

Sagsnr.: 18/11839

Undervisningsministeriet
Oktober 2018

Høringsnotat

til

Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v., lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og forskellige andre love (Obligatoriske sprogprøver i udsatte boligområder, konsekvent indgriben overfor dårligt præsterende folkeskoler og ungdomsuddannelsesinstitutioner, styrket forældreansvar gennem mulighed for standsning af børnecheck m.v.)

1. Indledning

Lovforslaget blev den 29. juni 2018 sendt i høring hos 114 organisationer m.v. og offentliggjort på Høringsportalen.

Af de 114 hørte organisationer m.v. har 33 afgivet høringssvar inden fristens udløb den 29. august 2018, kl. 12.00. Derudover har ministeriet modtaget høringssvar fra Børn og Unge – Aarhus Kommune og Udbetaling Danmark.

Dette notat indeholder resumé af og kommentarer til de bemærkninger i høringssvarene, som er relevante i forhold til lovforslaget.

2. Sammenfatning om ændringer i lovforslaget i forhold til høringsudkastet

Det foreslås, at der på baggrund af de indkomne bemærkninger foretages følgende ændringer i lovforslaget:

- Det præciseres i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3 (den foreslåede § 11 a, stk. 6), at elever med betydelig funktionsnedsættelse, hvor det ikke skønnes hensigtsmæssig, kan fritages for at aflægge sprogprøverne.
- Der er indsats et afsnit i de almindelige bemærkninger om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser.
- Der er indsat et afsnit i de almindelige bemærkninger, som skitserer, hvilke kriterier som skal lægge til grund for de nye sanktioneringsmuligheder.
- Det er tydeliggjort i bemærkningerne til ændringerne i lov om en børne- og ungeydelse, at:
 - Det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen og sender denne afgørelse til borgeren samt giver Udbetaling Danmark meddelelse om afgørelsen.
 - Standsning af børne- og ungeydelsen to kvartaler efter kommunalbestyrelsens afgørelse alene vil kunne ske i visse tilfælde som undtagelse til hovedreglen om, at børne- og ungeydelsen standses i kvartalet efter det kvartal, kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om standsningen.
- Det præciseres i bemærkningerne til §§ 5 og 6, at enhver elev på en institution, som er berørt af nedlæggelse, sammenlægning eller spaltning, vil have mulighed for at fortsætte sin uddannelse på samme eller en anden institution.

- Det er tilføjet i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 5, nr. 1, at det er hensigten, at undervisningsministeren med hjemmel i § 12, stk. 5, i lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v., vil fastsætte nærmere regler om, hvordan fordelingsudvalget skal fordele elever, som ikke kan optages på en institution, som har fået frataget retten til at optage elever på baggrund af vejledningssamtaler, standardiseret vurdering eller centralt stillede prøver, i sammenhæng med øvrige regler om fordeling af elever mellem institutionerne.

Der er herudover foretaget ændringer af teknisk karakter.

3. Generelle bemærkninger

Rigsrevisionen, Datatilsynet, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Team Danmark, SRF Skattefaglig Forening, og Departementet for Råstoffer, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender - Grønland har meddelt, at de ikke har bemærkninger til lovforslaget.

Moderniseringsstyrelsen har ingen bemærkninger til selve lovforslaget, men vil gerne holdes orienteret om implementeringen af forslagens mulighed for lukning af grundskoler og ungdomsuddannelsesinstitutioner og vil samtidig også gerne inddrages så tidligt som muligt, såfremt det påtænkes at gøre brug af de nye muligheder for at lukke skolerne.

DI finder, at lovforslaget vedrører forhold, som bør adresseres generelt og ikke alene i forhold til udsatte boligområder. DI mener derfor, at lovforslagets fokus på institutioner, hvor mere end 30 pct. af eleverne er bosat i udsatte boligområder er uhensigtsmæssig.

Danske Erhvervsskoler og – Gymnasier (DEG) er positive over for lovforslagets overordnede sigte, der kan bidrage til at bekæmpe udvikling af parallelsamfund.

B-SOSU anerkender det overordnede sigte med lovforslaget, men finder generelt lovforslaget meget vidtgående og tillader sig at betvivle, at den ønskede effekt på parallelsamfundene opnås alene gennem tvangsforanstaltninger og skærpede sanktioner.

Dansk Flygtningehjælp er positive overfor, at der sættes fokus på at løfte elevers danskfaglige kompetencer på grundskoler, hvor der er behov. Organisationen deler bekymringen for, at flere elever starter i grundskolen med dårlige sproglige forudsætninger for at klare deres skolegang godt, hvilket har betydning for deres muligheder for at tage en ungdomsuddannelse og en videregående uddannelse.

Danmarks Lærerforening oplyser, at foreningen generelt ikke kan støtte lovforslaget og helst så det forkastet i sin helhed, da foreningens samlede fagprofessionelle vurdering er, at lovforslaget vil være til skade for lærernes arbejde med at skabe kvalitet i undervisningen af tosprogede elever og for det tillidsfulde samarbejde mellem forældre og lærere. Lovforslaget vil efter foreningens vurdering modvirke den langsigtede integration.

Skolelederforeningen er fuldstændig uenig i det fremsatte lovudkast og bemærker, at det af lovforslaget fremgår, at regeringen ønsker et Danmark som bygger på demokratiske værdier som

frihed, retssikkerhed, ligeværd, frisind, tolerance og ligestilling, men at lovforslaget bygger på det modsatte.

FOA frygter, at det fremsatte lovforslag bidrager til øget ulighed i det danske samfund, og at lovforslaget ikke bidrager til at løse de reelle problemer, som tosprogede børn oplever.

Ministeriets bemærkninger:

Ministeriet har noteret sig, at lovforslags indhold generelt mødes med kritik fra en del høringsparter, men vurderer fortsat, at hensynet til at løfte elever i udsatte boligområders dansksproglige kompetencer, for at sikre at de kan få glæde af undervisningen i skolen og i øvrigt sikre alle børn en god skolegang på en velfungerende skole, må veje tungere end de principielle holdninger, som disse høringsparter giver udtryk for.

Ministeriet har noteret sig Moderniseringsstyrelsens ønske om at blive orienteret i forhold til lukning af skoler og uddannelsesinstitutioner og vil gå i dialog med styrelsen herom.

4. De væsentligste bemærkninger til lovforslaget

4.1. Sprogprøver på folkeskoler med høj andel børn fra udsatte boligområder

DI støtter indførelsen af sprogprøver i børnehaveklassen. Det anføres, at der er god dokumentation for, at utilstrækkelige sproglige færdigheder er en udfordring i forhold til elevernes muligheder for læring og dermed den bedste start på deres år i grundskolen. DI støtter ligeledes, at elever, som ikke består sprogprøverne, igen skal undervises i børnehaveklassen i det næste skoleår.

Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke - Grønland udtrykker bekymring i forhold til de foreslåede obligatoriske sprogprøver og konsekvenserne af manglende beståelse af disse, hvilket kan medføre negative konsekvenser for grønlændere i Danmark, herunder bl.a. de uddannelsessøgende, der har skolesøgende børn. Det bemærkes, at de fleste grønlændere har dansk som 2. sprog.

BUPL er kritisk i forhold til lovforslaget og finder ikke, at det bidrager til at hjælpe sprogligt udfordrede børn. Forslaget om at teste 5-årige børn gentagne gange med en implicit trussel om, at hvis de ikke består, så mister de relationerne til venner m.v., er skræmmende og stigmatiserende for børn og deres familier, og hvis barnet dumper, bliver det stemplet som ikke dygtigt nok. Konsekvensen kan blive, at både børn og forældre lægger afstand til skolen og kommunen, at motivationen for at lære daler, og at flere børn og deres familier føler sig forkerte og misforstået. BUPL opfordrer til, at problemet med børn uden et aldersvarende dansk i stedet håndteres i daginstitutionerne ved at give pædagogerne bedre muligheder for støtte børns sproglige udvikling gennem ordentlige normeringer, som også giver overskud til at anvende familiepædagoger. Hvis barnet fortsat ikke er sprogligt klar til børnehaveklassen, bør det være forældrenes og pædagogerens afgørelse om barnet skal blive et ekstra år i børnehaven. Når børn er sprogligt udfordret skal skoler og fritidsinstitutioner tilføres midler, som gør det muligt at anvende pædagoger og lærere med ekstra sprogkompetencer.

FOA er i mod forslaget og anfører, at forslaget om at indføre sprogprøver med opsættende virkning for oprykning til næste klassetrin har karakter af at sanktionere børn for svigt, der er begået af de voksne og professionelle (herunder kommunerne), der har ansvaret for barnets læring og

udvikling, og at spromprøven kan give endnu et nederlag til børn, der i forvejen er sårbare. Endvidere er det en fejl ved spromprøven, kun at lade en faglig disciplin (sprog) være afgørende. Børn, der ikke har de nødvendige dansksproglige forudsætninger, har krav på at få hjælp og støtte fra voksne professionelle, understøttet af forældrene. Sprogarbejdet bør være intenst i dagtilbud, og ressourcerne bør prioriteres, ligesom der kan være behov for yderligere specialiserede tilbud for børn i skolealderen og ungdomsuddannelsesalderen.

Skole og Forældre vurderer ligeledes, at det er uhensigtsmæssigt at udsætte børnehaveklassebørn for op til fire formaliserede stopprøver, fordi det kan bidrage til at ødelægge børnenes lyst til at gå i skole. Efter Skole og Forældres opfattelse vil det være mere effektivt med en indsats for at få flere formodet sprogsvage børn ind i vuggestuer og dagpleje, øget fokus på sprogstimulering af sprogsvage børn i børnehaven, herunder et øget forældresamarbejde samt en øget indsats i forbindelse med overgangen fra børnehave til børnehaveklasse, herunder øget adgang til, at forældrene selv kan vælge skoleudsættelse i et år.

Børnerådet anfører i forlængelse heraf, at spromprøven, som muligvis i sig selv kunne fremme målet, kan medføre sanktioner i form af udsat skolestart, hvis den ikke består med et tilfredsstillende resultat og at muligheden herved forspildes for at formidle sprogundervisning og -prøve som et motiverende tilbud om at indhente det forsømte til fordel for god tvang.

Dansk Flygtningehjælp anfører, at det er centralt at have et helhedsorienteret fokus, hvis elever har svært ved at bestå 3-4 spromprøver i 0. klasse, og at der kan være andre bagvedliggende sociale problemer, der medfører, at børnene ikke udvikler sig sprogligt gennem skoleåret. Organisationen anbefaler derfor, at der afsættes tilstrækkelige ressourcer til at afdække hele familiens situation i samspil med andre fagprofessionelle, og at der desuden sikres et kompetenceløft af de fagprofessionelle, der skal gennemgå spromprøver og gennemføre sprogtræning, sprogstimuleringsforløb og dialog med børn og forældre. Organisationen anfører, at det er afgørende, at det enkelte team på grundskolen har bredere kvalifikationer end dansk som andetsprog, da der kan være socialfaglige problemstillinger, kulturelle perspektiver og eksilrelaterede problematikker, som bør indtænkes i arbejdet med at løfte børnenes sproglige kompetencer fx ved inddragelse af en skolesocialrådgiver.

Børn og Unge – Aarhus Kommune mener generelt, at det er problematisk, at resultater af prøver skal afgøre, hvorvidt børn skal videre til næste klasse i deres skoleforløb. Det anføres, at såfremt de obligatoriske spromprøver bliver en realitet, bør der tages højde for, at elever, der skal gennemføre spromprøver og gennemgå sprogstimuleringsforløb, fortsat er en del af fællesskabet i almenklassen m.v. Tillige bør der sikres pædagogisk understøttelse og håndtering af de børn, der må gå 0. klasse om m.v. Spromprøverne må tænkes ind i forhold til eksisterende aktiviteter og årsplan i 0. klasse, herunder den allerede obligatoriske sprogvurdering i 0. klasse. Endelig skal man være opmærksom på, at der kan være administrative problemer forbundet med, at den fjerde spromprøve foreslås placeret inden undervisningens påbegyndelse i 1. klasse, da det udfordrer klasse-dannelsen.

Danmarks Lærerforening opfordrer til, at der i stedet for egentlige spromprøver udarbejdes et pædagogisk redskab, der løbende vurderer og fremmer alle eleveres sproglige udvikling. Foreningen anfører bl.a., at børn bedst udvikler deres sprog, når der er plads til at fejle i et trygt miljø og

at der derfor er risiko for, at sprogprøverne vil virke mod hensigten. Foreningen anfører endvidere, at det bør tydeliggøres, hvilke lærer kvalifikationer det kræver at forstå den intensive sprogtræning, samt den eventuelle sommerskole. Det er foreningens erfaring, at der på i mange kommuner og skoler ikke er afsat de fornødne ressourcer til at sikre, at lærerne har de fornødne kvalifikationer til at løfte opgaven.

