

Undervisningsministeriet
April 2009

Notat om hørings svar vedrørende
forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen
(Præcisering af ansvarsforholdene i folkeskolen m.v.)

I. Generelt

Et lovudkast blev den 11. marts 2009 sendt til høring hos 34 myndigheder, organisationer m.fl. med oplysning om, at lovforslag forventedes fremsat tirsdag den 31. marts 2009. Den 19. marts 2009 blev høringen udvidet til også at omfatte Klagenævnet for vidtgående specialundervisning. Lovforslag (L 186 (Folketinget 2008-09)) blev fremsat tirsdag den 31. marts 2009. I høringsbrevet er det fremhævet, at alle hørings svar, herunder hørings svar modtaget efter fremsættelsen, vil blive sendt til Folketingets Uddannelsesudvalg.

Lovudkastet af 11. marts 2009 er desuden offentliggjort på Høringsportalen.

Af de 35 hørte parter har 19 afgivet hørings svar pr. 28. april 2009.

Høringsliste med angivelse af, hvem af de hørte parter der har svaret, er indsat nedenfor som bilag 1. Af bilaget fremgår tillige forklaring på de anvendte forkortelser.

Derudover har organisationerne Red Barnet og Dansk Psykologforening svaret.

II. Væsentlige bemærkninger til lovudkastet

Generelt

Følgende høringsparter bakker i det væsentlige op om lovudkastet:
BKF, DLF, DA, Danske Handicaporganisationer, DI, Landsforeningen af 10. klasseskoler i Danmark, LOS og Skolelederne.

Følgende høringsparter er i det væsentlige kritiske/har betydelige indvendinger:
Børnerådet, Danske Skoleelever og Skole og Samfund. Også Dansk Psykologforening er kritisk.

Følgende høringsparter er neutralt indstillet/giver udtryk for både ros og ris:
Datatilsynet, Det Centrale Handicapråd, KL og Klagenævnet for vidtgående specialundervisning. Red Barnet falder også i denne kategori.

Flere høringsparter har svaret, at de ikke har bemærkninger, jf. bilag 1.

Skole og Samfund er overordnet set utilfreds med, at lovudkastet ikke indeholder en præcisering af, hvad der forstås ved begrebet "en skole". Lovudkastet forsømmer at tage fat på det problem, at nogle kommuner udnytter den uklarhed, der efter foreningens opfattelse hersker om begrebet "en skole", til at sammenlægge mange skoler til én institution med mange afdelinger, hvilket forringer forældrenes og elevernes retsstilling og forældrenes indflydelse gennem skolebestyrelsen.

Danske Skoleelever og Danske Handicaporganisationer kritiserer den anvendte høringsprocedure, herunder den korte høringsfrist.

Bemærkninger:

Spørgsmål om regulering af afdelingsstruktur indgår i lovinitiativet om større frihed for kommunerne til at organisere skolevæsenet i overensstemmelse med lokale forhold, der behandles særskilt med henblik på lovforslag til næste folketingsår.

Med hensyn til den anvendte høringsprocedure kan det oplyses, at de politiske forhandlinger i forligskredsen bag folkeskoleloven først er afsluttet den 11. marts 2009, hvorefter lovudkastet straks blev sendt i høring.

Bemærkninger til enkelte punkter i lovudkastet

1) Præcisering af kommunalbestyrelsens kompetence, herunder delegationsforbud

KL mener, at såvel sætningen "Folkeskolen er en kommunal opgave" som "Kommunalbestyrelsen fastlægger mål og rammer for skolernes virksomhed inden for denne lov" skal bevares i lovens § 2. Foreningen mener endvidere, at udtrykket "tilsyn" bør bibeholdes i § 40, og at udtrykket "skolen" skal bevares i en række bestemmelser. KL er enig i, at udtrykket "det overordnede ansvar" ændres til "ansvaret". Foreningen anerkender de foreslåede delegationsforbud.

BKF tilslutter sig lovudkastets præcisering af, at kommunalbestyrelsens ansvar gælder for både den enkelte skole og for det samlede skolevæsen, og at kommunalbestyrelsen har kompetence til at træffe enhver beslutning om folkeskolen inden for det gældende lovgrundlag, bortset fra de beslutninger, der forudsætter en særlig sagkundskab eller er henlagt til en anden myndighed. Foreningen tilslutter sig ikke delegationsforbuddet i forhold til fastlæggelse af mål og rammer og mener, at det kan være med til at besværliggøre en mere fleksibel og hurtigere beslutningsgang.

Danske Handicaporganisationer kritiserer forslaget om at ophæve bestemmelsen (i lovens § 40, stk. 2, nr. 8) om, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om andre spørgsmål, der ikke er henlagt til de enkelte skoler, herunder specialpædagogisk bistand efter § 4, stk. 1, henvisning til undervisning på andre skoler, retningslinjer om indskrivning og optagelse samt skolebiblioteksordningen i kommunen. Foreningen finder, at samtlige ressourcer til specialundervisning herved kan lægges ud til de enkelte skoler, og at en meget væsentlig del af det kommunalpolitiske område om børn og unge med handicap på den måde kan blive helt usynligt for kommunalpolitikerne.

Bemærkninger:

De fremsatte bemærkninger forventes ikke at give anledning til ændringer i L 186.

De foreslåede ændringer til præcisering af kommunalbestyrelsens kompetence har alene til hensigt at rette op på en række uklarheder vedrørende den konkrete ansvars- og kompetencefordeling mellem kommunalbestyrelsen og folkeskolens øvrige aktører, jf. lovforslagets bemærkninger.

