtagelsesklasse, kan begrænse det frie valg af skole. Undtaget er således tilfælde, hvor skolen ikke har et relevant tilbud i forhold til barnets særlige behov, eller der ikke er plads i tilbuddet på skolen.

Derudover indeholder folkeskolelovens § 5, stk. 8, en begrænsning af det frie valg, idet elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte kan henvises til en anden skole end distriktsskolen. Bestemmelsen er således såvel en begrænsning i retten til at blive optaget på distriktsskolen som retten til frit at vælge en folkeskole.

Vælger forældrene en anden folkeskole end distriktsskolen inden for kommunens grænser eller en folkeskole i en anden kommune, har eleven også ret til at blive optaget i en skolefritidsordning på den valgte skole, hvis der i tilknytning til skolen er etableret en skolefritidsordning, og der er ledig kapacitet. Eleven har ligeledes ret til at fortsætte i en skolefritidsordning i situationer, hvor forældrene har valgt at lade barnet forblive i en skole efter flytning inden for kommunen eller til en anden kommune.

Valg af en anden skole end distriktsskolen eller en skole i en anden kommune får den betydning, at hverken bopælskommunen eller skolekommunen er forpligtede til at yde fri befordring i henhold til reglerne herom.

Kommunalbestyrelsen kan, bl.a. hvis den ønsker at fremme et frit valg eller et særligt søgemønster, yde helt eller delvis fri befordring efter egen beslutning herom.

Efter den gældende folkeskolelov skal den enkelte kommunalbestyrelse fastsætte retningslinjer for, hvordan optagelsen skal foregå, når der er flere ansøgere end pladser inden for den skolekapacitet, kommunalbestyrelsen har fastsat for de enkelte skoler. Sådanne retningslinjer skal bygge på objektive kriterier som f.eks. afstands- og søskendekriterier eller kriterier om sammensætningen af elever i de enkelte klasser og på de enkelte skoler, der kan fremme, at sammensætningen af elever kommer til at afspejle det omgivende samfund. Ud fra de af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinjer træffes afgørelse om, i hvilken prioriteret rækkefølge eleverne optages på den ønskede skole. Kommunalbestyrelsens beslutninger om skolekapacitet og de fastsatte retningslinjer for optagelse skal fremgå af bilaget til kommunens styrelsesvedtægt for skolevæsenet. Sagsgangene i forbindelse med det frie skolevalg organiseres ligeledes ved kommunal beslutning efter lokale ønsker og behov.

### *2.1.2. anbefalinger fra Udvalget om mere frit skolevalg*

#### *a. Brugen af frit valg*

Forældrene til 10 pct. af samtlige børn i den undervisningspligtige alder benytter det frie skolevalg inden for folkeskolen, heraf flest i København og omegn, hvor der også er størst søgning mod de frie grundskoler. Udvalget har på den baggrund drøftet konsekvenserne af en tilbagerulning af fritvalgsreglerne i folkeskoleloven i forhold til søgningen mod de frie grundskoler.

Skole og Forældre mener, at det vil medføre store konsekvenser, hvis fritvalgsreglerne rulles tilbage. Skolelederforeningen har heroverfor anført, at evalueringen ikke entydigt peger på en udvikling i anvendelsen af det frie valg inden for folkeskolen siden fritvalgsreglernes indførelse i 2005, at antallet af elever på frie grundskoler har været stigende både før og efter indførelsen af de gældende fritvalgsregler og at en tilbagerulning ikke nødvendigvis betyder en ophævelse af muligheden for at vælge en anden skole end distriktsskolen i bopælskommunen.

Det er samlet set udvalgets vurdering, at en tilbagerulning af de gældende fritvalgsregler kan have øget søgningen mod de frie grundskoler som konsekvens, men der kan ikke siges noget entydigt om omfanget heraf.

#### *b. Forældrenes kendskab til og vurdering af det frie skolevalg*

Udvalget har med tilfredshed noteret sig en høj tilfredshed blandt forældrene. Udvalget har hæftet sig ved, at forældre med et lavere uddannelsesniveau er mere tilfredse med deres barns skolegang på grund af det frie skolevalg og med fritvalgsreglerne som sådan end forældre med et højere uddannelsesniveau. Det frie skolevalg inden for folkeskolen har forholdsvis stor betydning for forældre med et lavere uddannelsesniveau, formentlig fordi det af økonomiske grunde ikke altid er en reel valgmulighed for disse forældre at vælge en fri grundskole.