DI bemærker, at der findes meget ringe opfølgning på og beskrivelse af de sprogstimuleringsindsatser, som kommunerne gennemfører, hvorfor ministeriet opfordres til, at der gennemføres en grundig evaluering af eksisterende indsatser, og at der indføres en langt mere systematisk erfaringsopsamling på sprogstimuleringen. Der er både behov for data på selve sprogstimuleringen og særligt effekten af stimuleringen.

FOA anfører, at det ikke fremgår af lovforslaget eller bemærkningerne, hvordan den supplerende undervisning i dansk som andetsprog, der ikke kan foregå i klasseværelset, skal afvikles når eleverne ikke skal have flere undervisningstimer, herunder om der er anden fagundervisning, som de tosprogede elever afskæres fra på grund af den sprogstimulerende undervisning.

Danske Professionshøjskoler vurderer, at det kan blive vanskeligt at udarbejde valide test til sprogprøverne i børnehaveklassen, og anfører at udarbejdelsen af test til denne målgruppe er blevet problematiseret flere steder. Danske Professionshøjskoler finder det afgørende, at disse tests bliver tilstrækkeligt valide og reliable, og at retssikkerheden for alle involverede sikres.

KL anfører, at det er problematisk, at resultatet af en prøve skal afgøre et barns videre skoleforløb. Foreningen finder derfor, at sprogprøven bør indgå i en samlet vurdering, hvor skole og forældre drøfter, hvad der er bedst for barnets videre udvikling. KL finder desuden, at sprogprøverne bør kunne bruges af alle landets folkeskoler. KL vurderer, at sprogprøver kan være et godt redskab i arbejdet med at sikre, at der sker en aktiv indsats for sprogstimulering og styrket forældreindsats, hvis et barn ikke består en af de tre sprogprøver i løbet af skoleåret.

KL og Børn og Unge – Aarhus Kommune bifalder, at lovforslaget giver skolelederen mulighed for at lade elever starte i 1. klasse, såfremt skolelederen vurderer, at elevens faglige niveau er tilstrækkeligt.

KL anfører, at det skal være skolelederen, som træffer beslutning om, hvorvidt en elev i 1.-9.klasse skal ophøre med at have undervisning i dansk som andetsprog. KL finder det positivt, hvis Undervisningsministeriet udvikler en sprogprøve på hvert klassetrin til at understøtte denne vurdering. KL finder, at også denne sprogprøve bør gøres tilgængelig for alle landets folkeskoler.

Børne- og Kulturchefforeningen (BKF) og Skolelederforeningen bemærkes bl.a., at de eksisterende sprogscreeninger i dagtilbud og i folkeskolen allerede giver den nødvendige viden om børn og unge, som har behov for særlig sprogstimulering og anfører, at et udvidet testbatteri for sprogligt udfordrede elever kan have negativ effekt for dem; stress-reaktioner, marginalisering, modstand mod skolegang m.v., hvor forslaget ikke bør fremmes.

Børn og Unge – Aarhus Kommune bemærker, at der allerede er muligheder i loven for, at skolelederen i samråd med forældrene bestemmer, at en elev rykkes et klassetrin op eller undervises på

samme klassetrin to gange. Det vigtigste må således være, at skole og forældre løbende drøfter, hvad der er bedst for barnets videre udvikling.

BKF, Skolelederforeningen og Danmarks Lærerforening anfører, at en stor andel af de børn og unge, som vil blive udpeget via de obligatoriske sprogprøver sandsynligvis allerede har fået udsat skolestart pga. sprogvanskeligheder, hvorfor de via fastholdelse i klassetrin vil opleve en yderligere aldersmæssig forskel til deres klassekammerater, hvilket kan medføre sociale/trivselsmæssige konsekvenser. Dette er et brud med dansk skoletradition. Det anføres, at folkeskolens grundprincip om, at elever følges med deres aldersgruppe skal fastholdes, og udfordringer med sprogforståelse eller faglige vanskeligheder i øvrigt skal håndteres indenfor undervisningsdifferentiering og specialpædagogisk bistand.

Danmarks Lærerforeningen henviser ligeledes til, at enhedsskolen bygger på, at elever går i aldersvarende klasser, og bemærker at dette udfordres yderligere af, at lovforslaget giver Undervisningsministeren hjemmel til at pålægge, at elever fra 1.-9.klasse også kan komme til sprogprøver - og ved ikke bestået skal gå to år på samme klassetrin. I den forbindelse finder foreningen det kritisabelt, at der gøres op med folkeskolelovens § 12, hvorefter indplacering på et lavere klassetrin ikke må være den almindelige reaktion på, at en elev kommer fagligt bagud under sin skolegang, samt at beslutningen træffes i samråd med forældre m.v.

BKF, Skolelederforeningen, Børnerådet og FOA bemærker, at folkeskolens grundlæggende regler må være ens for alle børn og ikke kun gælde for den gruppe, som kommer fra udsatte boligområder. Det anføres bl.a., at ud fra et lighedsprincip burde forslaget om obligatoriske sprogprøver gælde for alle børn, idet børn med sprogudfordringer kan findes såvel i som udenfor de særlige boligområder. Der er således tale om forskelsbehandling af elever baseret på bopæl, hvilket ikke kan støttes.

Skole og forældre finder det uhensigtsmæssigt, at stopprøverne er målrettet udvalgte udsatte boligområder, fordi tidligere erfaringer med den såkaldte Københavnermodel viser, at sprogsvage elever ikke alene er tosprogede elever.

BKF, FOA, Skolelederforeningen, BUPL og Danmarks Lærerforening kan ikke støtte, at grundprincippet om, at folkeskolens undervisning er gratis, udfordres med lovforslaget, idet tilbuddet om særlig sprogundervisning i sommerferien kræver deltagerbetaling. Danmarks Lærerforeningen og FOA finder, at forslaget er problematisk i forhold til grundlovens § 76. BKF er, udover den konkrete anledning, bekymret for, om der hermed skabes præcedens for brugerbetaling i forhold til særlige støtteforanstaltninger for børn med særlige behov.

LOS anfører, at det ikke står angivet i bemærkningerne til lovforslaget, hvorledes sprogprøverne tilgodeser børn med særlige behov. LOS vil foreslå, at det ved sprogprøverne sikres, at den pædagogiske vurdering, herunder om eleven er anbragt, elevens sociale baggrund m.v., ligeledes indgår som en del af den faglige vurdering, når det skal vurderes, om eleven skal undervises på det pågældende klassetrin i to år. På den måde vil der kunne ske en større sikring af den enkelte elevs pædagogiske og faglige behov.

Skolelederforeningen har svært ved at se forslaget gennemført på landets specialskoler, hvor børnene har mange forskellige slags udfordringer, og hvor manglende sproglig stimulering kun er en af udfordringerne.

Skole og forældre og Skolelederforeningen finder, at ordningen med sprogprøver vil påføre skolerne mere unødigt bureaukrati.

BUPL bemærker, at det må være en fejl, når der under lovforslagets punkt 4, økonomiske og administrative konsekvenser, står: ”lærerne skal forberede og efterbehandle prøverne samt drøfte resultaterne med forældrene.” BUPL anfører under henvisning til punkt 3.1.2, at der rettelig burde stå ”pædagogiske medarbejdere”.

Ministeriets bemærkninger:

Et grundlæggende sprogligt niveau er nødvendigt for at kunne følge undervisningen i folkeskolen. Et utilstrækkeligt eller manglende sprog kan derfor betyde et fagligt efterslæb, som forfølger én resten af skoletiden.

Andelen af mindre gode læsere i 2. klasse er højere på folkeskoler med mere end 30 pct. elever fra udsatte boligområder sammenlignet med øvrige folkeskoler. Det gør sig også gældende, når der tages højde for forældrenes uddannelsesbaggrund. Dette er baggrunden for, at det med lovforslaget foreslås, at eleverne i børnehaveklassen på skoler, hvor mere end 30 procent af eleverne bor i et boligområde, der har været på listen over udsatte boligområder mindst en gang inden for de seneste tre år, skal bestå en obligatorisk sprogprøve, før de kan påbegynde undervisningen i 1. klasse.

Lovforslagets fokus på de pågældende skoler skyldes derfor data, som viser, at der her er et særligt behov. Der er naturligvis ikke som anført i enkelte høringssvar tale om et ønske om usaglig forskelsbehandling af eleverne på disse skoler.

Hensigten med de foreslåede sprogprøver er, at sprogligt svage elever på de omfattede skoler skal få glæde af den sikkerhed, som en sprogprøve giver for det faglige niveau m.v. Sprogprøverne skal derfor ses som en hjælp til en gruppe, som har behov for en ekstra indsats. Ministeriet er således ikke enig i, at lovforslaget kan få negative konsekvenser for fx grønlandere og andre grupper med dansk som andetsprog på de pågældende skoler – tværtimod bør lovforslaget bidrage til, at de pågældende elever får bedre muligheder fremadrettet i uddannelsessystemet.

Ministeriet noterer sig, at flere høringssvar er kritiske i forhold til selve det at udsætte eleverne for sprogprøver, som nogle elever ikke vil bestå. Høringssvarerne bekymrer sig i denne forbindelse bl.a. for, at dette vil føre til en stigmatisering af de pågældende børn, der som følge heraf kan miste lysten til fortsat skolegang m.v. Ministeriet bemærker, at det af lovforslaget fremgår, at afprøvningerne skal ske i et trygt miljø for eleven og gennemføres af pædagogiske medarbejdere og afvikles i en velkendt kontekst, som har lighed med de øvrige dagligdags- og undervisningssituationer. Skolelederen skal sikre, at forældrene er velorienterede om prøvernes gennemførelse og formål. Ministeriet er således opmærksomt på, at sprogprøverne skal være en tryk oplevelse for børnene, og at de skal fremstå som en hjælp for forældrene.

For så vidt angår bemærkningerne i høringssvarene om, at børn uden et alderssvarende dansk i stedet bør håndteres i daginstitutionerne, skal ministeriet bemærke, at lovforslaget naturligvis skal ses i sammenhæng med indsatsen i dagtilbuddene. Den endelige indsats i henhold til dette lovforslag placeres dog i skolen, fordi der indføres en prøve, som i sidste ende skal vurderes mod et krævet niveau i sproglige kompetencer i 1. klasse med henblik på at styrke elevernes indlæringsmuligheder i det videre skoleforløb. Det betyder bl.a., at sprogstimuleringen udover fokus på generel sproglig udvikling, også sprogudvikler i relation til faglige emner og relevante temaer, og at opgaven varetages af undervisere med relevante undervisningskompetencer, f.eks. i dansk som andetsprog. På baggrund af data på de relevante skoler er det ministeriets opfattelse, at det er nødvendigt at forsøge en ny vej med mere systematiske sprogprøver, som supplement til indsatserne i dagtilbuddene.

I flere høringssvar anføres det ligeledes, at det er problematisk, at det er resultatet af en prøve – og ikke en konkret vurdering – som skal afklare, hvorvidt børn skal videre til næste klasse i deres skoleforløb.

Ministeriet bemærker, at det fremgår af lovforslaget, at skolelederen i helt særlige tilfælde for de elever, der ikke har bestået sprogprøven, kan beslutte, at eleven på trods heraf kan påbegynde 1. klasse, såfremt skolelederen vurderer, at elevens faglige niveau er tilstrækkeligt til at påbegynde undervisningen i 1. klasse. Der kan fx være tale om, at en elev konkret vurderes at være i god sproglig progression, at der er forældreopbakning hjemmefra og et godt samarbejde med skolen. Det er således muligt at foretage en konkret vurdering i særlige tilfælde.

Det adresseres også i flere høringssvar, at det er problematisk i forhold til elevens sociale liv med jævnaldrende kammerater, at eleven som følge af sprogprøver kan tvinges til at gå en klasse om, ligesom der sættes spørgsmålstegn ved, hvordan en elev, som i løbet af året skal deltage i sprogstimuleringsforløb, bliver en del af klassefællesskabet. Ministeriet bemærker, at sprogstimuleringsforløbene i henhold til lovforslaget skal tilrettelægges, så der på kontinuerlig basis både er intensive forløb i og udenfor klasseværelset. Dermed fastholder man eleven som en del af klassen. Udgangspunktet er, at der ikke sker en udvidelse i timetallet for eleverne, som omfattes af sprogstimulering, og at tidspunkter for start og slut på skoledagen er de samme. For så vidt angår elever, som må gå en klasse om, vil det naturligvis påvirke elevens sociale liv, men her vurderes det, at hensynet til at løfte elevernes dansksproglige kompetencer for at sikre det grundlæggende sproglige niveau, som er nødvendigt for at kunne følge undervisningen i folkeskolen, må veje tungere.