Det er ikke alle beslutninger om mål og rammer, som efter forslaget omfattes af delegationsforbud, men alene de beslutninger, der opregnes i lovens § 40, stk. 2, 2. pkt., jf. lovforslagets § 1, nr. 13-14. Der er tale om nogle helt centrale emner, bl.a. i relation til bevillingskompetencen, som naturligt bør træffes på åbne møder i kommunens øverste organ. Forslaget om at ophæve bestemmelsen i den nugældende § 40, stk. 2, nr. 8, ændrer ikke retsstillingen i forhold til i dag, idet de omhandlede beslutninger fortsat vil være omfattet af kommunalbestyrelsens almindelige kompetence efter den kommunale styrelseslovgivning, jf. lovforslagets bemærkninger. Ændringen er altså alene et led i udvidelsen af, hvilke beslutninger der omfattes af delegationsforbud.

2) Præcisering af skolelederens kompetence, herunder udvidelse af ledelsesrummet

Generelt er Skolelederne positive over for de mere indholdsmæssige ændringer, der er lagt op til, og ser disse som et skridt i retning af at give skolelederen større mulighed for at styre den pædagogiske udvikling på skolen.

DLF ser denne del af lovudkastet som et led i en styrkelse af den pædagogiske ledelse af skolen. Foreningen finder det vigtigt, at ændringen vedrørende klassetrinsindplacering ikke fører til en nedprioritering af de forebyggende indsatser.

KL tager afstand fra, at skolelederen tillægges selvstændig kompetence i forhold til konkrete beslutninger vedrørende skolens elever. Når folkeskolen er et kommunalt ansvar, er det afgørende, at der er mulighed for at klage til kommunalbestyrelsen i alle sager vedrørende folkeskolen. I forbindelse med flytning eller omplacering af elever finder KL det desuden vigtigt, at forældrene hverken direkte eller indirekte fratages et aktivt ansvar for deres barns skolegang.

BKF tilslutter sig lovforslagets præciseringer af ansvarsforholdene og de afgrænsninger, der følger heraf i forhold til kommunalbestyrelse og skolebestyrelse. Præciseringerne i forhold til lederens kompetenceforhold og udvidelsen af samme ved forslaget om, at alle en skoleleders beslutninger vedrørende konkrete elever fremover ikke kan behandles af kommunalbestyrelsen, er positiv. Foreningen tilslutter sig, at udvidelsen af skolelederens kompetence vedrørende klassetrinsindplacering evalueres efter en årrække.

DA finder det glædeligt, at der med lovudkastet lægges op til at tydeliggøre og styrke skolelederens rolle.

Skole og Samfund finder, at forældrenes og elevernes retsstilling forringes, først og fremmest som følge af, at skolelederens konkrete beslutninger vedrørende skolens elever ikke kan behandles af kommunalbestyrelsen, samt ved at afgørelser om klassetrinsindplacering kan træffes uden samtykke fra forældrene. Skole og Samfund støtter bestræbelserne for at fremme en stærk og synlig skoleledelse, men efter foreningens opfattelse behøver dette ikke at ske på bekostning af elevernes og forældrenes retsstilling. Indgribende afgørelser om klassetrinsindplacering, henvisning til specialundervisning og ikke mindst iværksættelse af overflytning til en anden skole som en disciplinær foranstaltning bør kunne indbringes til prøvelse ved en højere instans. Ellers er der ingen mulighed for, at de fejl, skolelederen måtte begå, bliver rettet. Foreningen anfører, at hvis ændringen af § 45 fastholdes, bør det udtrykkeligt nævnes i stk. 2, at skolelederens beslutninger også skal ligge inden for de af skolebestyrelsen fastsatte principper.

Danske Skoleelever finder, at der i stedet for at centrere mere magt i skolelederens hænder og fokusere på skolelederens autoritet i skolen - jf. forslagene om at udvide skolelederens kompetence ved at gøre de konkrete beslutninger vedrørende skolens elever til skolelederens selvstændige kompetence, ved at udvide muligheden for at iværksætte overflytning til en anden skole til fremme af god orden og ved at give mulighed for at foretage klassetrinsindplacering, uden at der nødvendigvis foreligger samtykke fra forældrene - burde fokuseres på, hvordan der i skolen kan skabes rum til ledelse. Der burde fokuseres på afbureaukratisering, så skolelederen har tid til at være en synlig leder i stedet for en autoritær leder. Foreningen henviser til overvejelser om retssikkerhed, demokrati og elev- og forældreinddragelse. Foreningen opfatter ændringen i lovudkastets § 1, nr. 11, hvorefter ordet "skolen" ændres til "skolens leder" i bl.a. § 46, stk. 2, som en forringelse af elevrådets kompetence.

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning foreslår, at det konkretiseres i lovforslaget, hvornår en skoleleders afgørelse om klassetrinsindplacering også kan betragtes som et afslag på specialklasse, specialskole eller støtte i den overvejende del af undervisningstiden, som kan påklages til klagenævnet. Klagenævnet foreslår endvidere, at det i lovforslaget understreges, at skolelederen har en vejledningspligt i forhold til forældrene om, at forældrene har ret til at få inddraget PPR i en sag om klassetrinsindplacering, hvis de ønsker det. Klagenævnet finder, at der efter en pædagogisk-psykologisk udredning bør gives kommunen mulighed for på baggrund af det nye oplysningsgrundlag at træffe en egentlig afgørelse om eventuel henvisning til specialundervisning.