Udvalget har samlet set noteret sig, at evalueringen peger på, at forældre i alle uddannelsesniveauer i høj grad har kendskab til og gør brug af det frie skolevalg. Dog kan der være behov for en ekstra indsats for at sikre, at også familier med anden etnisk baggrund end dansk er bekendt med deres muligheder og rettigheder. Det er udvalgets vurdering, at sådan oplysning bedst foregår lokalt og efter lokale forhold.

#### *c. Faglige og sociale konsekvenser af det frie skolevalg*

Udvalget har hæftet sig ved, at der også i forhold til faglige og sociale konsekvenser af det frie valg er stor tilfredshed blandt forældrene. Der er således efter udvalgets vurdering ingen tvivl om, at forældrenes holdning til ordningen ikke tilsiger justeringer af den.

Nogle kommunale forvaltninger angiver imidlertid, at skoleskift kan give problemer. Det kan være i forhold til den enkelte elev, der gentagende gange skifter skole (skolezappere), eller i forhold til den klasse, som eleven skifter til.

Skolezapning synes ifølge evalueringen alene at være et problem i forhold til elever med sociale problemer. Derfor er det udvalgets opfattelse, at problemerne i denne sammenhæng normalt må løses ved inddragelse af de sociale myndigheder. Skolelederne er allerede forpligtet til at foretage en underretning i forbindelse med skoleskift, hvis det vurderes at være i strid med barnets tarv, men udvalget anbefaler, at det tydeliggøres for skolelederne.

Udvalget kan endvidere anbefale, at der altid tages en samtale med forældrene, inden skoleskiftet er en realitet, og opfordrer kommunalbestyrelserne til at understøtte, at sådanne samtaler finder sted på skolerne, fx ved fastlæggelse af procedurer for skolerne i forbindelse med skoleskift.

Udvalget har indgående drøftet spørgsmålet om konsekvenserne af skoleskift i forhold til den klasse, som en elev skifter til. Det har bl.a. været drøftet, om en hel eller delvis genindførelse af skolelederens adgang til at afvise elever af pædagogiske årsager bør gennemføres. På den ene side fremhæver Skole og Forældre hensynet til den enkelte elev, som ønsker indskrivning på en bestemt skole. På den anden side fremhæver Skolelederforeningen og KL hensynet til den klasse, som eleven skal gå i.

Udvalget har herefter drøftet et muligt kompromisforslag. KL har med tilslutning fra Skolelederforeningen foreslået, at der alene skal være mulighed for at afvise elever af pædagogiske årsager i helt særlige tilfælde. Afvisningen skal primært være begrundet i klassens/elevens læring. En afvisning skal endvidere kræve en skriftligt begrundet afgørelse fra skolelederen, som skal fremsendes til den kommunale forvaltning. Afgørelsen skal endvidere kunne indbringes af forældrene for kommunalbestyrelsen.

Skole og Forældre kan ikke tilslutte sig forslaget, idet det fastholdes, at der ikke skal genindføres mulighed for afvisning af pædagogiske årsager.

Der er dog enighed i udvalget om, at det er afgørende, at det ved en evt. genindførelse af afvisningsmuligheden skal søges at minimere indskrænkningen af det frie valg til de mest nødvendige tilfælde.

#### *d. Betydningen af det frie skolevalg i forhold til socioetnisk segregering*

Evalueringen peger ikke på problemer i forhold til segregering på nationalt plan, men der er fortsat problemer i og omkring de store byer, hvor populationen af elever med anden etnisk baggrund end dansk er stor. Disse segregeringsproblematikker hænger først og fremmest sammen med den boligdemografiske sammensætning, men fritvalsreglerne kan være med til at forværre situationen.

Det er udvalgets vurdering, at segregeringsproblemerne i forbindelse med frit skolevalg ikke skal løses ved generelle ændringer af reglerne om frit skolevalg, men ved mere konkrete tiltag i forhold til de relevante kommuner og skoler.

Det er udvalgets vurdering, at der er indsamlet for lidt viden om, hvilke værktøjer der bedst kan modvirke skolesegregering eller i hvert fald neutralisere den negative indvirkning, som det frie skolevalg måtte have i kommuner med mange elever med anden etnisk baggrund end dansk.

Udvalget har på den baggrund anbefalet, at der igangsættes systematiserede forsøg med følgeforskning og i øvrigt opsamles viden på området, som kan danne grundlag for yderligere tiltag.