Det anføres, at der kan være administrative problemer forbundet med, at den fjerde sprogprøve foreslås placeret inden undervisningens påbegyndelse i 1. klasse, da det udfordrer klassedannelsen. Ministeriet bemærker hertil, at vurderingen er, at der vil være tale om et meget lille antal elever, som aflægger fjerde sprogprøve i sommerferien, og at den enkelte skole vil vide, hvem der er i spil, og herefter kunne forberede klassedannelsen på denne baggrund.

Ministeriet noterer sig ønsket om, at det også fremover skal være skolelederen, som skal træffe beslutning om, hvorvidt en elev i 1.-9. klasse skal ophøre med at have undervisning i dansk som andet sprog. Ministeriet bemærker at sprogligt svage elever på 1.-9. klassetrin på de omfattede skoler også bør få glæde af den sikkerhed, som en sprogprøve giver for det faglige niveau m.v. Ministeriet opfatter således sprogprøver som en sikkerhed for den enkelte elev.

For så vidt angår det anførte i et høringssvar om, at det kan blive vanskeligt at udarbejde valide test til sprogprøverne i børnehaveklassen, skal bemærkes, at ministeriet er opmærksomt på den i pressen anførte problematisering af muligheden for at udarbejde valide sprogprøver til brug i børnehaveklassen, herunder hvorvidt det er muligt i løbet af den relativt korte periode, der er afsat til udviklingen og afprøvningen af sprogprøverne. Ministeriet kan oplyse, at der anvendes forskere med indsigt i området til løsningen af opgaven.

For så vidt angår det fremsatte ønske om, at sprogprøverne bør kunne anvendes af alle landets folkeskoler, kan det oplyses, at ministeriet planlægger at stille sprogprøverne til børnehaveklassen, herunder materiale til sprogstimuleringsforløb og forældreindsats, samt sprogprøver til 1.-9. klasse (til elever, der modtager undervisning i dansk som andetsprog) til rådighed for alle landets skoler. Det er dog på nuværende tidspunkt uklart, om det umiddelbart bliver muligt for it-systemet, der indgår i sprogprøven. Hvis it-systemet, som er en del af sprogprøven, skal kunne anvendes af op til en hel årgang på omkring 60.000, stiller det væsentlig højere krav til design og efterfølgende drift, end der forudsættes i det forsøg med sprogprøver, der pågår og dermed til det, som leverandøren i dette forsøg er forpligtet til at levere.

I forhold til det fremsatte ønske om systematisk erfaringsopsamling på sprogstimuleringen og effekten heraf, er ministeriet opmærksom på at indsamle data for at kunne vurdere effekten.

I flere høringssvar er anført, at der blandt de elever, som ikke består de obligatoriske sprogprøver, sandsynligvis vil være flere, som allerede har fået udsat skolestart pga. sprogvanskeligheder, og at dette vil skabe en stor aldersspredning i en klasse. Ministeriet anerkender, at dette kan være tilfældet i forhold til nogle elever, men også her vurderes det, at hensynet til at løfte elevernes dansksproglige kompetencer for at sikre det grundlæggende sprogligt niveau, som er nødvendigt for at kunne følge undervisningen i folkeskolen, må veje tungere end spørgsmålet om aldersspredning som resultat heraf i enkelte klasser.

Flere høringssvarter vender sig mod, at den foreslåede sommerskole ikke skal være gratis for eleverne, og enkelte anfører, at det er problematisk i forhold til bestemmelsen i grundlovens § 76 om retten til fri undervisning i folkeskolen. Ministeriet bemærker, at der netop ikke er tale om en del af undervisningen i folkeskolen, men om et helt frivilligt tilbud i elevernes sommerferie, som er adskilt fra folkeskolens undervisning. Der er derfor ikke efter ministeriets vurdering noget problem i forhold til grundlovens § 76.

Sprogprøverne vil også gælde børn på specialskoler, i det omfang mere end 30 procent af eleverne på skolen bor i et boligområde, der har været på listen over udsatte boligområder mindst en gang inden for de seneste tre år. I lighed med folkeskolens 9. klasseprøver er sprogprøverne også obligatoriske for disse elever. Der vil dog som følge af det anførte i høringssvarene blive indsat en bestemmelse administrativt om, at elever med betydelig funktionsnedsættelse, hvor det ikke skønnes hensigtsmæssig, kan fritages for at aflægge sprogprøverne. Herved bliver retstilstanden den samme, som for folkeskolens 9. klasseprøver.

For så vidt angår elever med sociale problemer, synes der ikke at være et tilsvarende behov, da disse elever netop har behov for en særlig indsats, som bl.a. sprogprøverne kan bidrage med. Det

skal dog bemærkes, at oplysninger om elevens sociale baggrund vil indgå som en del af vurderingen af elevens sprogpåvirkning samt som en del af vurderingen af, hvilke sprogstimuleringsinitiativer der iværksættes for eleven.

Ministeriet anerkender synspunktet om, at forslaget om sprogprøverne indebærer en ny opgave på de berørte skoler, men vurderer, at de overordnede hensyn bag sprogprøverne opvejer dette.

4.2. Konsekvent indgriben overfor folkeskoler med vedvarende dårlige resultater

DI støtter, at der med lovforslaget gives hjemmel til, at ministeren skal godkende den handlingsplan, som et tilsyn kan pålægge en skole at udarbejde, og i de yderst sjældne tilfælde, hvor skolen ikke indfrier de mål, der sættes i handlingsplanen, skal kunne nedlægge skolen.

LOS ser positivt på, at formålet med forslaget er, at ingen elever, herunder elever med særlige undervisningsbehov, er tjent med at gå på en skole, som år efter år ikke formår at skabe gode og trygge rammer for elevens faglige progression.

Skolelederforeningen kan under ingen omstændigheder støtte forslaget om, at den til enhver tid siddende undervisningsminister kan nedlægge en folkeskole, der ikke har kunnet leve op til målene i en handleplan. Der er alt for stor risiko for at de samme udfordringer og problemer bare flytter over på den eller de andre skoler, som børnene flytter over på.

KL, Skole og Forældre og Børn og Unge – Aarhus Kommune finder det uacceptabelt, at staten skal kunne træffe afgørelse om lukning af kommunale folkeskoler. Det anføres bl.a., at lovforslaget er en udhuling af det kommunale råderum og forvrænger forståelsen af opgavefordelingen mellem stat og kommuner. Herudover vil en statslig besluttet skolelukning have store konsekvenser for elever og forældre i kommunen såvel som kommunens drift. Skole og Forældre anfører, at de foreslåede regler især vil ramme folkeskoler i områder, hvor beboerne har dårlig socioøkonomi med følgende dårligere faglighed og dårligere trivsel blandt børnene. Det er imidlertid Skole og Forældres opfattelse, at det fortsat skal være muligt for kommunerne at have folkeskoler placeret i områder med dårlig socioøkonomi.

Skole og Forældre foreslår, at en lovændring på dette område i stedet skal bruges til at give kommunerne en øget pligt til at tilføre konkrete ressourcer til vedvarende dårligt præsterende folkeskoler. En pligt til at tilføre ressourcer kan eksempelvis ske i forbindelse med Undervisningsministeriets nuværende ret til at pålægge kommunen at udarbejde handlingsplaner for dårligt præsterende skoler. For at sikre kvaliteten af disse handlingsplaner foreslås det, at skolebestyrelsen på den pågældende skole får ret til at godkende kommunens handlingsplan, da det reelt vil sikre den konsekvente indgriben, som er målet med lovforslaget.

KL, Skolelederforeningen og Børn og Unge – Aarhus Kommune mener, at de nuværende indikatorer og sanktionsmuligheder, som er beskrevet i kvalitetstilsynet for folkeskolen, er tilstrækkelige. Børn og Unge – Aarhus Kommune bemærker, at det aktuelle dialogbaserede kvalitetstilsyn har været oplevet positivt af skoler og forvaltning. KL er ikke bekendt med, at det har været nødvendigt at udnytte de nuværende sanktionsmuligheder, og står derfor undrende over for, at det er nødvendigt med yderligere sanktionsmuligheder.

KL anfører, at det ikke i lovforslaget er beskrevet, hvilke kriterier som skal lægge til grund for de nye sanktioneringsmuligheder. KL forventer at blive inddraget i beslutningen af disse.

Børn og Unge – Aarhus Kommune anfører, at de i den politiske aftale anførte nye indikatorer ikke synes at have en fælles eksisterende dataregistreringspraksis i kommunerne/skolerne. Den nærmere udmøntning vil derfor forudsætte ny registrering af data på skolerne. Det må overvejes, hvordan der i den sammenhæng laves ubureaukratiske løsninger for skolerne. Det anføres endvidere, at det ligeledes er et grundlæggende kritikpunkt ved de nuværende og de foreslåede indikatorer i tilsynsmodellen, at de i overvejende grad ikke tager højde for elevernes sociale baggrund. Kun en ud af fem nuværende indikatorer tager højde for den socioøkonomiske baggrund. Skolerne kan blive udtaget i tilsynet på baggrund af én af indikatorerne. Man risikerer på den måde at udtage skoler i tilsynet, som faktisk løfter eleverne mere end, hvad man kunne forvente ud fra deres sociale baggrund.

BKF kan ligeledes ikke støtte forslaget om, at ministeren kan nedlægge en folkeskole, som ikke har indfriet målene i handleplanen, da det ikke i sig selv vil løse de udfordringer, som kan være årsag til ikke-tilfredsstillende resultater. Foreningen ønsker ikke at ændre på, at kompetencen til skolelukning ligger hos Kommunalbestyrelsen. Foreningen er desuden imod forslaget om, at handleplaner for udvikling af lavt præsterende skoler skal godkendes af ministeren, da udgangspunktet for samspillet mellem Styrelsen for Undervisning og Kvalitet og kommunerne bygger på forståelsen af, at der er fælles interesse for og konstruktiv dialog om udviklingstiltag, samt en klar ansvarsfordeling, således at styrelsen som hovedregel er vejledende, mens det er kommunen, der har ansvaret. BKF efterspørger i denne forbindelse konkrete eksempler på, at kommunale handleplaner ikke har været kvalificerede, og at dialogen mellem styrelse og kommune ikke har været konstruktiv.

Danmarks Lærerforening anfører, at det er udokumenteret, at en øget centralisering af beslutninger om skolenedlæggelser har den ønskede effekt. Danmarks Lærerforening mener, at der i stedet må ses på en ressourcefordeling, der sikrer den nødvendige støtte til skoler, som af geografiske årsager er udfordret på elevsammensætningen.

FOA anfører, at hvis årsagen til, at skolen fungerer dårligt, fx er en ikke kompetent skoleleder, vil det være en samfundsmæssig bedre løsning at udskifte skolelederen, end at lukke skolen. Ligeledes giver det ikke mening at lukke en skole uden en forudgående analyse af sammenhængen mellem elevsammensætning og præstationer. I flere udsatte boligområder er det ikke mindst de danske børn, som underpræsterer og har behov for ekstra støtte. FOA mener, at der i stedet må ses på en ressourcefordeling, der sikrer den nødvendige støtte til skoler, som af demografiske årsager er udfordret på elevsammensætningen. En nedlæggelse af skoler vil i øvrigt ramme velfungerende skoler, når undervisningsforpligtelsen for kommunens børn og unge skal indfries på andre skoler end den/de nedlagte.

Ministeriets bemærkninger:

Et gennemgående tema i høringssvarene er, at forslaget om konsekvent indgriben overfor folkeskoler med vedvarende dårlige resultater udhuler det kommunale råderum og forvrænger forståel-

se af fordeling af opgaver mellem stat og kommuner. Ministeriet er ikke enig i denne betragtning: Folkeskolen er også efter en eventuel vedtagelse af dette lovforslag et kommunalt ansvarsområde. Langt de fleste kommuner løfter ansvaret på folkeskoleområdet, som de skal. Derfor er der også tale om sanktioner, som alene vil finde anvendelse overfor folkeskoler med *vedvarende dårlige resultater*. Det er ministeriets opfattelse, at der er behov for dette nye redskab, da der ses skoler, der vedvarende er i tilsynets fokus, bl.a. på grund af udfordringer med at løfte eleverne fagligt i tilstrækkeligt omfang og dårlig trivsel på skolen.

I enkelte høringssvar fremhæves, at der må findes andre løsninger og mindre indgribende foranstaltninger end en skolenedlæggelse – som fx flytning af en skoleleder som ikke er kompetent. Ministeriet forventer, at dette er et af de redskaber, som en kommunalbestyrelse, der af ministeriet er pålagt at udarbejde en handlingsplan, vil benytte sig af.