Børnerådet anfører, at der med lovudkastet lægges op til forringelser af elevernes retsstilling i et omfang, der set med rådets øjne helt opvejer de administrative og praktiske fordele, der ellers måtte opnås med ændringerne. Rådet finder det meget uheldigt og direkte nedgørende over for elever og forældre, når disse i bemærkningerne til lovudkastet henvises til Folketingets Ombudsmand med en evt. klage. Rådet anfører, at det må bero på en misforståelse og savner logisk sammenhæng, at skolelederens kompetence og rolle skulle svækkes af, at elev og forældre kan få sagen vurderet af en anden instans. Rådet anfører endvidere, at der i bemærkningerne gøres mange anstrengelser for at bagatellisere den indgribende karakter, som visse af lederens afgørelser har, nemlig ved, at loven nu ikke omhandler "afgørelser", men "beslutninger", hvorved lederens praksis undtages fra forvaltningsretlige grundsætninger om høring, klage, klagevejledning etc.

Danske Handicaporganisationer finder, at der i stedet for at give lærere og skoleledere videre beføjelser på forældrenes bekostning er behov for at styrke forældrenes og især børnenes retsstilling og indflydelse

på skoleforløbet samt sikre kvaliteten i både den vidtgående og den almindelige specialundervisning. Foreningen peger på, at kommunerne i henhold til Klagenævnet for vidtgående specialundervisnings praksis har svært ved at leve op til forvaltningsloven m.v. Foreningen anfører, at det ofte vil være uklart, om et ekstra år på samme klassetrin tilbydes i stedet for specialundervisning, hvorfor det vil være vanskeligt for forældrene at se, om de har klageadgang eller ej. Ifølge foreningen forekommer det desuden ikke rimeligt, at forældrene skal bede om en inddragelse af PPR. Foreningen giver udtryk for, at børnenes ret til at blive inddraget i henhold til børne- og handicapkonventionerne i dag ikke tilgodeses i tilstrækkeligt omfang, og at lovudkastet cementerer dette. Hvis forslaget om klassetrinsindplacering vedtages, ønsker foreningen at blive inddraget i designet af den evaluering af reguleringen, der vil blive gennemført efter tre år.

Det Centrale Handicapråd mener, at det i § 12 bør fremgå, at eleven selv skal inddrages i beslutningen om at springe et klassetrin over eller at blive undervist to år på samme klassetrin. Rådet peger på, at det er særligt vigtigt at sikre, at elev og forældre har kendskab til den klageadgang til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, der vil gælde i visse tilfælde. Rådet mener, at evalueringen efter tre år bør omfatte elevernes tilfredshed med den nye regulering. Rådet mener, at der - hvis der ikke etableres en udvidet klageadgang til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, jf. notatets afsnit II, 7) - i det mindste bør opretholdes en klageadgang til kommunalbestyrelsen i forhold til sager om henvisning til specialundervisning.

LOS finder det positivt, at skolelederens ledelsesrum klargøres og præciseres, og at man ønsker at understøtte en professionalisering af skoleledelsen. Dette er vigtigt for en faglig og kvalificeret drift af folkeskolerne. Foreningen finder det bl.a. positivt, at det bliver muligt for skolelederen at placere et barn på et lavere klassetrin også uden forældrenes samtykke, hvis det fagligt set vil være til barnets bedste. Foreningen mener imidlertid, at undervisningspligten bør suppleres med en personlig garanti for det enkelte barn, således at alle børn - også de mest udsatte - er garanteret at få tilbudt samlet ni års undervisning, uanset årsagen til, at de ikke har fulgt den sædvanlige skolegang, om de har haft mange skoleskift og uanset deres alder.

Datatilsynet bemærker, at den påtænkte fastlæggelse af ansvaret, hvorefter adgangen til at træffe konkrete afgørelser vedrørende skolens elever hører under skolelederens selvstændige kompetence, efter tilsynets opfattelse vil have konsekvenser med hensyn til dataansvarets placering. Det er således tilsynets umiddelbare opfattelse, at forslaget indebærer, at den enkelte skole og ikke kommunen fremover vil være dataansvarlig myndighed. Dette indebærer bl.a., at anmeldelsespligten til Datatilsynet, jf. persondatalovens kapitel 12, fremover vil påhvile skolerne og ikke kommunerne, og at den eksisterende kommunale fællesanmeldelse "Undervisning og vejledning" vil skulle revideres.

Bemærkninger:

Forslagene om at udvide skolelederens kompetence - ved at gøre de konkrete beslutninger vedrørende skolens elever til skolelederens selvstændige kompetence, ved at udvide muligheden for at iværksætte overflytning til en anden skole til fremme af god orden og ved at give mulighed for at foretage klassetrinsindplacering, uden at der nødvendigvis foreligger samtykke fra forældrene - er et led i en generel

målsætning om at styrke skolelederen. Forslagene tydeliggør og udvider skolelederens ledelsesrum, hvorved der fremmes en stærk og synlig skoleledelse, ikke mindst i forhold til pædagogisk ledelse.

Lovforslaget har bl.a. til hensigt at præcisere, at skolelederen som udgangspunkt indgår i et almindeligt over-/underordningsforhold i den kommunale organisation, dvs. at kommunalbestyrelsen kan give tjenestebefalinger til skolelederen som til alle andre ansatte. Dog med respekt af den almindelige kommunalretlige grundsætning, hvorefter kommunalbestyrelsen er begrænset i adgangen til at give tjenestebefalinger med hensyn til ansattes varetagelse af opgaver, der forudsætter særlig sagkundskab. Det er desuden fundet hensigtsmæssigt med lovforslaget udtrykkeligt at fastsætte, at skolelederen, når denne træffer konkrete beslutninger vedrørende skolens elever, udøver denne beføjelse som en selvstændig kompetence. Dette indebærer, at disse beslutninger ikke kan behandles af kommunalbestyrelsen, dvs. kommunalbestyrelsen kan ikke ændre sådanne beslutninger, hverken på eget initiativ eller i en prøvelsessituation, eller i øvrigt give konkrete tjenestebefalinger herom. Kommunalbestyrelsen kan dog - med respekt af den nævnte grundsætning - fastsætte rammer for skolelederens beslutninger i form af generelle tjenestebefalinger.