Udvalget peger på, at det fx kan overvejes at igangsætte forsøg på følgende områder:

- Indførelse af ”integrationspladser” i forbindelse med frit skolevalg
- Mulighed for fælles skoledistrikter
- Lokal begrænsning af det frie skolevalg
- Skærpelse af udsatte skolers faglige profil

### *e. Administrative konsekvenser af det frie skolevalg*

Udvalget har noteret sig, at de administrative konsekvenser af fritvalgsreglerne er begrænsede. Opgaverne synes således ikke uforholdsmæssigt store i forhold til, hvad man kunne forvente ved indførelse af en ret til frit skolevalg.

Evalueringen peger dog på visse administrative problemstillinger, som hænger sammen med de økonomistyringsmodeller, man anvender i kommunerne. Nogle skoleledere har oplyst, at de har betydelige økonomistyringsopgaver i forbindelse med skoleskift, fordi bevillingerne er tæt knyttet til antallet af elever. Det medfører et behov for løbende tilpasning af økonomien. Det er dog udvalgets vurdering, at det ligger uden for udvalgets kommissorium at udtale sig om, hvilke økonomistyringsmodeller der er mest hensigtsmæssige at anvende.

#### *2.1.3. Den foreslåede ordning*

Regeringen kan i vid udstrækning tilslutte sig anbefalingerne fra Udvalget om mere frit skolevalg.

Udvalget anbefaler, at reglerne om frit skolevalg i folkeskolen gøres permanente, bl.a. på grund af den udbredte anvendelse af ordningen og forældrenes tilfredshed hermed – ikke mindst blandt forældre med et forholdsvis lavt uddannelsesniveau. Regeringen kan tilslutte sig, at reglerne om frit skolevalg opretholdes.

Udvalget har peget på tre problemstillinger, som regeringen finder, at det er relevant at adressere i forbindelse med beslutningen om opretholdelse det frie valg. Problemstillingerne er konkret eller lokalt begrundet og nødvendiggør ikke en ændring af reglerne om frit valg.

For det første peger udvalget på, at der kan være behov for at beskytte særligt sårbare klasser. En sådan beskyttelse må imidlertid aldrig få karakter af diskrimination af besværlige elever. Folkeskolen skal kunne rumme alle, og derfor skal alle have lige adgang til skolen.

Derfor foreslår regeringen, at kommunalbestyrelsen efter indstilling fra den pågældende skoleleder gives bemyndigelse til at suspendere det frie skolevalg i ganske særlige tilfælde ved at træffe beslutning herom i forbindelse med fastsættelse af de mål og rammer for skolernes virksomhed, som kommunalbestyrelsen skal træffe beslutning om. Suspensionen vil under alle omstændigheder i de udvalgte ganske særlige tilfælde skulle begrundes i saglige kriterier, hvorved det bl.a. skal sikres, at der ikke fastsættes mål og rammer, der kan bidrage til ulovlig forskelsbehandling. Spørgsmålet om, hvornår elever, der benytter sig af det frie valg, kan afvises, skal alene være et spørgsmål om behovet i den klasse eller på det klassetrin, der skal beskyttes, og der skal ikke foretages en individuel vurdering af den udefrakommende elev.

For det andet ser regeringen positivt på udvalgets anbefaling om forsøg og indsamling af ny viden om segregation. Problemerne er allerede adresseret i forbindelse med regeringens indsatser på tosprogsområdet eller vil blive adresseret af regeringen i anden sammenhæng.

For det tredje kan regeringen tilslutte sig udvalgets anbefalinger i forhold til skolezappere. Spørgsmålet om skolezappere adresseres ved (inden for de gældende reglers rammer) øget inddragelse af de sociale myndigheder.

## *2.2. Frit valg på specialundervisningsområdet*

### *2.2.1. Gældende ret*

a. Henvisning til specialundervisning, som ikke er af foreløbig karakter, og som ikke alene vedrører enkelte fag, sker efter pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) og efter samråd med eleven og forældrene. Forældre til børn med behov for specialundervisning har også ret til frit valg af folkeskole, hvis der er plads på den ønskede skole, og der på denne skole er et relevant (special)undervisningstilbud. Det gælder, hvad enten bopælskommunen har foretaget en pædagogisk-psykologisk vurdering af barnet eller ej. Efter folkeskolelovens § 21, stk. 2, er det bopælskommunen, der skal godkende skolekommunens eventuelle henvisning af et barn til et regionalt undervisningstilbud. Herudover er det ikke fastsat særlige regler for børn, der modtager specialundervisning i kommunale folkeskoler eller kommunale specialskoler.