I flere høringssvar er det anført, at en skolenedlæggelse som følge af konsekvent indgriben alene vil betyde en flytning af udfordringer og problemer. Endvidere fremgår det af flere høringssvar, at en nedlæggelse af en skole vil have store konsekvenser for berørte forældre og elever. Ministeriet er helt enig i denne betragtning. Derfor fremgår det af lovforslagets bemærkninger, at det efter skolens nedlæggelse er kommunalbestyrelsens ansvar at sørge for, at kommunens skoledistrikter tilpasses, så skolens elever kan fordeles på kommunens øvrige folkeskoler. Ministeren skal dog i henhold til lovforslaget godkende kommunalbestyrelsens beslutninger om tilpasning af kommunens skoledistrikter i umiddelbar forlængelse af nedlæggelsen af en folkeskole. Dette krav om ministerens godkendelse skal sikre, at kommunalbestyrelsen ikke blot ukritisk sender den nedlagte skoles udfordringer videre til en anden skole i kommunen, som herefter ikke vil have mulighed for at skabe gode og trygge rammer for den faglige og sociale udvikling blandt eleverne.

Det anføres i enkelte høringssvar, at de foreslåede regler om konsekvent indgriben særligt vil ramme skoler med socioøkonomiske problemer, og at svaret derfor ikke er nye sanktioner, men en anden ressourcefordeling m.v. Ministeriet er enig i, at dette kan være tilfældet, men bemærker, at det netop er et kommunalt ansvar at tage relevante initiativer til at løfte disse skoler. Det er derfor også kommunalbestyrelsens ansvar og opgave at finde et andet undervisningstilbud til de berørte elever ved en eventuel nedlæggelse af en skole.

Det fremgår af flere høringssvar, at det nuværende kvalitetstilsyn fungerer fint, og at der ikke er behov for nye sanktionsmuligheder. Ministeriet skal hertil bemærke, at det eksisterende kvalitetstilsyn i langt de fleste tilfælde fungerer efter hensigten, men at der ses skoler, der vedvarende er i tilsynets fokus bl.a. på grund af udfordringer med at løfte eleverne fagligt i tilstrækkeligt omfang og dårlig trivsel på skolen. På den baggrund synes det hensigtsmæssigt at supplere de nuværende regler om kvalitetstilsynet med folkeskolen med nye statslige sanktionsmuligheder over for skoler, der vedvarende leverer dårlige faglige resultater.

I et høringssvar er anført, at det ikke i lovforslaget er beskrevet, hvilke kriterier som skal lægge til grund for de nye sanktionsmuligheder. Ministeriet har i lyset af høringssvarene fundet anledning til i lovbemærkningerne at præcisere, at det er intentionen, at den foreslåede godkendesordning for pålagte handleplaner placeres som en del af det eksisterende kvalitetstilsyn med folkeskolerne. Det er således hensigten at delegere godkendelseskompetencen til Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. Herudover indsættes i lovforslagets bemærkninger en nærmere beskri-

velse af, hvad en pålagt handleplan kan indeholde i forhold til fastsættelse af mål og tiltag til at løfte en skole med vedvarende dårlige faglige resultater, ligesom der indsættes en beskrivelse af, hvad der kan indgå i tilsynets vurdering af, om en kommunal handleplan kan godkendes. Endelig er det præciseret i lovforslagets bemærkninger, at lukning af en skole vil forudsætte, at det er tilsynets vurdering, at andre mindre indgribende tiltag ikke er tilstrækkelige, og at der således skal foretages en proportionalitetsafvejning mellem skolens situation og udvikling og foranstaltningen.

I forhold til den fremsatte bemærkning om at det er et grundlæggende kritikpunkt ved de nuværende og de foreslåede indikatorer i tilsynsmodellen, at de i overvejende grad ikke tager højde for elevernes sociale baggrund, kan ministeriet oplyse, at det indgår i den politiske aftale, at der ved den konkrete udmøntning heraf skal sikres en så ubureaukratisk løsning som muligt. Arbejdet med udvikling af indikatorer er stadig i gang. Ministeriet er enig i, at de nuværende indikatorer - på nær indikatoren om socioøkonomisk reference for afgangsprøverne i 9. klasse - ikke tager højde for elevernes sociale baggrund. Fordele og ulemper herved indgår også i arbejdet med udvikling af de nye indikatorer.

4.3. Sprogprøver i børnehaveklasser på frie grundskoler med høj andel børn fra udsatte boligområder

Frie Skolers Lærerforening (FSL) og BKF bemærker, at det er udtryk for forskelsbehandling, at der indføres obligatoriske sprogprøver på grundskoler med en høj andel af elever fra udsatte boligområder, således at en bestået sprogprøve som udgangspunkt vil blive en forudsætning for elevens oprykning til næste klassetrin. BKF anfører, at ud fra et lighedsprincip burde bestemmelsen gælde for alle børn, idet børn med sprogudfordringer kan findes såvel i som udenfor de særlige boligområder.

FSL anfører, at ingen elev bliver dygtigere af at blive testet, og at der derfor må der findes en anden vej til at hjælpe elever i udsatte områder til at klare sig godt i skolen.

BKS bemærker, at de eksisterende sprogscreeninger allerede giver den nødvendige viden om børn og unge, som har behov for særlig sprogstimulering, og anfører at et udvidet testbatteri for sprogligt udfordrede elever kan have negativ effekt for dem; stress-reaktioner, marginalisering, modstand mod skolegang m.v.

FSL bemærker, at det er en helt urimelig indgriben i de frie skolers frihed, hvis man indfører obligatoriske prøver, og at det på alle måder vil være i strid med skolernes frihed til at tilrettelægge undervisningen, så længe den står mål med det forventede niveau i folkeskolen. Det anføres endvidere, at det på alle måder er i strid med dansk skoletradition at ville lovgive i forhold til, hvilke elever, der kan rykke en klasse op på en fri skole, og de frie skoler må til enhver tid selv vurdere, hvilken undervisning, der tjener elevens udvikling bedst. Henvisningerne om parallelitet til folkeskolerne og ”stå mål med-kravet”, er efter foreningens opfattelse en utilstrækkelig argumentation, hvilket også underbygges af, at nationale tests, fagrække og krav om timetal ikke er obligatoriske for de frie skoler. Tilsynet med de frie skoler bør også i de udsatte områder være tilstrækkeligt til at kontrollere den enkelte frie skole.

Danmarks Private Skoler anfører, at det både af økonomiske og organisatoriske årsager er vigtigt at få afklaret, om sprogstimuleringsforløbene og sprogtest skal tilrettelægges af den enkelte frie

skole, eller om frie grundskoler frit kan benytte det kommunale tilbud (som det sker i forhold til PPR og UU). Det anføres, at der, hvis frie grundskoler selv skal forestå sprogstimulering og test, vil være tale om en ikke ubetydelig merudgift.

Ministeriets bemærkninger:

Et grundlæggende sprogligt niveau er nødvendigt for at kunne følge undervisningen i skolen, hvad enten der er tale om en folkeskole eller en fri grundskole. Et utilstrækkeligt eller manglende sprog kan derfor betyde et fagligt efterslæb, som forfølger én resten af skoletiden.

Andelen af mindre gode læsere i 2. klasse er højere på folkeskoler med mere end 30 pct. elever fra udsatte boligområder sammenlignet med øvrige folkeskoler. Det gør sig også gældende, når der tages højde for forældrenes uddannelsesbaggrund. Dette er baggrunden for, at det med lovforslaget foreslås, at eleverne i børnehaveklassen på skoler, hvor mere end 30 procent af eleverne bor i et boligområde, der har været på listen over udsatte boligområder mindst en gang inden for de seneste tre år, skal bestå en obligatorisk sprogsprøve, før de kan påbegynde undervisningen i 1. klasse.

Lovforslagets fokus på de pågældende skoler skyldes derfor data, som viser, at der her er et særligt behov – der er således ikke som anført i enkelte høringssvar tale om et ønske om usaglig forskelsbehandling af eleverne på disse skoler.

De frie grundskoler omfattes af forslaget for at sikre, at alle børn på skoler med mere end 30 procent elever fra udsatte boligområder sikres det grundlæggende sprogligt niveau, som er nødvendigt for at kunne følge undervisningen i grundskolen, hvad enten deres forældre vælger at benytte sig af den lokale folkeskole eller en fri grundskole.

Ministeriet noterer sig, at enkelte høringssvar er kritiske i forhold til selve det at udsætte eleverne for sprogsprøver. Høringssvarerne bekymrer sig i denne forbindelse bl.a. for, at dette vil føre til stress hos de pågældende børn, der som følge heraf kan miste lysten til fortsat skolegang m.v. Ministeriet bemærker, at det af lovforslaget fremgår, at afprøvningerne skal ske i et trygt miljø for eleven og gennemføres af pædagogiske medarbejdere og afvikles i en velkendt kontekst, som har lighed med de øvrige dagligdags- og undervisningssituationer. Skolelederen skal sikre, at forældrene er velorienterede om prøvernes gennemførelse og formål. Ministeriet er således opmærksomt på, at sprogsprøverne skal være en tryk oplevelse for børnene, og at de skal fremstå som en hjælp for forældrene.

For så vidt angår bemærkningerne i høringssvarene om, at lovforslaget griber ind i de frie skolers frihed, og derved på alle måder er i strid med skolernes frihed til at tilrettelægge undervisningen så længe, at den står mål med det forventede niveau i folkeskolen, skal ministeriet bemærke, at det er korrekt, at lovforslaget på dette ene punkt griber ind i de frie skolers sædvanlige frihed, men at hensynet til at løfte elevernes dansksproglige kompetencer for at sikre det grundlæggende sprogligt niveau, som er nødvendigt for at kunne følge undervisningen i grundskolen, her må veje tungere.

Det er anført i et høringssvar, at det er uklart, om de frie grundskoler selv skal forestå sprogstimulering og test, hvilket i givet fald vil være en ikke ubetydelig merudgift. Ministeriet skal hertil

bemærke, at sprogpøver, sprogstimuleringsforløb og forældreindsats tilrettelægges af den enkelte frie skole. I økonomiskønnet til lovforslaget er forudsat, at de frie grundskoler modtager kompensation for de meromkostninger, der følger af sprogpøver m.v. Kompensationen er fastsat som 76 pct. af det samlede omkostningsskøn svarende til koblingsprocenten.

4.4. Styrket forældreansvar gennem mulighed for bortfald af børne- og ungeydelse

KL finder det principielt forkert, at forslaget om styrket forældreansvar kun kommer til at gælde for forældre til børn i folkeskolen. Hvis lovforslaget vedtages indebærer det forskellige vilkår for forsørgelsesgrundlaget for forældre til elever i henholdsvis folkeskolen og de frie grundskoler. Det giver en urimelig forskelsbehandling.

Skolelederforeningen bemærker, at skolelederne og skolebestyrelser gør en stor indsats på området, og der er allerede i dag er en underretningspligt ved højt og bekymrende fravær. Når skolelederen har lavet en underretning, er det op til socialrådgiverne at iværksætte både undersøgelser, samarbejde og ”straffe”, hvis det skønnes nødvendigt. Skolelederne har ikke og ønsker ikke de samme beføjelser som socialrådgiverne. I øvrigt lægger hele tænkningen i folkeskoleloven op til et ligeværdigt samarbejde og ikke til, at den ene part skal kunne idømme den anden part en økonomisk straf. Skolelederforeningen bemærker i øvrigt, at love og bekendtgørelser på området er utydelige, og at Undervisningsministeriet burde nedsætte et udvalg til at gennemanalysere og gennemarbejde fraværproblematikken.

Danmarks Lærerforening bemærker, at der i forhold til registrering af fravær på den enkelte skole er meget stor forskel på, hvordan man vurderer ulovligt fravær, og hvordan proceduren er for registrering. Foreningen opfordrer derfor til, at der laves enkle og simple definitioner på ulovligt fravær.

Børn og Unge – Aarhus Kommune gør opmærksom på, at antallet af skoledage varierer mellem kvartalerne. Tilbageholdelse af børne- og ungeydelsen vil skulle effektueres efter 4-5 dages ulovligt fravær i 3. kvartal grundet sommerferien. Denne forskellighed gør det svært for skolerne at monitorere og derved efterleve det nye krav om at underrette kommunalbestyrelsen, hvis en elev har haft 15 % ulovligt fravær indenfor samme kvartal. Det nye krav vil betyde et øget sagspres hos de sociale myndigheder. Gennemførelse af partshøring m.v. vil tage vigtig sagsbehandlingstid fra de børn og unge, som har brug for hjælp.

KL og BKF støtter, at der gøres en mere systematisk indsats i forhold til opfølgning på elevfravær.