Uanset afskæringen af forældres/elevs varetog og/eller klageadgang, vil det fortsat være en betingelse, at de inddrages i grundlaget for skolelederens afgørelser. Det følger af det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip og af forvaltningslovens bestemmelser om partshøring, ligesom det udtrykkeligt fremgår af forslaget om en ny affattelse af folkeskolelovens § 12, stk. 2-3, og af såvel de gældende som de kommende regler om foranstaltninger til fremme af god orden i skolerne.

Det skal understreges, jf. Børnerådets høringssvar, at af de konkrete beslutninger, som en skoleleder træffer vedrørende skolens elever i forbindelse med skolens dagligdag, falder nogle uden for og andre inden for afgørelsesbegrebet i forvaltningslovens forstand. Lovforslaget ændrer ikke på, at forvaltningslovens bestemmelser om partshøring, begrundelse, klagevejledning m.v. som i dag vil gælde fuldt ud for beslutninger, der udgør afgørelser i lovens forstand. Skolelederen er i hele sit virke forpligtet af principet om saglig forvaltning og står til ansvar over for sin arbejdsgiver, kommunalbestyrelsen.

Skole og Samfunds synspunkt om, at det udtrykkeligt bør fremgå, at skolelederens beslutninger også skal ligge inden for de af skolebestyrelsen fastsatte principper, overvejes imødekommet ved et ændringsforslag.

I det fremsatte lovforslag nr. L 186 er formuleringen om muligheden for at inddrage Klagenævnet for vidtgående specialundervisning i en sag om klassetrinsindplacering ændret i forhold til høringsudkastet. Det fremgår nu, at "(h)vis der i forbindelse med skolelederens afgørelse af, at en elev skal undervises på samme klassetrin i to år, er givet afslag på henvisning til specialundervisning ved specialskoler, ved specialklasser eller ved regional foranstaltning eller på henvisning til specialundervisning vedrørende elever, hvis undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden, vil eleven og forældrene fortsat have klageadgang over afgørelsen til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning hvorunder sådanne sager hører". Dette afspejler, at forældre og elev altid i forbindelse med en sag om klassetrinsindplacering på et lavere klassetrin, end hvad der svarer til skolelederen, vil kunne rejse spørgsmål om, at der i stedet tildeles (ekstra) specialundervisning. Hvis der er tale om specialundervisning i en specialklasse, på en specialskole, på et regionalt undervisningstilbud eller i et dagbehandlingstilbud/anbringelsessted, vil der være tale om et tilbud, som det ikke falder ind under

skolelederens selvstændige kompetence at træffe afgørelse om. Dette fremgår af følgende bemærkning til lovforslagets § 1, nr. 29-30: "Undertiden træffer en skoleleder en beslutning der ganske vist vedrører en af skolens elever, men som har betydning ud over den enkelte skole. (...). Et andet eksempel kan være henvisning af eleven til et specialundervisningstilbud uden for skolen. Det falder uden for skolelederens kompetence at træffe endelig beslutning herom alene, idet spørgsmålene også involverer andre skoler." Her træffes afgørelsen af kommunalbestyrelsen. Andre mindre omfattende specialundervisningstilbud falder det omvendt ind under skolelederens selvstændige kompetence at træffe beslutning om. Den nøjagtige afgrænsning af, præcist hvilke tilbud skolelederen kan træffe beslutning om alene, kan afhænge af graden af delegation i kommunen. Hvis der er adgang til at påklage en given afgørelse om specialundervisning til klagenævnet efter bestemmelserne herom, vil skolelederen være forpligtet til at vejlede forældre og elev herom, jf. forvaltningslovens § 25. Der henvises i øvrigt til notatets afsnit II, 7).

Det er udtrykkeligt fremhævet i lovforslagets bemærkninger, at indplacering på et lavere klassetrin ikke må være den almindelige reaktion på, at en elev kommer fagligt bagud under sin skolegang. Det vil blive et af punkterne i den evaluering, der vil blive gennemført. Elevers og forældres tilfredshed med reguleringen vil også blive et punkt heri.

Ved en kommende revision af bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand vil skolelederens vejledningspligt i forbindelse med, at der i forbindelse med skolelederens afgørelse om klassetrinsindplacering er givet afslag på specialklasse, specialskole eller støtte i den overvejende del af undervisningstiden, endvidere blive søgt præciseret.

Lovforslagets § 1, nr. 11, indebærer ingen forringelse af elevrådets kompetence, men er rent ordensmæssig. Et udvalg m.v. vil således også være omfattet af lovens § 46, stk. 2, selvom det ikke er skolelederen selv, der har nedsat det, når nedsættelsen er sket på dennes ansvar.

En personlig garanti for det enkelte barn, således at alle børn er garanteret at få tilbudt samlet ni års undervisning, som ønsket af LOS, falder uden for rammerne af lovforslaget.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 29-30, at det med de foreslåede præciseringer og ændringer af folkeskoleloven vil følge af lovgivningen i øvrigt, at skolelederen, når denne træffer konkrete beslutninger om skolens elever, må anses som en selvstændig myndighed i relation til videregivelse af fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed. Når Datatilsynet finder, at dette vil have konsekvenser for dataansvarets placering, skal der peges på, at det med den nuværende affattelse af folkeskoleloven har givet anledning til tvivl, hvorvidt skolen og/eller skolelederen i et eller andet omfang udgør en selvstændig myndighed i henhold til forvaltningslovens § 28, stk. 6, og i hvilket nærmere omfang det er tilfældet, jf. "Forvaltningsloven. Med kommentarer af John Vogter", 3. udgave, 2001, s. 593-94. Der er med de nævnte bemærkninger alene tilsigtet en afklaring af, i hvilket omfang skolelederen udøver en selvstændig kompetence og derved udgør en selvstændig myndighed, mens det omvendt ikke er hensigten med lovforslaget at omplacere dataansvaret i forhold til i dag. Undervisningsministeriet vil drøfte de nærmere implikationer af Datatilsynets høringssvar med Datatilsynet og KL.