I forbindelse med anvendelse af det frie skolevalg uden for bopælskommunen er det ikke bopælskommunen men skolekommunen, som træffer afgørelse om, hvorvidt optagelse på den ønskede skole er et relevant undervisningstilbud til det pågældende barn.

Hvis der i bopælskommunen er udarbejdet en pædagogisk-psykologisk vurdering af barnet, der stadig er aktuel, kan skolekommunen vælge at læge denne vurdering til grund. Det er også en mulighed, at skolekommunen i stedet selv foretager den pædagogisk-psykologiske vurdering. Skolekommunen træffer herefter ud fra en samlet vurdering afgørelse om, hvorvidt den pågældende specialklasse eller specialskole er et relevant undervisningstilbud. Det er denne beslutning, der er den egentlige visitationsbeslutning. Ud over den pædagogisk-psykologiske vurdering indgår også forældrenes ønsker og skolens muligheder for at yde den relevante specialpædagogiske bistand til det pågældende barn.

Den mellemkommunale afregning i forbindelse med forældrenes valg af en skole i en anden kommune end bopælskommunen i medfør af reglerne om frit skolevalg er alene et kommunalt anliggende. Det er uden betydning for forældrenes mulighed for at anvende det frie skolevalg.

Det er bopælskommunen, der skal afholde udgifterne til det skoletilbud, som eleven er visiteret til af PPR i skolekommunen.

b. Ved frit skolevalg – også til et skoletilbud i en anden kommune – skal bopælskommunen endvidere sørge for befordring af elever, der på grund af sygdom eller handicap (invaliditet) kun er i stand til at følge den almindelige undervisning i folkeskolen, hvis eleven befordres til og fra skole. Udgifterne til befordring skal derfor afholdes af bopælskommunen, uanset hvilket skoletilbud forældrene har valgt. Dette er en særlig bestemmelse, idet elever, som ikke er syge eller handicappede, ikke skal befordres ved kommunens foranledning, hvis der gøres brug af det frie valg.

#### 2.2.2. Den foreslåede ordning

a. Det foreslås, at henvisning til specialundervisning skal foretages efter pædagogisk-psykologisk rådgivning i bopælskommunen, hvis forældrene ønsker, at deres barn optages i en skole i en anden kommune end bopælskommunen i medfør af folkeskolelovens § 36, stk. 3. Bopælskommunens visitering af elever med specialundervisningsbehov skal være bindende for skolekommunen for så vidt angår tilbuddets karakter. Skolekommunen kan dermed ikke henvise eleven til et mere vidtgående tilbud, end bopælskommunen har visiteret eleven til. Herudover fastlægges det, at afgørelsen af, om tilbuddet er mere vidtgående, skal træffes af bopælskommunen.

Det vil således være bopælskommunen, der afgør, om et dyrere tilbud i anden kommune er mere vidtgående, end det eleven er visiteret til, og dermed kan afvises. En elev kan ikke optages i et specialundervisningstilbud i en anden kommune end bopælskommunen, før der foreligger en henvisning til specialundervisning efter pædagogisk psykologisk rådgivning i bopælskommunen. Bopælskommunen forudsættes at have en faglig dialog med skolekommunen, inden bopælskommunen træffer sin visitationsafgørelse.

Dermed sikres der sammenhæng mellem visiterings- og finansieringsansvar.

Forslaget indebærer, at skolekommunen ikke kan sætte sin faglige vurdering i stedet for den vurdering, der er foretaget i bopælskommunen. Dog fastholdes det eksisterende krav i lovgivningen om, at skolekommunen skal være enig i, at det ønskede tilbud er relevant for eleven. Det må antages, at bopælskommunen med sit kendskab til de lokale undervisningstilbud og løbende kontakt til barnets evt. nuværende skole har bedre forudsætninger for at foretage den faglige vurdering af barnets undervisningsbehov end skolekommunen.

Forslaget forventes at imødekomme kommunernes udfordring mht. at udnytte det frie skolevalg til at lægge pres på bopælskommunens serviceniveau. Med forslaget undgås endvidere resourcespild til flere vurderinger af det samme barn, og det undgås, at barnet henvises til et specifikt, resourceintensivt undervisningstilbud i en anden kommune end bopælskommunen på grund af manglende kendskab til relevante undervisningstilbud i bopælskommunen, herunder inkluderende tilbud.