Foreningerne gør dog opmærksom på, at ulovligt skolefravær pt. er uklart defineret i lov og bekendtgørelse, og at der derfor er brug for en mere entydig definition, hvis det skal være muligt at registrere og følge op som beskrevet og sammenligne på tværs af skoler og kommuner. Foreningen gør endvidere opmærksom på, at skolebestyrelsernes kompetence til at fastsætte skolens ordensregler og værdiregelsæt (folkeskoleloven § 44 stk. 4) kan blive udfordret af de beskrevne ændringer, idet procedurer om håndtering af skolefravær på en del skoler netop er håndteret indenfor denne ramme. Foreningen gør endvidere opmærksom på, at § 39 i folkeskoleloven og bekendtgørelsen om elevs fravær fra undervisningen i folkeskolen alene stiller krav om daglig registrering af tilstedeværelse, og går derfor ud fra, at lovforslagets grænse på 15 % fravær indenfor

et kvartal som grundlag for underretning omhandler dagsregistrering. Foreningen gør derfor opmærksom på, at bekymrende fravær i mange tilfælde giver sig udtryk også i andre fraværformer, herunder især at eleven kun deltager i dele af undervisningsdagen.

KL er i forlængelse heraf bekymret for, at lovforslaget indebærer en risiko for at overse bekymrende skolefravær, der ligger under de 15 %. Foreningen finder, at det bør bero på en vurdering af det enkelte barn, hvorvidt fraværet er bekymrende, og at den socialfaglige indsats bør have fokus på, hvad der vil have den største effekt i de enkelte tilfælde. Lovforslaget lægger op til en automatisk sanktionering frem for en faglig vurdering, som KL finder kan have modsatrettede effekter.

Danske Professionshøjskoler finder det afgørende, at indførelse af muligheden for bortfald af børne- og ungeydelse ved fravær over 15 % er baseret på erfaringer eller undersøgelser, som viser en sammenhæng mellem bortfald af sociale ydelser og mindsket skolefravær samt, at mulighederne understøttes med en opsøgende indsats over for de pågældende elever.

BKE, Børn og Unge – Aarhus Kommune og Børnerådet kan ikke støtte ændringen om bortfald af børne- og ungeydelse ved fravær over 15 % indenfor et kvartal. Det bemærkes bl.a., at et stop i ydelse kun er relevant, hvis det vurderes at kunne have gavnlige effekter i forhold til adfærden, og at det faktum at sanktionsvejen kun i ganske få tilfælde anvendes nationalt peger på, at den socialfaglige vurdering typisk har været, at dette ikke vil have effekt. Arbejdet med familier hvor børnene har højt skolefravær kræver et tillidsfuldt samarbejde, og det er vurderingen, at truslen om eller effektueringen af stop i ydelse risikerer at få kontraproduktive effekter - herunder risiko for forværring af familieforholdene, fx ved at forældrene støder deres børn fra sig. Det er skolelederen, der skal vurdere, om forældres ønske om ekstraordinær frihed kategoriseres som lovligt eller ulovligt fravær, og det betyder, at skolelederen med forslaget gives kompetence til at træffe beslutninger, der har økonomisk betydning for familien. Endelig bemærkes, at det kommunale og faglige skøn i de konkrete sager regelbindes.

LOS påpeger, at bemærkningerne til lovforslaget ikke tager stilling til børn- og ungeydelsen til børn og unge der er i aflastning uden for hjemmet, hvor langvarigt ulovligt skolefravær kan være tegn på, at den unge står over for mere komplekse faglige og sociale udfordringer. LOS er enig i, at regelmæssig deltagelse i undervisningen er en forudsætning for, at den enkelte elev får det maksimale faglige udbytte af undervisningen i folkeskolen og der ikke må lægges hindringer i vejen herfor. Mange skoler i LOS har erfaring med, at børn og unge, som visiteres til interne skoler, har op til 3 års manglende skolegang når de afslutter grundskolen. Det er ikke udelukkende elevens fravær der er årsagen til, at det forholder sig sådan. En af årsagerne skyldes langsommelighed i sagsbehandlingsarbejdet. Når den unge er anbragt, sker det ikke altid, at den unge får et skoletilbud eller får hjemmeundervisning indtil skoletilbuddet er afklaret. LOS foreslår, at styrke indsatsen for at fremme elevernes skolegang, forpligter kommunerne til at registrere hvor hurtigt efter anbringelse, den unge tilbydes undervisning. LOS foreslår, at disse data indsamles nationalt og anvendes i det videre arbejde med at styrke indsatsen: målet skal være at sikre alle ret til 9 års skolegang.

DH udtrykker dyb bekymring for forslaget om mulighed for at standse børne- og ungeydelsen, hvis barnet har ulovligt skolefravær, og finder, at forslaget vil have u hensigtsmæssige konsekven-

ser og komme til at ramme familier med børn med handicap. Foreningen bemærker, at mange børn med handicap på grund af mistriksel og et fejlslagent skoletilbud får det så dårligt, at de ikke er i stand til at komme i skole, og at der på den baggrund er børn, der ikke kommer i skole i meget lange perioder – helt op til flere år. Foreningen bemærker endvidere, at der er stor forskel på, hvordan dette fravær registreres og hvordan kommunerne handler på dette. På nogle skoler registreres skolevægning som ”ulovligt fravær”. En af konsekvenserne heraf er, at forældrene eksempelvis oplever at skulle igennem en undersøgelse af deres forældreevne. DH er derfor bekymret for, at dette forslag kommer til at ramme familier med børn med skolevægning som følge af handicap økonomisk. Foreningen opfordrer derfor til, at det sikres, at fravær som følge af handicap og skolevægning ikke får betydning for forældrenes børne-/ungegydelse.

Danmarks Lærerforeningen og FOA anfører i forlængelse heraf, at der bag statistikken om en elevs for høje fravær altid er forskellige årsager, som eksempelvis sygdom, manglende motivation og psykiske udfordringer, og at disse problemer løses ikke ved at fratage forældrene en børnecheck. Det anføres videre, at skolernes grundige, vedvarende og tillidsfulde samarbejde med forældrene er grundpillen i at få samarbejdet til at fungere. Det anføres, at dette tillidsfulde samarbejde kan blive undergravet, hvis forældrene oplever, at skolen reelt kan udløse økonomiske sanktioner. Danmarks Lærerforeningen anfører endvidere, at det presser lærernes arbejdsmiljø unødigt, hvis de kommer til at stå som repræsentanter for et system, som fratager familier der økonomiske grundlag.

Skole og Forældre vurderer, at en fratagelse af børne- og ungedydelser vil bidrage til at sænke barnets fravær i en mindre del af de sager, hvor børn har længerevarende ulovligt fravær. Skole og Forældre foreslår derfor, at lovforslaget ændres, så skolelederen udstyres med en mulighed for, men ikke et krav til, at indstille til kommunalbestyrelsen, at børne- og ungedydelser skal standses. Det vil sikre, at dette værktøj bruges i de tilfælde, hvor det formodes at have en effekt, og ikke bruges, hvor det yderligere kan bidrage til at marginalisere familier og børn, der går gennem en vanskelig periode i livet. Skole og Forældre foreslår også, at skolelederens pligt til at indberette særskilt statistik i denne forbindelse fjernes, med henblik på at undgå unødigt bureaukrati.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at skolerne i den nugældende lovgivning allerede har flere muligheder for at gribe ind overfor fravær ved kontakt til forældrene, meddelelse til kommunen, udvidede underretningspligt til kommunen efter serviceloven, der fx kan medføre, at kommunen træffer afgørelse om et forældreplæg med en eller flere konkrete handlingspligter m.v. Organisationen finder ikke, at det er rimeligt eller konstruktivt at ramme familierne i udsatte boligområder økonomisk. Flere familier har i forvejen en lav indkomst i form af lavtlønnede jobs eller sociale ydelser. For disse familier udgør børne- og ungedydelser et nødvendigt supplement i den daglige husholdning. Retten til de fulde børne- og ungedydelser er betinget af, at mindst en af forældrene har haft bopæl eller beskæftigelse i mindst 6 år inden for de seneste 10 år, og retten til de fulde ydelserne optjenes gradvist. Flygtningefamilier vil i særlig grad rammes af den foreslåede økonomiske sanktion, da de typisk vil være på den lave integrationsydelse i de første år i Danmark indtil de får et stabilt fodfæste på det danske arbejdsmarked. Det betyder, at de har et meget lavt rådighedsbeløb hver måned, når husleje og andre faste udgifter er betalt. De er derfor meget afhængige af den gradvise optjening af børne- og ungedydelser, der sker i løbet af de første 6 år.

Ankestyrelsen henviser til to eksempler i lovforslagets bemærkninger, hvor det beskrives, fra hvilket tidspunkt Udbetaling Danmark kan standse børne- og ungeydelsen, hvis kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om standsning sent i et kvartal. Ankestyrelsen foreslår i den forbindelse, at det overvejes, om det er en afgørelse i traditionel juridisk forstand, når Udbetaling Danmark giver borgeren besked om, at børne- og ungeydelsen standses.

Udbetaling Danmark har i relation til tidsaspektet for standsning af børne- og ungeydelsen gjort opmærksom på, at det i bemærkningerne til lovforslaget ikke er beskrevet, hvordan standsning skal håndteres i de tilfælde, hvor Udbetaling Danmark pga. fejl i Udbetaling Danmark eller kommunen behandler sagen senere end 2 kvartaler efter, at barnet ikke har fulgt det obligatoriske læringstilbud. Det anføres endvidere, at det ikke fremgår klart af reglerne om, hvorvidt udbetaling af ydelsen i disse tilfælde skal standses med tilbagevirkende kraft eller i det førstkommande kvartal efter Udbetaling Danmark har mulighed for at standse ydelsen. Det påpeges i den forbindelse, at såfremt standsningen skal ske i det førstkommande kvartal, efter Udbetaling Danmark har mulighed for at standse ydelsen, så bør det fremgå, at standsningen skal ske for det førstkommande kvartal, også i de tilfælde hvor standsning sker senere end 2 kvartaler efter, at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om standsning.

Udbetaling Danmark bemærker, at såfremt standsningen skal ske med tilbagevirkende kraft, så fremgår det ikke klart, om tilbagebetaling i disse tilfælde skal ske med hjemmel i børne- og ungeydelseslovens § 5, stk. 5. De foreslår i så fald, at der indføres en objektiv modregningshjemmel, så ydelsen kan stoppes med tilbagevirkende kraft, og der kan træffes afgørelse om modregning i førstkommande udbetaling uden vurdering af ond tro.

Udbetaling Danmark skriver endvidere, at det er deres opfattelse, at det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse og således sørger for at informere de berørte forældre om de faktiske omstændigheder og retsvirkningerne af, at det obligatoriske læringstilbud ikke er blevet fulgt, hvorfor Udbetaling Danmarks sagsskridt ikke er at betragte som en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Ministeriets bemærkninger:

Det er en væsentlig del af forældreansvaret at sikre, at børnene går i skole og deltager i undervisningen. Langt de fleste forældre tager deres ansvar på sig. Men der er også forældre, som ikke tager ansvaret på sig og overlader barnet til sig selv. Det kan skade barnet. Og det kan have konsekvenser for skolerne, som kan have svært ved at løfte opgaven, både i forhold til de elever, der har højt fravær, og i forhold til den resterende del af klassen.

Enkelte høringssvar anfører, at der er tale om forskelsbehandling, idet de foreslåede regler alene skal gælde folkeskolen. Ministeriet bemærker hertil, at rammerne for de frie grundskoler skoler, herunder i relation til krav til undervisningstid, registrering af fravær mm., er helt forskellige fra folkeskolen, idet der ikke er fastsat nærmere regler herom. Der har med delaftalen om forebyggelse af parallelsamfund på undervisningsministeriets område ikke været et ønske at ændre på dette, hvorfor reglerne om underretning ved 15 pct. ulovligt fravær alene vedrører elevens fravær i folkeskolen.

Ministeriet har noteret sig, at en del af høringssvarene giver udtryk for, at de nugældende regler for registrering af fravær i folkeskolen er uklare, ligesom nogle høringssvar anfører, at nye objek-

tive kriterier for underretning af fravær kan komme til at overskygge andre situationer, hvor skolen også har pligt til at indgive underretning til kommunalbestyrelsen, herunder servicelovens regler om underretning i tilfælde af bekymrende fravær. Ministeriet vil på baggrund af høringssvarene justere den gældende bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen, så reglerne for registrering af fravær er entydige på tværs af skoler og kommuner. Ministeriet vil på baggrund af en præcisering af bekendtgørelsen udarbejde vejledningsmateriale om fravær, både i forhold til forebyggelsesaspekter og regelgrundlaget, herunder de forskellige former for fravær m.v. Undervisningsministeriet har nedsat en arbejdsgruppe, der med inddragelse af folkeskolens parter vil udarbejde vejledningsmateriale til skolerne, som efter planen skal være klar, når de nye regler træder i kraft.

Det foreslås i Skole og Forældres høringssvar, at skolelederens pligt til at indberette særskilt statistik fjernes for at undgå unødigt bureaukrati. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at det med forslaget ikke er hensigten, at ministeriet/Styrelsen for It og Læring skal modtage indberetninger vedr. elever eller familier, der mister børne- og ungeydelsen. Der gennemføres ved skoleårets afslutning en generel indsamling af elevernes fravær til statistikbrug som vanligt.