Ud over ovennævnte eventuelle ændringsforslag forventes de fremsatte bemærkninger ikke at give anledning til ændringer af L 186.

3) Præcisering af skolebestyrelsens kompetence, herunder værdiregelsæt

DLF finder det vigtigt, at et værdiregelsæt tilvejebringes ved en proces, hvor både skolens elever, medarbejdere og forældre får mulighed for at drøfte og komme med forslag til indholdet, inden skolebestyrelsen endelig fastlægger indholdet.

KL finder det positivt, at det præciseres, at skolebestyrelsen ikke har arbejdsgiveransvar og derfor ikke skal føre tilsyn med skolens virksomhed, når dette omfatter personale- og elevsager. KL finder, at det er unødvendigt at lovgive yderligere om værdiregelsæt og antimobbestrategi.

BKF finder det positivt, at det præciseres, at skolebestyrelsens tilsyn ikke omfatter personsager. Foreningen tilslutter sig endvidere intentionen med ændringen vedrørende ordensregler og værdiregelsæt, men er i øvrigt af den opfattelse, at det at bruge værdibegrebet sammen med regler fratager noget af det centrale fra værdibegrebet.

Efter Skole og Samfunds opfattelse er det en ren "de jure"-betragtning, at lovforslaget ikke indebærer nogen begrænsninger i skolebestyrelsens kompetenceforhold. Skolebestyrelsens indflydelse vil de facto blive svækket. En skoles ledelse består af såvel skolebestyrelsen som skolelederen, og den enkelte skole er først og fremmest lokalområdets skole, hvis virksomhed skal tilpasses lokalområdets behov. Skole og Samfund er derfor bekymret, når det foreslås at ændre ordet "skolen" til "skolens leder" eller "vedkommende lærer" eller lignende, samtidig med at der sker en understregning af kommunalbestyrelsens kompetence i forhold til de enkelte skoler. Den enkelte skole ses altså ikke længere som lokalområdets skole, men som et kommunalt servicetilbud på linje med andre servicetilbud. Foreningen kritiserer især forslaget om, at skolebestyrelsens tilsyn ikke omfatter "personale- og elevsager". Det anføres, at problemer på skolen kan risikere ikke at blive løst, fordi skolebestyrelsen afskæres fra at gøre skolelederen opmærksom på et problem, idet skolebestyrelsen ikke kan tage den konkrete sag op med skolelederen. Skole og Samfund foreslår i stedet for de foreslåede lovændringer en tilsynsmodel, som er inspireret af tilsynet med de frie skoler, hvor kommunalbestyrelsen fører et overordnet tilsyn, mens det daglige tilsyn - uden nogen form for indskrænkning - påhviler skolens bestyrelse og forældrekreds.

Danske Skoleelever er positiv over for forslaget om, at skolebestyrelsen bliver pålagt at udarbejde en antimobbestrategi, men mener, at kommunerne bør kompenseres herfor.

Børnerådet kan som udgangspunkt tilslutte sig forslaget om udformningen af et værdiregelsæt, men anfører, at det nærmere samspil mellem denne ændring og kravet om undervisningsmiljøvurderinger i lov om undervisningsmiljø ikke fremgår af forslaget, herunder spørgsmålet om, hvordan det skal sanktioneres, hvis bestemmelsen om udarbejdelse af et værdiregelsæt ikke overholdes. Rådet foreslår, at dokumentationen for såvel undervisningsmiljøvurderinger som for formuleringen af og opfølgning på værdiregelsættet indarbejdes i den årlige kvalitetsrapport, og at ministeriet dermed pålægges ansvaret for evt. opfølgning, hvis loven ikke overholdes. Rådet kritiserer, at skolebestyrelsens afgørelser efter kompetencebestemmelserne i § 44 ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Bemærkninger:

De fremsatte bemærkninger forventes ikke at give anledning til ændringer i L 186.

Anvendelsen af begrebet "værdiregelsæt" medvirker til at holde de lokalt besluttede retningslinjer adskilt fra folkeskolens generelle værdigrundlag, som dette fremgår af folkeskolelovens formålsparagraf.

Det fremgår udtrykkeligt af lovforslagets bemærkninger, at lovforslaget ikke indebærer nogen begrænsninger i skolebestyrelsens kompetenceforhold. Folkeskolelovens anvendelse af ordet "skolen" gør det i en række tilfælde uklart, om der sigtes til skolens leder eller til lærerne eller eventuelt til lederen og læreren i forening, eller om hensigten har været at afskære kommunalbestyrelsens kompetence på de nævnte områder. Det er den tvivl, der foreslås ryddet af vejen. De forskellige forslag - bortset fra forslagene om udvidelse af skolelederens ledelsesrum - ændrer ikke på den gældende opgavefordeling.

Bestemmelsen om skolebestyrelsens tilsyn fastsætter, hvad skolebestyrelsen har pligt til at føre tilsyn med. Med forslaget præciseres det, at personale- og elevsager ikke er omfattet af tilsynspligten. Det skal ses i forlængelse af, at skolebestyrelsen efter den nugældende lov ikke har nogen kompetence i forhold til personale- og elevsager, hvorfor sådanne sager i forvejen ikke er omfattet af skolebestyrelsens tilsynspligt.