Forslaget fjerner desuden en evt. risiko for, at skolekommunens faglige vurdering af barnets faglige behov påvirkes af muligheden for at visitere barnet til et bestemt undervisningstilbud i kommunen. Forslaget vil dermed styrke kommunernes muligheder for en hensigtsmæssig styring og prioritering af indsatsen på specialundervisningsområdet, da vurderingskompetencen placeres hos den kommune, der har det endelige økonomiske ansvar.

b. Det foreslås endvidere, at den særlige befordringsforpligtelse for elever med handicap opretholdes inden for rammerne af det, eleven er visiteret til af bopælskommunen. Det betyder, at disse elever kan få betalt befordring svarende til at kunne blive transporteret hen til det tilbud, eleven er visiteret til af bopælskommunen.

Som udgangspunkt har elever, der benytter sig af det frie skolevalg, ikke ret til kommunalt betalt befordring, selv om de opfylder de normale afstandskriterier. Dog skal bopælskommunen sørge for befordring af elever, der på grund af sygdom eller handicap (invaliditet) kun er i stand til at følge den almindelige undervisning i folkeskolen, hvis eleven befordres til og fra skole. For denne gruppe af elever medfører udnyttelse af det frie skolevalg udgifter til befordring for bopælskommunen.

For at imødekomme denne udfordring foreslås det, at den særlige befordringsforpligtelse for syge og handicappede elever afgrænses til at gælde for elever, der går i skole i bopælskommunen eller som er visiteret til en skole uden for bopælskommunen. Elever, der som led i det frie valg, vælger en skole uden for bopælskommunen har fremover ikke krav på den særlige befordring. I disse tilfælde vil kommunen fremover alene være forpligtet til at dække transporten til det tilbud, som eleven er visiteret til af bopælskommunen eller til distriktsskolen, hvis eleven ikke er visiteret til en anden skole end distriktsskolen. Det betyder, at elever, der opfylder betingelserne for den særlige befordring, kan få betalt befordring svarende til at kunne blive transporteret hen til det tilbud, kommunen har visiteret eleven til eller til distriktsskolen. Udgifter, der rækker herudover, skal eleven selv betale. Elever, der opfylder betingelserne for den særlige befordring, og som går i skole i bopælskommunen vil fortsat have krav på befordring, uanset om de går på distriktsskolen, er visiteret til en anden skole end distriktsskolen eller selv har valg en anden skole end distriktsskolen.

Dette vil betyde, at bopælskommunen ikke risikerer store udgifter til befordring for disse elevgrupper, der benytter det frie skolevalg. En gennemførelse af forslaget vil dog kunne vanskeliggøre udnyttelsen af det frie skolevalg for denne gruppe elever, da elever eller forældre dermed vil have udgifter til handicaptransport. Det skal dog ses i lyset af, at forældrene selv vælger at benytte sig af det frie skolevalg.

Serviceovens regler om dækning af merudgiftsydelser ved betydelig nedsat funktionsevne gælder uændret. Disse regler kan eventuelt finde anvendelse på nogle af de handicappede elever, som fremover ikke vil være berettiget til befordring efter folkeskoleloven.

### *3. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, regioner og kommuner*

Lovforslaget anses samlet set for at være udgiftsneutralt. Det har været en forudsætning for den fritvalgsordning, der blev etableret i 2005, at den samlet set ikke måtte påføre kommunerne merudgifter. Det har imidlertid vist sig, at den nuværende ordning kan indebære risiko for, at bopælskommunen påføres en uforudsigelig merudgift, i forbindelse med at elever vælger specialundervisningstilbud i en nabokommune, idet skolekommunen kan give en elev et mere omfattende tilbud, som bopælskommunen skal betale.

Med forslaget om at skolekommunen ikke kan henvise en elev til et mere vidtgående specialundervisningstilbud end det, bopælskommunen har visiteret eleven til, vil der være større sikkerhed for, at bopælskommunens udgifter ikke utilsigtet forøges i forbindelse med elevers benyttelse af mulighederne for frit valg på specialundervisningsområdet.

Lovforslaget udmønter de specifikke aftalepunkter i kommuneaftalen for 2012, der vedrører fritvalgsordningen for folkeskolens specialundervisning. Med de foreslåede ændringer, der har til hensigt at sikre sammenhæng mellem visiterings- og finansieringsansvar og undgå at lægge et unødigt udgiftspres på bopælskommunen, vil det med større sandsynlighed være muligt at opnå en samlet set udgiftsneutral fritvalgsmodel.