Det anføres i nogle høringssvar, at rollefordelingen mellem kommunalbestyrelsen og Udbetaling Danmark fremstår uklar, samt at det kan præciseres, i hvilke tilfælde standsning af børne- og ungeydelsen kan ske senere end to kvartaler efter kommunalbestyrelsens afgørelse om standsning af ydelsen.

Hertil bemærkes, at det af lovforslagets § 4, nr. 3, skal være en betingelse for retten til børne- og ungeydelse, at kommunalbestyrelsen ikke for det pågældende kvartal har meddelt Udbetaling Danmark, at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse efter den foreslåede bestemmelse i § 155 c i lov om social service, om standsning af børne- og ungeydelsen.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det er kommunalbestyrelsen, der vil skulle træffe afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen for et kvartal på baggrund af, en underretning om, at en elev har ulovligt skolefravær på 15 pct. eller derover inden for ét kvartal, og derefter meddele Udbetaling Danmark, at Udbetaling Danmark skal standse ydelsen.

Udbetaling Danmarks rolle er således at standse børne- og ungeydelsen på baggrund af en meddelelse fra kommunalbestyrelsen om, at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om, at ydelsen skal standses, samt at sende borgeren en orienteringsskrivelse, hvor borgeren orienteres om standsning af børne- og ungeydelsen på baggrund af kommunalbestyrelsens afgørelse.

På baggrund af høringssvarene er justeret de eksempler, der fremgår af lovbemærkningerne, så det nu mere klart fremgår, at det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen og sender denne afgørelse til borgeren, samt giver Udbetaling Danmark meddelelse om afgørelsen.

Efter lovforslaget vil Udbetaling Danmark skulle standse udbetalingen af børne- og ungeydelsen i næstkommende kvartal efter, at Udbetaling Danmark sender orienteringsskrivelse til borgeren. Dette vil som udgangspunkt betyde, at Udbetaling Danmark vil skulle standse udbetalingen i

kvartalet efter, at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen.

Der vil dog kunne forekomme tilfælde, hvor det næstkommende kvartal efter Udbetaling Danmarks orienteringsskrivelse vil være to kvartaler efter det kvartal, hvor kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen. Dette skyldes, at Udbetaling Danmark skal give meddelelse om standsning af udbetalingen i rimelig tid inden starten af det kvartal, standsningen vedrører. Hvis kommunalbestyrelsen meddeler Udbetaling Danmark, at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen på et tidspunkt, hvor Udbetaling Danmark ikke vil kunne nå at sende orienteringsskrivelse ud til borgeren inden dette tidspunkt, vil Udbetaling Danmark derfor først kunne standse udbetalingen af børne- og ungeydelsen i næstkommende kvartal efter Udbetaling Danmarks orienteringsskrivelse, hvilket vil være to kvartaler efter det kvartal, hvor kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om standsningen.

Standsnings af ydelsen to kvartaler efter kommunalbestyrelsens afgørelse vil derfor alene kunne ske i visse tilfælde som undtagelse til hovedreglen om, at børne- og ungeydelsen standses i kvartalet efter det kvartal, kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om standsningen. Dette er præciseret i lovforslagets bemærkninger, ligesom eksemplerne er justeret, så dette fremgår mere klart af eksemplerne.

Det er således ikke med lovforslaget tilsigtet, at der skal kunne ske standsning af børne- og ungeydelsen på et senere tidspunkt end senest to kvartaler efter det kvartal, hvor kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om standsning af ydelsen, eller for et kvartal, hvor udbetalingen allerede er sket.

En del af høringssvarene udtrykker bekymring for de foreslåede ændringer af servicelovens § 153, stk. 2, hvorved det indskræpes, at 15 pct. ulovligt skolefravær og derover er så bekymrende, at kommunen skal underrettes, uagtet om barnet eller den unge ellers vurderes at have behov for særlig støtte efter serviceloven. Høringssvarene giver udtryk for, at den fastsatte grænse på 15 pct. for, hvornår der skal underrettes om ulovligt skolefravær, regelbinder den faglige vurdering, og at forslaget indebærer risiko for, at der ikke underrettes om bekymrende skolefravær under 15 pct. Hertil er der i ét af høringssvarene en bekymring for, at forslaget vil medføre et øget sagspres hos de sociale myndigheder, samt at gennemførelsen af partshøring vil tage tid fra de berørte børn og unge.

Ministeriet bemærker, at den foreslående § 153, stk. 2, ikke ændrer på, at skolelederen – i lighed med øvrige fagpersoner omfattet af den udvidede underretningspligt – stadig skal underrette kommunen, hvis vedkommende får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte, har været udsat for overgreb, eller at der på anden vis foreligger forhold, som bevirker, at der kan være anledning til foranstaltninger efter serviceloven, jf. § 153, stk. 1, nr. 1-4. De nuværende regler om underretningspligten gælder uanset, hvor meget eller lidt skolefravær et barn eller ung har.

For så vidt angår forventningen om et øget antal underretninger til kommunerne, skal underretninger som følge af den foreslåede § 155 c. modtages og håndteres svarende til, hvordan kommunen skal håndtere enhver underretning under den udvidede underretningspligt, jf. serviceloven

§ 153. Dog er det forventningen, at kommunerne allerede vil være bekendt med en betragtelig del af de børn og unge, der underrettes om, da ulovligt skolefravær på over 15 pct. er udtryk for en bekymrende adfærd. Derfor antages det, at kommunen i en del af sagerne allerede vil være bekendt med barnet eller den unge fra andre sammenhænge end i relation til det ulovlige skolefravær. I disse tilfælde vil der ikke være tale om en helt ny vurdering og undersøgelse af barnet forhold m.v., men en opfølgning på barnets og familiens eventuelle behov med henblik på at justere en eksisterende indsats eller igangsætte nye støtteforanstaltninger.

Endelig er en forvaltningsmyndighed forpligtet til at lade parten se og kommentere alle oplysninger, der er i en sag, som vil danne grundlag for den afgørelse forvaltningsmyndigheden herefter skal træffe, hvis oplysningerne er til ugunst for parten. Partshøringen skal afklare, om der er undskyldelige omstændigheder for det ulovlige skolefravær, inden kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen. I forhold til den udtrykte bekymring om en øget sagsmængde i kommunerne, så vil partshøringen således også medføre, at der vil være sager, som kommunen kan henlægge pga. undskyldelige omstændigheder for fraværet.

I relation til børn og unge med særlige udfordringer, fx handicap eller socialt udsathed, udtrykker nogle høringsparter bekymring for, at der i lovforslaget ikke tages særlig stilling til de børn og unge, som har perioder med meget skolefravær som følge af enten handicap eller sociale problemer. Dette skolefravær er enten ikke ulovligt – men registreres alligevel sådan – eller ikke selvforstyldt, da fx anbragte børn og unge i nogle tilfælde kan have så store sociale og faglige udfordringer, at det udløser et stort skolefravær. Desuden kan der i forbindelse med en anbringelse være et afbrud i skolegangen, mens beliggenhedskommunen og den anbringende kommune får afklaret et skoletilbud til barnet eller den unge.

Ministeriet bemærker, at der efter den gældende bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen ikke er tale om ulovligt skolefravær, når fraværet skyldes en elevs handicap, autisme og lignende.

For så vidt angår børn og unge, over for hvem der er truffet afgørelse om en anbringelse uden for hjemmet, må der i forbindelse med anbringelsen ikke være et afbræk af længere varighed end max 15 skoledage, jf. bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder. I den mellemliggende periode skal der tilbydes eleven enkeltmandsundervisning. Derfor skal der i udgangspunktet være taget stilling til det konkrete skoletilbud, inden anbringelsen iværksættes, jf. servicelovens § 68 b om valg af anbringelsessted.

En stabil skolegang for anbragte børn og unge forudsætter endvidere tæt koordination mellem sociale myndigheder og skolemyndigheder og mellem anbringende kommune og den kommune, som anbringelsesstedet ligger i. Det gælder således, at hvis et anbringelsessted er beliggende i en anden kommune end barnets eller den unges anbringelseskommune, så er det den kommune, hvor anbringelsesstedet er beliggende, som beslutter, hvilket undervisningstilbud barnet eller den unge skal have. Udgangspunktet er herudover, at det er anbringelseskommunen, som dækker alle udgifter. Anbringelseskommunen har pligt til at underrette beliggenhedskommunen forud for anbringelsen, så skolemyndighederne kan nå at etablere et skoletilbud til barnet inden anbringelsen begynder. Den anbringende kommune skal også godkende undervisningstilbuddet.

På baggrund af de indkomne hørings svar er de særlige omstændigheder vedrørende anbragte børn og unge tydeliggjort i bemærkningerne til lovforslaget.

Flere af hørings svarene sætter spørgsmålstegn ved, hvorvidt fratagelsen af børne- og ungeydelsen vil have en positiv effekt på børnene eller de unges ulovlige skolefravær. Herudover påpeger flere af høringsparterne, at fratagelsen af børne- og ungeydelsen ift. socialt udsatte familier kan få en negativ indvirkning på samarbejdet mellem familierne, de sociale myndigheder og skolen samt marginalisere familierne yderligere. Endelig udgør børne- og ungeydelsen for nogle familier, fx flygtningefamilier, et nødvendigt supplement i den daglige husholdning.

Ministeriet bemærker, at det følger af folkeskolelovens § 35, at forældremyndighedens indehaver eller den, der faktisk sørger for barnet, skal medvirke til, at barnet opfylder undervisningspligten, og må ikke lægge hindringer i vejen herfor. Børne- og ungeydelsen er en ydelse, som knytter sig til det at have børn, og derfor er det naturligt at inddrage den i overvejelser om at motivere forældremyndighedsindehavere til at løfte deres forældreansvar i forhold til deres børns skolegang. Formålet med forslaget er, at der bliver sat så tidligt ind som muligt på skolerne for at nedbringe elevernes fravær og håndtere de bagvedliggende årsager. Samtidig møder forældrene en konsekvens, såfremt de ikke sikrer, at deres barn deltager i undervisningen. Deltagelsen i undervisningen er netop en helt nødvendig forudsætning for at kunne opnå viden og kundskaber, ligesom det styrker elevens tilhørsforhold til det sociale fællesskab, som klassen udgør.

Desuden skal kommunen altid i de tilfælde, hvor kommunen modtager en underretning efter den foreslåede § 153, stk. 2, vurdere, om underretningen giver anledning til, at der, sideløbende med afgørelsen efter den foreslåede § 155 c., er et behov for særlig støtte hos barnet eller den unge. Ulovligt skolefravær er bekymrende adfærd og kan være udtryk for, at barnet eller den unge har behov for særlig støtte. Kommunen skal derfor vurdere underretningerne med henblik på at afklare, om barnet eller den unge har behov for særlig støtte, jf. serviceloven §§ 155 og 155 a.

Det er tilføjet til lovforslagets bemærkninger, at kommunen ved afgørelser efter den foreslåede § 155 c. også skal vurdere familiens behov for særlig støtte.

4.5. Konsekvent indgriben overfor institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. og institutioner for erhvervsrettet uddannelse med vedvarende dårlige resultater

Danmarks Lærerforening mener, det er uhensigtsmæssigt at true ungdomsuddannelserne med lukning, og at ungdomsuddannelser som alle andre uddannelsesinstitutioner skal leve op til lovgivningen. Voldsomme sanktioner ændrer ikke på elevsammensætning. Danmarks Lærerforening henviser til, at ungdomsuddannelserne har en del års erfaring med at arbejde med de såkaldte handleplaner og indsatsaftaler, bl.a. mod frafald. Dette arbejde skulle hellere forsættes.

LOS ser positivt på, at formålet med forslaget er, at ingen elever, herunder elever med specielle undervisningsbehov, er tjent med at gå på en skole, som år efter år ikke formår at skabe gode og trygge rammer for elevens faglige udvikling.

DI støtter forslaget om konsekvent indgriben overfor institutioner for almen- og erhvervsrettede uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. og institutioner for erhvervsrettet uddannelse med vedvarende dårlige resultater.

DA finder ligeledes, at det er positivt, at der med lovforslaget bliver muligt at gribe ind over for erhvervsskoler, hvor kvaliteten ikke er tilstrækkelig.

Rådet for de grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser (REU) støtter intentionen om løbende at styrke en ansvarliggørelse af uddannelsesinstitutionerne i forhold til uddannelsernes kvalitet. Rådet finder det dog - på baggrund af de konkrete erfaringer - usikkert, om den foreslåede udvidelse af sanktionsmulighederne er nødvendig på erhvervsuddannelsesområdet.