Ifølge bemærkningerne er indsættelsen af "personale- og elevsager" begrundet i hensynet til kommunalbestyrelsens ansættelses- og afskedigelseskompetence og hensynet til beskyttelse af personhenførbare oplysninger. Forslaget er ikke til hinder for, at skolebestyrelsen fortsat kan tage spørgsmål op med skolelederen, der har sit udgangspunkt i konkrete personsager, og skolelederen kan i samme omfang som hidtil videregive personoplysninger til skolebestyrelsen til brug for behandlingen af det rejste spørgsmål. Der skal i alle tilfælde foretages en konkret vurdering af, om videregivelse af en given oplysning er berettiget i henhold til straffelovens og forvaltningslovens regler om tavshedspligt, persondataloven m.v.

Tilsynsmodellen fra de frie grundskoler kan ikke overføres til folkeskoleområdet. På de frie grundskoler er det skolens bestyrelse, der har ansvaret for institutionen, herunder det økonomiske. I forhold til folkeskolen påhviler ansvaret kommunalbestyrelsen.

Det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til folkeskolelovens § 40 a om kvalitetsrapporter, at spørgsmålet om kommunernes ansvar for undervisningsmiljøet reguleres i en anden lovgivning, dvs. undervisningsmiljøloven. Kvalitetsrapporten har således en klar afgrænsning med udgangspunkt i det indholdsmæssige ("det faglige niveau", herunder "den pædagogiske udvikling"), nemlig kommunalbestyrelsens ansvar for kvaliteten af folkeskolens undervisning. Herudover påhviler der kommunalbestyrelsen som ejere af folkeskolerne andre typer af ansvar/forpligtelser efter lovgivningen, bl.a. i relation til undervisningsmiljø og arbejdsmiljø på skolerne. Det bemærkes, at det eksplicit er understreget i L 186's bemærkninger (jf. bemærkningerne til § 1, nr. 24), at kommunalbestyrelsens ansvar for folkeskolen også omfatter spørgsmål om undervisningsmiljøet, herunder en pligt til at sikre sig, at der bliver udarbejdet

undervisningsmiljøvurderinger og fulgt op herpå. Samtidig er skoleledernes og skolebestyrelsernes ansvar i forhold til undervisningsmiljøet blevet understreget.

Forslaget i § 1, nr. 35, om, at skolebestyrelsens afgørelser efter § 44, stk. 2-6 og 9, ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed, er udtryk for, at skolebestyrelsens vedtagelser i henhold til disse bestemmelser ikke har karakter af konkrete afgørelser, hvorfor de - som i dag - ikke kan påklages til kommunalbestyrelsen. Formuleringen er således alene ordensmæssig.

4) Præcisering af lærernes kompetence

DA finder (jf. lovudkastets § 1, nr. 6, hvorefter bestemmelserne om elevernes valg af fag og fortsat skolegang i 10. klasse samt valg af fag og brobygning i 10. klasse foreslås præciseret), at regeringen med lovforslaget bør præcisere, at Ungdommens Uddannelsesvejledning altid skal inddrages i elevens valg af 10. klasse.

Danske Handicaporganisationer finder, at § 1, nr. 6, svækker elevernes og forældrenes indflydelse.

LOS finder det positivt, at det præciseres, at det er elevens lærere evt. med inddragelse af Ungdommens Uddannelsesvejledning, der har ansvaret for at drøfte fag og fortsat skolegang med eleven.

Bemærkninger:

De fremsatte bemærkninger forventes ikke at give anledning til ændringer i L 186.

Spørgsmål om inddragelse af Ungdommens Uddannelsesvejledning reguleres i vejledningsloven. Forslaget i § 1, nr. 6, ændrer ikke på, at de omhandlede beslutninger træffes af eleverne, og at det sker i samråd med bl.a. forældrene. Elevernes og forældrenes indflydelse svækkes således ikke.

5) Ajourføring og udmøntning af bemyndigelsen til at fastsætte regler om foranstaltninger til fremme af god orden i skolerne

BKF tilslutter sig forslaget om at ændre reglerne vedrørende overflytning af elever til fremme af god orden og lægger i denne forbindelse vægt på orienteringen til forvaltningen og accept på modtagende skole som sikring af, at grundlaget er i orden.

Danske Skoleelever er kritisk over for, at der lægges op til, at skolen skal have mulighed for at inddrage elevernes personlige genstande uden for skoletiden.

Danske Handicaporganisationer anfører, at man møder en del børn, der ikke får tilgodeset deres behov i tilrettelæggelsen af undervisningen og via undervisningsdifferentiering, og at nogle børn reagerer kraftigt på dette. Foreningen tilføjer, at disse elever nu i stedet for at få tilgodeset deres undervisningsbehov skal mødes med en begrænsning i valgmulighederne, jf. det frie skolevalg, og dermed diskrimineres i forhold til de børn, der profiterer af almindelig gennemsnitlig undervisning.

Det Centrale Handicapråd giver udtryk for, at elever med funktionsnedsættelse fortsat skal have adgang til frit skolevalg.

Sker en overflytning til en anden skole uden hverken elevens og forældrenes tilslutning, vil sandsynligheden for en vellykket overflytning efter LOS' opfattelse være meget lille.

I øvrigt henvises til notatets afsnit II, 2).

Bemærkninger:

De fremsatte bemærkninger forventes ikke at give anledning til ændringer i L 186.

Det vil, jf. Danske Handicaporganisationers høringssvar, fortsat være skolelederens og lærernes ansvar, at undervisningen differentieres, jf. lovens § 18. Det vil være retsstridigt at bruge de udvidede muligheder for at overflytte elever til en anden skole til fremme af den gode orden til at fjerne elever, blot fordi det er vanskeligt at opfylde særlige behov, som eleven måtte have.