Den foreslåede ændring af reglerne om befordring af syge og handicappede elever, således at bopælskommunen ikke betaler mere end svarende til det tilbud, eleven har været visiteret til i kommunen, vil således reducere risikoen for, at bopælskommunen påføres en merudgift til befordring i forbindelse med elevers valg af tilbud i nabokommune.

Det antages, at der ikke er udgiftsmæssige følger af forslaget om suspension af det frie valg, og da lovforslagets ændringer på specialundervisningsområdet betyder, at der kan opnås en udgiftsneutral fritvalgsordning, skønnes lovforslaget samlet set at være uden økonomiske konsekvenser for kommunerne.

#### 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

#### 5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgeren.

#### 6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

#### 7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

#### 8. Hørte myndigheder og organisationer

Lovforslaget har forud for fremsættelsen været i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

[Børnerådet, Børne- og Kulturchefforeningen, Danmarks Lærerforening, Danmarks Privatskoleforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Blindesamfund, Dansk Friskoleforening, Dansk Industri, Dansk Psykolog Forening, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Danske Skoleelever, Det Centrale Handicapråd, Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig, Efterskoleforeningen, Forbundet for Pædagoger og Klubfolk (BUPL), Foreningen af Danske Døgninstitutioner, Foreningen af Frie Fagskoler, Foreningen af Frie Ungdoms- og Efterskoler, Foreningen af Katolske Skoler i Danmark, Foreningen for Kristne Friskoler, Frie Kostskolers Fællesråd, Frie Skolers Lærerforening, Institut for Menneskerettigheder, KL, Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, Landsforeningen af Ungdomsskoleledere (LU), Landsforeningen for Opholdssteder og Skole- og Behandlingstilbud, Landsorganisationen i Danmark, Landssamråd for PPR-chefer, Lilleskolerne, Private Gymnasier og Studenterkurser, Skole og Forældre, Skolelederne, Socialpædagogernes Landsforbund og Ungdomsskolernes Udviklingscenter.]

#### 9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser /mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsek-	Ingen	Ingen

kvenser for stat, kommuner og regioner		
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Økonomiske og administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

### *Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser*

#### *Til § 1*

##### **Til nr. 1**

Det fremgår af bekendtgørelse nr. 885 af 7. juli 2010 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, at beslutning om at iværksætte specialundervisning eller specialpædagogisk bistand efter folkeskolelovens § 20, stk. 2, 1. pkt., træffes af skolens leder eller af kommunalbestyrelsen, hvis eleven skal henvises til specialundervisning i en anden skole i kommunen end distriktsskolen. Har forældrene til et barn, der skal have specialundervisning, valgt en skole uden for bopælskommunen efter reglerne om frit valg i folkeskolelovens § 36, stk. 3, er det skolens leder på denne skole eller skolekommunens kommunalbestyrelse, der træffer beslutning om iværksættelse af specialundervisning.

Det følger samtidig af folkeskolelovens § 49 og bekendtgørelse nr. 672 af 29. juni 2005, at bopælskommunen skal afholde udgifterne til det skoletilbud, som eleven er henvist til.

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse i § 12, stk. 3, at hvis forældrene ønsker, at deres barn optages i en skole i en anden kommune end bopælskommunen i medfør af folkeskolelovens § 36, stk. 3, foretages henvisningen til specialundervisning efter pædagogisk-psykologisk rådgivning i bopælskommunen.

Skolekommunen kan ikke foretage henvisning til et mere vidtgående specialundervisningstilbud end det tilbud, som kommunalbestyrelsen eller skolelederen i bopælskommunen har henvist barnet til efter pædagogisk-psykologisk rådgivning i bopælskommunen, jf. folkeskolelovens § 12, stk. 2.

Det præciseres dermed i lovgivningen, at bopælskommunens henvisning af elever med specialundervisningsbehov er bindende for skolekommunen for så vidt angår tilbuddets karakter. Skolekommunen kan dermed ikke optage eleven i et mere vidtgående tilbud, end bopælskommunen allerede har visiteret eleven til. Det betyder fx, at hvis bopælskommunen har visiteret eleven til støttetimer, kan skolekommunen ikke visitere eleven til fx specialklasse eller specialskole. Forslaget indebærer endvidere, at skolekommunen ikke kan sætte sin faglige vurdering i stedet for den vurdering, der er foretaget i bopælskommunen.