Danske Gymnasier ser positivt på ønsket om øget tilsyn og adgang til indgriben overfor vedvarende dårligt præsterende institutioner af hensyn til at sikre den nationale standard på det almene gymnasium. Foreningen opfordrer derfor også til, at private gymnasier omfattes af initiativerne.

Danske Gymnasier anfører, at lovforslaget ikke indeholder nærmere angivelse af indikatorer på de særligt grove tilfælde, hvor sanktionerne kan finde anvendelse. Danske Gymnasier understreger, at der af den politiske aftaletekst fra 9. maj 2018 fremgår adfærdsindikatorer for eleverne, som fx fravær og snyd. Foreningen anfører, at den primære indikator for ”dårligt præsterende ungdomsuddannelser” må være de faglige resultater og henstiller til, at der udarbejdes faglige indikatorer, mens elevernes adfærd bestemmes og sanktioneres efter bekendtgørelse om studie- og ordensregler.

Danske Gymnasier finder det afgørende, at ministeriet udnytter sin mulighed for at yde tilskud til afhjælpning af utilstrækkelig kvalitet i undervisningen eller uddannelser i forbindelse med indgåelse af en indsatsaftale, således at institutionerne reelt får tilført ressourcer til at rette op på situationen. Foreningen anfører, at det særligt gælder i de tilfælde, hvor en institution får pålagt den sanktion, at de ikke må optage elever med lav faglighed, da det vil forringe institutionens økonomiske grundlag betragteligt og hermed også mulighed for at forbedre det faglige niveau. I forlængelse heraf bemærker foreningen, at det er uklart, om institutioner, der pålægges denne sanktion og derved efterlades med færre elever, vil få tilført elever fra andre skoler som kompensation og anmoder om, at det tydeliggøres i lovforslaget.

Departementet for Uddannelse, Kultur og Kirke - Grønland henleder opmærksomheden på risikoen for, at visse danske gymnasie- og erhvervsskoler ikke ønsker at optage bestemte grupper af grønlandske uddannelsessøgende, såfremt udkastet vedtages i dets nuværende form, hvor skolerne bedømmes på karakterpræstationer og for eksempel ikke løfteevne. Hvis de gymnasiale skoler bedømmes ud fra elevernes karaktermæssige præstationer i dansk og andre fag, så kan det have betydning for, om skolerne ønsker at optage bestemte grupper af grønlandske uddannelsessøgende, f.eks. med karaktergennemsnit omkring 2-3,0 eller derunder.

DA finder det helt afgørende, at der kommer et stærkere fokus på kvaliteten af erhvervsuddannelserne. DA lægger også til grund, at ministeriet med forslaget vil have en lang tættere opfølgning på skolernes performance på den enkelte erhvervsuddannelse, og opfordrer til, at institutionernes resultater i forhold til de fastsatte kvalitetskriterier løbende offentliggøres på de enkelte

institutioners hjemmesider. Synliggørelse af institutionernes resultater vil også være til gavn for elever og virksomheder, der får bedre forudsætninger for at vælge erhvervsuddannelsesinstitution, og det vil ligeledes give skolernes bestyrelser et bedre grundlag for deres arbejde med at styrke kvaliteten på uddannelserne. DA opfordrer endvidere til, at ministeriet igangsætter en benchmarking af de enkelte erhvervsuddannelser på tværs af erhvervsskolerne, der bl.a. omfatter forskellene mellem skolernes resultater i forhold til elevernes resultater, gennemførselsprocenter, beskæftigelsesprocent og omfanget af praktikpladsopsøgende arbejde.

DI bemærker, at det forudsættes, at en indsatsplan mellem ministeriet og en institution med kvalitetsproblemer udarbejdes på grundlag af dialog mellem ministeriet og institutionens bestyrelse.

Uddannelsesforbundet og REU anfører, at lovforslaget ikke er præcist og klart i sin definition og forståelse af kvalitetskriterierne. Uddannelsesforbundet finder, at det for uddannelsesinstitutionerne i almindelighed og de berørte i særdeleshed vil være rimeligt, at de er bekendt med, hvordan kvaliteten af deres præstation skal måles, og der ønskes derfor en klar beskrivelse af de kvalitetsparametre, der lægges til grund ved indgåelse af indsatsaftaler, således at disse er gennemskuelige og reelt bidrager til udvikling af undervisningens og uddannelsernes kvalitet. Uddannelsesforbundet understreger, at behovet for klare og transparente kvalitetsparametre særligt er påkrævet, da ministeren med lovforslaget bemyndiges til at nedlægge eller tilbagekalde godkendelsen af institutioner, hvis de ikke indenfor en treårig periode har indfriet de fastsatte mål i den med ministeren indgåede indsatsaftale.

LO bemærker i forlængelse heraf, at de nye kvalitetskrav efter foreningens opfattelse skal formuleres i dialog med arbejdsmarkedets parter og REU, da disse som udgangspunkt har ansvaret for erhvervsuddannelsernes kvalitet.

REU foreslår ligeledes, at det skal fremgå af lovforslaget, at REU skal inddrages i fastsættelsen af kvalitetskriterierne, som skal danne grundlag for indgreb, ligesom både REU og de faglige udvalg for de berørte erhvervsuddannelser skal orienteres i tilfælde af konkrete afgørelser på baggrund af den foreslåede bestemmelse. Samtidig foreslår REU, at institutionernes resultater i forhold til de fastsatte kvalitetskriterier løbende vil skulle offentliggøres på de enkelte institutioners hjemmesider.

Uddannelsesforbundet finder det ulogisk, at der foreslås indført en bestemmelse, hvorefter undervisningsministeren kan fratage institutioner eller afdelinger, adgangen til at optage elever ved optagelsesprøve, standardiseret vurdering (centralt stillede prøver) eller vejledningssamtale, som blev indført i forbindelse med reformen af erhvervsuddannelserne og de øvrige ungdomsuddannelser. Denne mulighed risikerer nogle af disse elever nu at miste eller få forringet.

Uddannelsesforbundet, B-SOSU, REU og DEG anfører, at der ønskes en ændret formulering af lovforslagets § 6, nr. 1 (den foreslåede bestemmelse i § 30 a, stk. 6, i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (DEG nævner også den tilsvarende bestemmelse i § 53, stk. 6, i lov om institutioner for almen- og almen voksenuddannelse m.v.)), således at ministerens eventuelle pålæg til andre institutioner skal formuleres således, at det omfatter alle påbegyndte elever, der har retskrav på optagelse.

Uddannelsesforbundet udtrykker i øvrigt bekymring for udfordrede elever i tyndt befolkede egne samt områder med spredt institutionsdækning, som de finder på trods af lovforslagets bemærkninger kan blive ramt særlig hårdt i forbindelse med indgriben i forhold til deres uddannelsesinstitution, hvilket kan afholde nogle elever fra at færdiggøre en ungdomsuddannelse.

B-SOSU og DEG anbefaler, at de i lovforslagets § 6 anførte ændringer om øgede beføjelser til Undervisningsministeren i relation til såkaldt ”dårligt præsterende ungdomsuddannelsesinstitutioner” udgår af lovforslaget. Baggrunden herfor er, at den nuværende lovgivning efter foreningernes opfattelse er tilstrækkelig, og den foreslåede udvidelse således ikke er nødvendig. Foreningerne anfører supplerende, at de er af den opfattelse, at erfaringerne med ministeriets dialogbaserede tilsyn såvel som med det økonomiske tilsyn er så gode, at der i den fastlagte tilsynsplan er sikret tilstrækkeligt fokus på både rammer og kvalitet.

Ministeriets bemærkninger:

Undervisningsministeren kan allerede i dag tilbagekalde godkendelse af en ungdomsuddannelsesinstitution, hvis der ikke længere er behov for den. Ligeledes kan ministeren i dag for erhvervsuddannelsesinstitutioner træffe afgørelse om at fratage institutioner deres udbud, hvis ikke institutionen overholder de kvalitetskrav, der er fastsat til varetagelse af forsvarlige uddannelses- og undervisningsmæssige forhold.

For så vidt angår fratagelse af adgangen til at optage elever på baggrund af vejledningssamtaler, standardiseret vurdering eller centralt stillede prøver bemærker ministeriet, at dette ikke ændrer på de pågældende elevers mulighed for eller krav på at blive optaget, hvis de opfylder adgangsforudsætningerne. Det har derimod betydning for, hvilken institution de bliver optaget på. Den foreslåede bestemmelse forringer således ikke ansøgenes muligheder for at blive optaget på en ungdomsuddannelse.

Danske Gymnasier anmoder om, at det tydeliggøres i lovforslagets bemærkninger, om institutioner, som har fået frataget retten til at optage elever på baggrund af vejledningssamtaler, standardiseret vurdering eller centralt stillede prøver, vil få tilført elever fra andre skoler som kompensati-on. Udgangspunktet vil på de almengymnasiale institutioner være, at disse elever, samt de øvrige elever på de institutioner, som er en del af fordelingsudvalget, vil blive fordelt efter de generelle regler om fordeling af elever på de almengymnasiale institutioner, jf. bekendtgørelse om optagelse på de gymnasiale uddannelser. Der kan være behov for, at undervisningsministeren på baggrund af den foreslåede bestemmelse fastsætter nærmere regler om fordelingsudvalgets fordeling af disse elever. Det er på den baggrund indarbejdet i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 5, nr. 1, at det er hensigten, at undervisningsministeren med hjemmel i § 12, stk. 5, i lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v., vil fastsætte nærmere regler om, hvordan fordelingsudvalget skal fordele disse elever i sammenhæng med øvrige regler om fordeling af elever mellem institutionerne.

For så vidt angår optagelse af ansøgere fra Grønland til de gymnasiale uddannelser er der i den gældende bekendtgørelse om optagelse på de gymnasiale uddannelser fastsat regler om grønlandske ansøgers krav på optagelse på de gymnasiale uddannelser. De grønlandske elever har som udgangspunkt krav på optagelse, hvis de har kvalifikationer svarende til de krav, der stilles til ansøgere fra Danmark, dog med de nødvendige modifikationer som følge af at de grønlandske an-

søgere fx ikke har aflagt folkeskolens prøver m.v. Som det fremgår ovenfor, har den foreslåede bestemmelse om fratagelse af retten til at optage elever på baggrund af vejledningssamtaler, standardiseret vurdering eller centralt stillede prøver, betydning for hvilken institution, eleven bliver optaget på, men ikke om eleven bliver optaget. Dette vil også gælde for ansøgere fra Grønland. På erhvervsuddannelserne vil grønlandske elever have mulighed for at søge optagelse via optagelsesprøve eller vejledningssamtale på andre skoler.

Det bemærkes, at det fremgår af lovforslaget, at i forhold til afgrænsningen af, hvilke elever der kan optages, skal der tages særligt hensyn til elevernes transportafstand i forbindelse med ministerens udarbejdelse af eventuelt pålæg om, at en institution ikke kan optage elever på baggrund af optagelsesprøve, standardiseret vurdering eller vejledningssamtale.

Den nye mulighed, der indføres, for i særligt grove tilfælde at sanktionere særligt udfordrede institutioner til at fusionere med en anden institution eller lukke, hvis skolen opnår fortsat dårlige resultater på baggrund af kvalitetstilsynet, har til hensigt at sikre eleverne de bedst mulige betingelser for at gennemføre deres uddannelse. Da der er tale om en meget indgribende foranstaltning, er det derfor alene hensigten, at sanktionen finder anvendelse i særligt grove tilfælde.

Uddannelsesforbundet, B-SOSU, REU og DEG anfører, at der ønskes en ændret formulering af lovforslagets § 6 (DEG fremhæver også § 5), således at der bliver tale om, at alle elever, som er påbegyndt uddannelsen og har retskrav på optagelse, overføres til andre institutioner. Undervisningsministeriet bemærker, at en eventuel nedlæggelse, sammenlægning eller spaltning af en institution vil medføre håndtering af forhold omkring omplacering af elever. Bestemmelsen skal sikre, at undervisningsministeren kan pålægge andre institutioner at optage alle elever, som er påbegyndt deres uddannelse på den pågældende institution. Der vil både være tale om elever, som oprindeligt havde retskrav på optagelse, og elever, som ikke havde retskrav, men fx er optaget efter en optagelsesprøve og samtale. Bestemmelsen vil ikke give hjemmel til at udmelde elever, fordi der er truffet afgørelse om at lukke en skole.

Ministeriet vil på baggrund af hørings svarene herom præcisere i bemærkningerne til §§ 5 og 6, at enhver elev på en institution, som er berørt af nedlæggelse, sammenlægning eller spaltning, vil have mulighed for at fortsætte sin uddannelse på samme eller en anden institution.

Ministeriet bemærker, at det fremgår af aftalen, at lukning af institutioner på baggrund af kvalitetstilsynet alene vil kunne ske, efter at Undervisningsministeriet har indsat et midlertidigt styre med henblik på genopretning eller likvidation.

Til det af Danske Gymnasier anførte om mulighed for at yde tilskud til gymnasier til afhjælpning af utilstrækkelig kvalitet i undervisningen skal ministeriet bemærke, at hvorvidt ministeriet vil benytte sig af muligheden for i særlige tilfælde at yde tilskud til afhjælpning af utilstrækkelig kvalitet i undervisning eller uddannelser i forbindelse med indgåelse af en indsatsaftale, jf. § 53 stk. 3 i lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v., vil afhænge af en konkret vurdering af den enkelte sag.

I relation til bemærkninger i hørings svarene om, at det findes usikkert, hvorvidt den foreslåede udvidelse af sanktionsmulighederne er nødvendig på erhvervsuddannelsesområdet bemærkes, at

delaftalen på undervisningsområdet om at bekæmpe parallelsamfund ikke sondrer mellem typer af ungdomsuddannelsesinstitutioner. Det er ministeriets opfattelse, at der bør være ensartede muligheder for at gribe ind i forhold til at sikre elever med lav faglighed de bedste rammer for en god uddannelse på såvel de gymnasiale som de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner.

For så vidt angår grundlaget for det eksisterende statslige kvalitetstilsyn på de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, blev dette lagt med ”Aftale om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser, februar 2014”. Tilsynets screeninger af skolernes resultater baserer sig på data, der er offentligt tilgængelige i ministeriets datavarehus, hvor der også er mulighed for benchmark af skoler. Samme data indgår i skolernes årlige handlingsplan for øget gennemførelse, som bestyrelsen godkender, og som den enkelte skole skal offentliggøre på sin hjemmeside. Skolerne skal offentliggøre oplysninger om bl.a. undervisning, uddannelser og karakterer, jf. bekendtgørelse af lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne.

Styrelsens tilsyn vil fortsat være dialogbaseret og have fokus på både rammer og kvalitet. En styrkelse af tilsynets sanktionsmuligheder udgør et supplement til det nuværende tilsyn og ikke en erstatning.

Lovforslaget ændrer ikke ved de indikatorer, der anvendes i det eksisterende tilsyn på erhvervsuddannelsesområdet. Det følger af aftalen om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser, at kvalitetstilsynet skal tage udgangspunkt i de enkelte skolers bidrag til opfyldelse af erhvervsuddannelsesreformens fire mål og dertil hørende resultatmål.

Det eksisterende tilsyn udvides med nye sanktionsmuligheder, ligesom aftalepartierne er enige om, at det eksisterende tilsyn suppleres med nye indikatorer, der forventes at kunne identificere institutioner, som ikke formår at skabe trygge rammer for undervisningen.

De indikatorer, der anvendes i tilsynet, er kendte for institutionerne, og ministeriet er enig i, at dette også skal være tilfældet med de nye indikatorer.

I det eksisterende tilsyn udtages skoler der performer dårligst over en periode til tilsyn. De nye supplerende indikatorer samt anvendelsen heraf fastlægges som en del af udmøntningen af aftalen.

Danske Gymnasier anfører, at indikatorerne for institutionernes præstationer bør være elevernes faglige resultater og henstiller til, at der udarbejdes faglige indikatorer, mens elevernes adfærd bestemmes og sanktioneres efter bekendtgørelse om studie- og ordensregler. Undervisningsministeriet bemærker, at det af Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti om delaftale på undervisningsområdet om at bekæmpe parallelsamfund af 9. maj 2018 fremgår, at kvalitetstilsynet vil blive videreudviklet med nye indikatorer, fx omfanget af snyd til eksaminer og antal bortviste elever. Der vil derfor blive udviklet nye indikatorer, som kan supplere kvalitetstilsynet. Elevernes adfærd vil fortsat blive sanktioneret efter bekendtgørelse om studie- og ordensregler og tilsvarende relevante regler.

Når en institution som led i tilsynet, efter aftale med Undervisningsministeriet, indgår aftale om en indsatsplan, kan mål for kvaliteten af undervisningen, uddannelsen eller de foranstaltninger,

der er nødvendige for at rette op på den utilstrækkelige kvalitet, variere. Målene vil være individuelle i forhold den enkelte skoles udfordringer. Kriterierne for, hvornår en skole har indfriet de aftale mål for indsatsaftalen, vil derfor også være individuelle.

Det er ministeriets hensigt, at de nye supplerende indikatorer på erhvervsuddannelsesområdet og beskrivelse af nye sanktioner vil blive forelagt Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser (REU) til orientering og eventuel kommentering.

REU har dog med hjemmel i § 35, stk. 6, i lov om erhvervsuddannelser altid mulighed for på eget initiativ at afgive udtalelse om spørgsmål, der efter rådets opfattelse har betydning for erhvervsuddannelserne.

Aktivitet med hjemmel i den foreslåede bestemmelse vil blive offentliggjort i den årlige tilsynsberetning.

Institutionerne skal fortsat redegøre for deres resultater i forhold til de fastsatte kvalitetskriterier i de årlige handlingsplaner, jf. § 7, stk. 4, i bekendtgørelse om erhvervsuddannelser.

For så vidt angår ønske om, at private gymnasier skal omfattes af lovforslaget, bemærker Undervisningsministeriet, at det fremgår af Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti om delaftale på undervisningsområdet om at bekæmpe parallelsamfund af 9. maj 2018, at private gymnasier og de kommende FGU-institutioner ikke skal omfattes af de nye sanktionsmuligheder og det styrkede kvalitetstilsyn

I forhold til ønsket om en benchmarking af de enkelte erhvervsuddannelser på tværs af erhvervsskolerne har ministeriet noteret sig dette og overvejer det i den videre udvikling af visninger i datavarehuset.

4.6. Forholdet til Danmarks Internationale forpligtigelser

Institut for Menneskerettigheder opfordrer til, at Undervisningsministeriet i lovforslagets bemærkninger redegør for forslaget forhold til Danmarks internationale forpligtigelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, 14 og tillægsprotokol 1, artikel 2, EU's direktiv om etnisk ligebehandling samt FN's Handicapkonventions artikel 5 og 24.

Instituttet bemærker, at lovforslaget efter instituttets opfattelse medfører en risiko for diskrimination. Det har på den ene side betydning, at forslaget i høj grad vil ramme etniske minoriteter, mens det på den anden side må tillægges vægt, at forslaget har til hensigt at forbedre mulighederne for børn i udsatte boligområder. Intensiteten af indgrebet og forskelsbehandlingen kan også have betydning for vurderingen, herunder at der er tale om et indgreb i forældrenes ret til at i samråd med skolelederen at vurdere, hvad der er bedst for deres børn. Endelig er sanktionen for ikke at leve op til forpligtelsen, at man mister retten til børnepenge. Vurderingen vil i sidste ende skulle foretages af domstolene på baggrund af en konkret vurdering af, hvordan alle disse forhold påvirker den enkelte borgers situation. Det er på baggrund af den enkeltes forhold, at det konkret må vurderes om denne er blevet usagligt eller uforholdsmæssigt forskelsbehandlet på baggrund af bopæl i et udsat boligområde eller den pågældendes etnicitet.

Instituttet anbefaler, at Undervisningsministeriet i lovforslagets bemærkninger redegør for formålet med forskelsbehandlingen mellem børn med tilsvarende behov, som går på en skole, hvor mindre end 30 procent af eleverne har bopæl i et udsat boligområde.

Instituttet bemærker endvidere, at der efter instituttets opfattelse er betydelig risiko for, at kravet om bestået sprogprøve som forudsætning for, at en elev kan ophøre med at modtage undervisning i dansk som andetsprog henholdsvis påbegynde undervisningen i 1. klasse, vil kunne stille børn med handicap ringere end andre børn, fordi de vil have vanskeligere ved at gennemføre og bestå sådanne prøver. Hvis et barn på grund af sit handicap er forhindret i at bestå en obligatorisk sprogprøve, må kravet om bestået prøve for oprykning til næste klassetrin henholdsvis ophør af undervisning i dansk som andetsprog anses for at udgøre en sådan barriere, at det pågældende barn ikke har adgang til undervisning på lige vilkår med andre børn. I sådanne tilfælde indebærer det menneskeretlige forbud mod diskrimination på grund af handicap, at forpligtelsen til at foretage tilpasning i rimeligt omfang skal iagttages.

Efter instituttets vurdering vil rimelig tilpasning eksempelvis kunne ske i form af meddelelse af dispensation fra kravet om bestået sprogprøve eller ved at tilbyde særlig støtte eller særlige vilkår i forbindelse med sprogprøvens aflæggelse. Instituttet bemærker i den forbindelse, at kravet om et sprogstimuleringsforløb for børnehaveklasselever, der dumper en obligatorisk sprogprøve, ikke umiddelbart kan betragtes som en iagttagelse af tilpasningsforpligtelsen, idet der ikke er tale om en individuel tilpasning møntet på det enkelte barns konkrete behov i forbindelse med sprogprøven.

Instituttet anbefaler, at Undervisningsministeriet indfører en bestemmelse om mulighed for dispensation ved aflæggelse af sprogprøve for børn med handicap, der tager udgangspunkt i forpligtelsen til rimelig tilpasning.

Ministeriets bemærkninger:

Afgrænsningen af initiativet til at omfatte elever på skoler med en andel på 30 pct. elever fra udsatte boligområder giver efter ministeriets opfattelse anledning til overvejelser i forhold til forbuddet mod forskelsbehandling i Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens (EMRK) artikel 14 sammenholdt med artikel 2 i 1. tillægsprotokol til konventionen om retten til uddannelse.

Forslaget vil indebære forskelsbehandling på baggrund af bopæl og vil endvidere kunne indebære indirekte forskelsbehandling på baggrund af de kriterier, som ligger til grund for udpegningen af boligområder på infrastrukturen, herunder national oprindelse, formueforhold og uddannelsesniveau.

Det følger imidlertid af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at forskelsbehandling kan begrundes objektivt og sagligt. Dette indebærer, at den pågældende foranstaltning skal varetage et anerkendelsesværdigt formål, og at der skal være proportionalitet mellem det anvendte middel og det formål, der søges realiseret. Domstolen har i den forbindelse bl.a. fastslået, at staterne har mulighed for at begrunde forskelsbehandling i forsøget på at korrigere faktiske uligheder, hvis de iværksatte foranstaltninger er egnede og proportionale.

Det er på grundlag af de ovenstående oplysninger lagt til grund, at der er forskningsmæssigt be- læg for, at en tidlig indsats er af stor betydning for udviklingen af barnets sproglige kompetencer, og sigtet med det foreslåede initiativ er navnlig at styrke barnets sproglige udvikling og læringspa- rathed. De foreliggende oplysninger, der fremgår ovenfor, peger bl.a. på, at elever i skoler med en andel på 30 pct. elever med bopæl i udsatte boligområder eller højere klarer sig ringere i dansk læsning end elever i øvrige skoler, og at dette gør sig gældende både for elever med bopæl i udsat- te boligområder og for elever med bopæl uden for disse områder, samt når der tages højde for forældrenes uddannelsesbaggrund.

De midler, der foreslås bragt i anvendelse til at opnå formålet med initiativet, vurderes endvidere at udgøre et indgreb af forholdsvis beskeden intensitet. Der er herved lagt vægt på, at der i vidt omfang vil være tale om et særligt sprogstimuleringsstilbud, som skal støtte de sprogligt svage ele- ver i at opnå de dansksproglige forudsætninger for at fortsætte i uddannelsessystemet. For så vidt angår det element i forslaget, der indebærer en sprogpøve, er der lagt vægt på, at der lægges op til at give elever, der ikke har bestået prøven, et intensivt sprogstimuleringsstilbud og en efterfølgen- de mulighed for alligevel at blive optaget i 1. klasse. Der er endvidere lagt vægt på, at en elev maksimalt vil kunne komme til at gå en klasse om én gang.

Det er herefter ministeriets vurdering, at lovforslaget er inden for rammerne af EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 2 i første tillægsprotokol til konventionen. Ministeriet vil indsætte et afsnit herom i lovforslagets bemærkninger.

For så vidt angår instituttets bemærkninger om, at handicappede elever stilles dårligere ved prø- verne, skal ministeriet bemærke følgende: Sprogprøverne vil også omfatte handicappede elever, i det omfang de går på en skole hvor mere end 30 procent af eleverne bor i et boligområde, der har været på listen over udsatte boligområder mindst en gang inden for de seneste tre år. I lighed med folkeskolens 9. klasseprøver er sprogprøverne også obligatoriske for disse elever. Der vil dog på baggrund af høringssvarene blive indsat en bestemmelse administrativt om, at elever med betydelig funktionsnedsættelse, hvor det ikke skønnes hensigtsmæssig, kan fritages for at aflægge sprogprøverne. Herved bliver retstilstanden den samme, som for folkeskolens 9. klasseprøver.