Den enkelte skole bestemmer selv, hvilke ordensregler der skal gælde på skolen. Det bedste er, når skolelederen og/eller skolebestyrelsen i en positiv dialog med forældrene finder frem til et godt regelsæt, som alle kan være enige om. Nogle skoler har gjort brug af muligheden for at beholde en elevs mobiltelefon eller lignende efter skoletid. Folketingets Ombudsmand har imidlertid udtalt, at der efter hans opfattelse ikke er lovhjemmel til dette. Etablering af en sådan lovhjemmel, jf. Danske Skoleelevers høringssvar, til at fastsætte regler om, at tilbageholdelsen af inddragne private genstande kan opretholdes ud over det tidspunkt, hvor skolens tilbud ophører, vil kræve, at der fremsættes ændringsforslag til L 186. Der er p.t. ikke gennemført drøftelser med partierne bag folkeskoleloven herom.

6) Ajourføring og udmøntning af bemyndigelsen til at fastsætte regler om valg af forældrerepræsentanter til skolebestyrelsen m.v.

KL er positiv over for muligheden for forskudte valg og opstilling af kandidater på forældremøder.

Skole og Samfund støtter forslagene. Foreningen ser forslaget i § 1, nr. 18, hvorefter det foreslås at ændre bestemmelsen om repræsentation i skolebestyrelsen af forældre til børn i specialklasser, som en klar forbedring af disse forældres muligheder for at få deres interesser varetaget. Foreningen anfører, at den hilser muligheden for at påbegynde skolebestyrelsens valgperiode på et andet tidspunkt end den 1. april velkommen.

Såvel KL som Skole og Samfund kvitterer for tilsagnet om indflydelse i forhold til udmøntningen af bemyndigelsen. Også Skolelederne stiller sin viden og indsigt på området til rådighed i det videre arbejde med udmøntning af bemyndigelsen.

BKF er meget positiv over for muligheden for forskudte valg, opstilling af kandidater på forældremøder og fjernelse af henvisningen til lov om kommunale valg.

Landsforeningen af 10. klasseskoler i Danmark gør opmærksom på, at der er en uens sammensætning af skolebestyrelserne på landets 10. klassecentre, og foreslår, at der udarbejdes klare og ensartede regler for sammensætningen af skolebestyrelsen på 10. klassecentrene.

Bemærkninger:

De fremsatte bemærkninger forventes ikke at give anledning til ændringer i L 186.

Det kan oplyses, at lovforslagets § 1, nr. 19, om en ændring af folkeskolelovens § 42, stk. 11, ikke giver adgang til at fravige begyndelsestidspunktet for de enkelte medlemmers funktionsperiode, men kun disses udstrækning, nemlig i de tilfælde, hvor der besluttet forskudte valg.

Med henvisning til det af Landsforeningen af 10. klasseskoler i Danmark anførte synspunkt om skolebestyrelserne på 10. klassecentrene kan det oplyses, at kommunalbestyrelsen efter folkeskoleloven har mulighed for at fravige de almindelige bestemmelser om sammensætning af skolebestyrelsen, forældrerepræsentanternes funktionsperiode m.v. for skoler, der kun omfatter 10. klassetrin, og at Undervisningsministeren kan fastsætte nærmere regler om betingelserne for fravigelse. I forbindelse med den kommende ajourføring af skolebestyrelsesbekendtgørelsen vil behovet for at udarbejde mere ensartede regler for sammensætningen af skolebestyrelsen på 10. klassecentrene blive overvejet.

7) Andet

a) I forbindelse med den sproglige ajourføring i § 50, stk. 2, 1. pkt., peger BKF på, at der er behov for at overveje også at lade reglerne i dagtilbudsloven gælde i forbindelse med behandlingsmæssigt fripladstilskud (SFO på specialskoler). Danske Handicaporganisationer mener, at der er tale om en klar forringelse, når børn i SFO ikke er berettiget til en halv behandlingsmæssig friplads på lige fod med børn i fritidshjem, klub m.v.

Bemærkninger:

§ 50, stk. 2, i folkeskoleloven giver kommunalbestyrelsen hjemmel til at yde hel eller delvis fripladstilskud til forældre til børn i skolefritidsordninger under hensyn til forældrenes økonomiske forhold, eller hvor sociale eller pædagogiske forhold gør sig gældende, efter reglerne om kommunens tilskud til brug for dagtilbud til børn, forældrenes egenbetaling og fripladstilskud m.v. De nævnte regler fra (nu) Indenrigs- og Socialministeriet (dagtilbudsloven med tilhørende bekendtgørelse) indeholder hjemmel til at yde søskendetilskud og fripladstilskud såvel af økonomiske, sociale og pædagogiske grunde som af behandlingsmæssige grunde. Selvom § 50, stk. 2, ikke selv tager stilling til, i hvilket omfang der skal ydes behandlingsmæssig friplads, men alene indeholder en henvisning til Indenrigs- og Socialministeriets regelsæt om tilskud til dagtilbud, forældrenes egenbetaling og fripladstilskud m.v., efter hvilket der under nogle nærmere angivne betingelser skal ydes behandlingsmæssigt fripladstilskud, er det Undervisningsministeriets vurdering, at der er fornøden hjemmel til, at kommunerne yder behandlingsmæssigt fripladstilskud i henhold til reglerne herom i Indenrigs- og Socialministeriets regelsæt. Men det må erkendes, at denne retsopfattelse ikke har fundet klart udtryk i folkeskoleloven.

§ 1, nr. 34, i L 186 om præcisering af § 50, stk. 2, 4. pkt., berører ikke spørgsmålet om, i hvilket omfang der skal ydes behandlingsmæssigt fripladstilskud i forhold til skolefritidsordninger. Foranlediget af det anførte overvejes det at fremsætte ændringsforslag med henblik på at tydeliggøre hjemmelsgrundlaget.

b) Klagenævnet for vidtgående specialundervisning anfører, at klagenævnet har forstået lovbemærkningerne således, at klagenavnets kompetence udvides i forhold til skolelederens afgørelser om indplacering på samme klassetrin, hvis afgørelsen må betragtes som afslag på specialundervisning efter folkeskolelovens § 20, stk. 2, og § 21, stk. 1, men at klagenavnets kompetence i øvrigt er uændret. Klagenævnet vurderer, at de foreslåede konsekvensændringer i folkeskolelovens § 51 kan føre til en usikkerhed om klagenavnets kompetence, særligt i forhold til § 51, stk. 4. Efter klagenavnets vurdering vil den ændrede formulering af folkeskolelovens § 51, stk. 4, i kombination med ændringen af lovens § 51, stk. 1, kunne give indtryk af, at alle afgørelser med berøring til indholdet af specialundervisningsforanstaltninger, der ligger ud over den almindelige specialundervisning, vil kunne påklages til klagenævnet, herunder afgørelser truffet af den enkelte skoleleder i medfør af lovens § 2, stk. 2, og § 45 om undervisningens organisering og tilrettelæggelse. I den forbindelse peger klagenævnet på, at retstilstanden i dag er således, at skolelederens beslutninger om tilrettelæggelse af undervisningen m.v. ikke kan påklages til klagenævnet, idet sådanne beslutninger kan indbringes for kommunalbestyrelsen, og at det først er kommunalbestyrelsens afgørelse, som klagenævnet kan tage stilling til. Klagenævnet foreslår endelig, at bestemmelserne i § 51 ændres således, at klagenavnets kompetence i forhold til afgørelser om specialundervisning præciseres yderligere.

Bemærkninger:

De foreslåede ændringer i lovens § 51 vedrørende Klagenævnet for vidtgående specialundervisningskompetence tilsigter ikke at udvide klageadgangen i forhold til, hvilke sager der kan påklages til klagenævnet. Der er således ingen ændringer i forhold til, hvilke indholdsmæssige spørgsmål der kan indbringes for klagenævnet.

De foreslåede ændringer er en konsekvens af, at skolelederens konkrete afgørelser vedrørende skolens elever ikke kan behandles af kommunalbestyrelsen, dvs. de kan indbringes direkte for klagenævnet. Hvis der er tale om et tilbud, som det ikke falder ind under skolelederens selvstændige kompetence at træffe afgørelse om, jf. notatets afsnit II, 2), skal klagenævnet fortsat afvise at behandle en klage og hjemvise denne til kommunalbestyrelsen. Der ses ikke at være behov for at præcisere bestemmelserne i § 51 yderligere.

I forbindelse med en kommende revision af bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand vil det blive søgt præciseret, hvilke afgørelser vedrørende det nærmere indhold af specialundervisningen, der kan indbringes for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

c) Danske Handicaporganisationer foreslår, at lovforslaget ændres, således at der etableres en udvidet klageadgang til Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning, der omfatter al specialundervisning - kvalitet og omfang - også, når barnet ikke har behov for specialundervisning i den overvejende del af undervisningen. Det Centrale Handicapråd giver udtryk for lignende synspunkter.

Skole og Samfund foreslår, at hvis muligheden for at indbringe skolelederens afgørelser for kommunalbestyrelsen fjernes, skal der i stedet indføres en anden form for klageadgang, evt. ved at lovfæste en statslig klageinstans.

Danske Skoleelever foreslår, at hvis kommunalbestyrelsen ikke længere skal kunne omstøde skoleledelsens beslutninger, skal skolebestyrelsen overtage rollen som klageinstans.

Bemærkninger:

Forslagene om udvidet klageadgang til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning og om etablering af nye klagemuligheder i forhold til skolelederens beslutninger generelt falder uden for rammerne af lovforslaget.

III. I øvrigt

Der er i det fremsatte lovforslag foretaget en række mindre ændringer af fortrinsvis redaktionel og lovteknisk karakter i forhold til høringsudkastet.

Bilag 1

Oversigt over høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen (Præcisering af ansvarsforholdene i folkeskolen m.v.)

Høringsparter	Høringssvar		
	Ja	Bemærkninger	Nej
Børne- og Kulturchefforeningen (BKF)	x	Ja	
Børnerådet	x	Ja	
Danmarks Evalueringsinstitut (EVA)			x
Danmarks Lærerforening (DLF)	x	Ja	
Dansk Arbejdsgiverforening (DA)	x	Ja	
Danske Handicaporganisationer	x	Ja	
Danske Regioner	x	Nej	
Danske Skoleelever (DSE)	x	Ja	
Dansk Friskoleforening			x
Dansk Industri (DI)	x	Ja	
Datatilsynet	x	Ja	
Det Centrale Handicapråd	x	Ja	
Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination			x
Efterskoleforeningen	x	Nej	
Fag og Arbejde (FOA)			x
Forbundet for pædagoger og klubfolk (BUPL)	x	Nej	
Frie Grundskolers Fællesråd	x	Nej	
Frie Skolers Lærerforening			x
Husholdnings- og Håndarbejdsskolerne			x
Institut for Menneskerettigheder			x
KL	x	Ja	
Klagenævnet for vidtgående specialundervisning	x	Ja	
Konkurrencestyrelsen			x
Københavns Kommune			x
Landsforeningen af 10. klasseskoler i Danmark	x	Ja	
Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud (LOS)	x	Ja	
Landsforeningen af Ungdomsskoleledere (LU)			x
Landsorganisationen i Danmark (LO)			x
Rigsrevisionen			x
Rådet for Etniske minoriteter			x
Skolelederne	x	Ja	
Skole og Samfund	x	Ja	
Uddannelsesforbundet			x
Ungdomsringen			x
Ungdomsskolernes Udviklingscenter			x