Med forslaget vil det desuden være bopælskommunen, der træffer afgørelse om, hvorvidt det tilbud, skolekommunen påtænker at henvise eleven til, er mere vidtgående end det tilbud, eleven er blevet visiteret til i

bopælskommunen. Det vil således være bopælskommunen, der afgør, om et dyrere tilbud i anden kommune er mere vidtgående, end det eleven er visiteret til, og dermed kan afvises.

Forslaget medfører, at en elev ikke kan optages i et specialundervisningstilbud i en anden kommune end bopælskommunen, før der foreligger en henvisning til specialundervisning efter pædagogisk psykologisk rådgivning i bopælskommunen.

Dermed sikres der sammenhæng mellem visiterings- og finansieringsansvar.

### **Til nr. 2**

Som udgangspunkt har elever, der benytter sig af det frie skolevalg, ikke ret til kommunalt betalt befording, selv om de opfylder de normale afstandskriterier i folkeskolelovens § 26, stk. 1, jf. § 26, stk. 6.

Efter folkeskolelovens § 26, stk. 2, skal bopælskommunen dog sørge for befording af elever, der på grund af sygdom eller handicap (invaliditet) kun er i stand til at følge den almindelige undervisning i folkeskolen, hvis eleven befordres til og fra skole. Der er ikke for denne gruppe af elever gjort undtagelse for elever, hvis forældre gør brug af det frie skolevalg. Udgifterne til befording skal derfor afholdes af bopælskommunen, uanset hvilket skoletilbud forældrene har valgt.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 26, stk. 7, 1. pkt., gælder befordringsforpligtelsen efter folkeskolelovens § 26, stk. 2, ikke for elever, som er optaget i en skole i en anden kommune end bopælskommunen i medfør af reglerne om frit skolevalg i folkeskolelovens § 36, stk. 3.

Selvom bopælskommunens betalingsforpligtelse efter § 26, stk. 2, bortfalder ved brug af frit skolevalg uden for bopælskommunen, bortfalder forpligtelsen til at afholde udgifterne til befording dog ikke helt.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 26, stk. 7, 2. pkt., skal kommunalbestyrelsen fortsat afholde udgifter til befording svarende til de udgifter, som kommunalbestyrelsen ville være forpligtet til at afholde § 26, stk. 2, hvis eleven benyttede det tilbud, som eleven er visiteret til, eller hvis eleven gik på sin distriktsskole.

Den særlige befordringsforpligtelse for elever med sygdom eller handicap opretholdes dermed inden for rammerne af det, eleven er henvist til af bopælskommunen.

Det vil sige, at hvis eleven er henvist til specialundervisning på distriktsskolen, skal bopælskommunen alene afholde udgifter svarende til udgifterne til befording fra hjemmet og til distriktsskolen. Er eleven henvist til en anden skole i bopælskommunen end distriktsskolen, skal bopælskommunen afholde udgifter svarende til udgiften til befording til fra hjemmet til denne anden skole i kommunen.

### **Til nr. 3**

Det følger af folkeskolelovens § 36, stk. 3, 1. pkt., at forældre har krav på, at deres barn optages i en folkeskole efter eget valg i bopælskommunen eller i en anden kommune, under forudsætning af, at det kan ske inden for de rammer, kommunalbestyrelsen i skolekommunen har fastsat i henhold til folkeskolelovens § 40, stk. 2. Det samme gælder efter folkeskolelovens § 36, stk. 3, 2. pkt., hvis forældrene ønsker, at barnet skifter skole under skoleforløbet, herunder til distriktsskolen.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 40, stk. 2, nr. 4, træffer kommunalbestyrelsen beslutning om suspension i ganske særlige tilfælde fra reglerne om optagelse i en af kommunens folkeskoler i medfør af § 36, stk. 3.

Kommunalbestyrelsen gives dermed mulighed for at træffe beslutning om, at der i ganske særlige tilfælde kan suspenderes fra det frie skolevalg, jf. folkeskolelovens § 36, stk. 3. Beslutningen herom træffes på et kommunalbestyrelsesmøde i forbindelse med fastsættelse af de mål og rammer for skolernes virksomhed, som kommunalbestyrelsen i øvrigt skal træffe beslutning om i medfør af folkeskolelovens § 40, stk. 2.

Forslaget indebærer, at det er kommunalbestyrelsen, der kan beslutte, om der kan suspenderes fra det frie skolevalg i kommunen. Kommunalbestyrelsen vil herefter kunne delegerede stillingtagen vedrørende konkrete klasser eller evt. klassetrin til forvaltningen. I hvilke helt konkrete tilfælde og hvordan suspension nærmere skal finde sted, udmøntes herefter af forvaltningen.

De ganske særlige tilfælde, hvori suspension fra reglerne om frit valg kan finde sted, vedrører helt konkrete problemstillinger på skolerne i helt konkrete klasser. Den foreslåede bestemmelse giver således hjemmel til at kunne afvise elever, der søger optagelse på en af kommunens folkeskoler efter reglerne om frit valg, for at kunne beskytte særligt sårbare klasser af pædagogiske årsager. Kommunalbestyrelsen kan med andre ord give mulighed for, at særligt sårbare klasser eller evt. klassetrin kan "fredes" i en kortere eller længere periode, hvis den finder det hensigtsmæssigt.

Den foreslåede bestemmelse giver ikke adgang til at afvise elever afhængig af den enkelte elevs forudsætninger eller lignende. Der kan ikke opstilles kriterier for optagelsen efter denne bestemmelse. Der vil således ikke kunne foretages suspension fra reglerne om frit valg fx i forhold til elever fra andre kommuner, der ønsker optagelse på en skole i kommunen.

Suspension af fritvalgsreglerne i forhold til konkrete klasser eller evt. klassetrin udmøntes af forvaltningen på baggrund af indstilling fra skolelederen på den pågældende skole.

Suspension kan i det konkrete tilfælde findes nødvendig, fx hvis en klasse allerede har modtaget nye elever samme år, hvis der er særlige grunde til et lavt elevtal i klassen, eller hvis der er meget uro i klassen. Disse forhold kan være særligt problematiske, når der er tale om ensporede skoler eller i øvrigt skoler, hvor der ikke er alternative placeringsmuligheder. Derfor kan der være behov for, at en klasse eller evt. et klassetrin på en skole ikke skal modtage nye elever i en periode.

Suspension vil under alle omstændigheder i de udvalgte konkrete tilfælde skulle begrundes i saglige kriterier, hvorved det bl.a. skal sikres, at der ikke fastsættes mål og rammer for suspensionen, som kan bidrage til ulovlig forskelsbehandling.

Den konkrete suspension af det frie valg skal endvidere løbende tages op til revision for at kunne overholde kravet om saglighed. Det vil typisk indebære, at der skal udarbejdes en plan for, hvilke formål man ønsker at opnå med suspensionen og hvornår.

Som anført sker suspensionen fra det frie valg ikke på baggrund af en vurdering af den enkelte elev, men alene af hensyn til den sårbare klasse. Det betyder ikke, at skoler og forvaltninger ikke skal forholde sig til de elever, der ønsker at skifte skole. Evalueringen af fritvalgsreglerne har således identificeret få men alvorlige problemer forbundet med mange skoleskift (skolezapning) for så vidt angår elever med sociale problemer. Derfor skal problemerne i denne sammenhæng normalt løses ved inddragelse af de sociale myndigheder, og ikke ved afvisning af elever, der søger optagelse på en ny skole.

Skolelederne er allerede forpligtet til at foretage en underretning af de sociale myndigheder i forbindelse med skoleskift, hvis det vurderes at være i strid med barnets tarv. Det fremgår således af servicelovens § 153, at personer, der udøver offentlig tjeneste eller hverv, skal underrette den kommunale forvaltning, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte fx med det formål, at understøtte barnets eller den unges skolegang og sikre kontinuitet i opvæksten, jf. servicelovens § 46, stk. 1.

*Til § 2*

Med den foreslåede ophævelse af § 2, *stk. 3*, i lov nr. 335 af 18. maj 2005 om ændring af lov om folkeskolen (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser), ophæves revisionsbestemmelsen vedrørende reglerne om frit skolevalg.

*Til § 3*

Efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 1* træder loven i kraft den 1. august 2012. Det betyder bl.a., at § 12, *stk. 3*, gælder ved stillingtagen til fremtidige ændringer i specialundervisningsbehovet for de elever, som efter de gældende regler modtager specialundervisning uden for bopælskommunen.

**Lovforslaget sammenholdt med gældende lov***Gældende formulering**Lovforslaget***§ 1**

I folkeskoleloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 998 af 16. august 2010, som ændret ved § 2 i lov nr. 1569 af 21. december 2010, foretages følgende ændringer:



