



Undervisningsministeriet
Frederiksholms Kanal 21
1220 København K

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Retsgrundlaget for undervisning i opholdssteder og døgninstitutioner uden intern skole

19-11-2017

Dok.nr. 17/04651 RI
Bedes oplyst ved henvendelse

Jeg har behandlet en konkret sag om det undervisningstilbud, som en ung anbragt pige på 14 år fik i et opholdssted for børn og unge.

Sagen har vist, at der tilsyneladende kan være uklarhed om, hvad der gælder vedrørende undervisningstilbud til børn og unge, som anbringes i opholdssteder (eller døgninstitutioner) uden intern skole, og som ikke kan henvises til et undervisningstilbud i folkeskolen eller et andet eksternt undervisningstilbud.

Problemstillingen er omtalt i en rapport, som LOS – De private sociale tilbud og Foreningen af danske døgninstitutioner for børn og unge har udgivet, med titlen "Undersøgelse af anbragte børns undervisning. Skoleåret 2012/2013".

Problemstillingen angår formentlig et lille antal børn og unge, men for dem er den reel og alvorlig.

Jeg henviser til, at en række undersøgelser viser, at skolen er central for anbragte børn og unge, jf. f.eks. Børnerådets rapport fra 2012 "De prøver at gøre det så normalt som muligt. Et indblik i 113 anbragte børns liv".

Jeg har i dag afsluttet den konkrete sag.

Det skyldes, at der ikke er udsigt til, at en fortsat undersøgelse af sagen vil kunne hjælpe den unge pige til en bedre retsstilling, bl.a. fordi den angår et afsluttet sagsforløb i 2013-2014, og fordi den unge pige nu er voksen.

Samtidig har jeg besluttet – med den konkrete sag som eksempel – at rejse en generel sag på eget initiativ over for Undervisningsministeriet om bl.a., hvilket retsgrundlag der gælder for undervisning i opholdssteder eller døgninstitutioner uden en intern skole. Jeg henviser til § 17, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

1. Den konkrete sag

Den konkrete sag angår en ung pige, der fra maj 2013 til april 2014 var frivilligt anbragt i et opholdssted for børn og unge (nu § 66, stk. 1, nr. 5, i service-loven, jf. lovbekendtgørelse nr. 988 af 17. august 2017). Pigen gik i 7. klasse ved anbringelsens start og var i den undervisningspligtige alder under anbringelsen.

I forbindelse med anbringelsen besluttede den anbringende kommune, at pigen skulle modtage "et internt skoletilbud" i opholdsstedet. Dette fremgår også af den handleplan, som kommunen udarbejdede i samarbejde med pigens forældre.

Fra anbringelsens start modtog hun dette interne skoletilbud. Tilbuddet blev af den anbringende kommune beskrevet som "intern forberedende undervisning 10 timer ugentlig, indtil hun er (...) stabil til skolegang i ekstern skole". Den forberedende undervisning indgik ifølge den anbringende kommune i et helhedsorienteret behandlingstilbud.

Den anbringende kommune henviste til et udateret ugeskema med indlagt undervisning fra anbringelsens begyndelse. Af skemaet fremgår, at den unge pige havde "Undervisning Selvudvikling" tirsdag fra kl. 10-12, onsdag fra 14-18 (i dette tidsrum er der også "opsamling opgaver") og torsdag fra kl. 10-12. På skemaet indgår tillige bl.a. "Træning" (2 x kl. 10-12.30), "Svømning/Bibliotek" (kl. 13-16) og "Hallén" (kl. 10-12.30).

Den anbringende kommune modtog i forbindelse med et tilsynsbesøg i opholdsstedet kort tid efter anbringelsen og efterfølgende oplysninger fra opholdsstedet om den unge piges undervisning.

Af en evaluering og en status fra opholdsstedet fremgår det, at pigen deltog i skoleundervisningen i opholdsstedet. Undervisningen foregik i en klasse med 3-5 elever. Ifølge evalueringen skulle den unge pige starte i skole eksternt, når hun var vurderet klar.

Det fremgår af sagen, at den unge pige efter et stykke tid ikke ville samarbejde om undervisningen, og at skolelæreren konstaterede, at det ikke var muligt at undervise pigen.

Ca. et halvt år efter anbringelsen kontaktede beliggenhedskommunen den lokale folkeskole om, at den unge pige skulle starte i skolen, men dette skete – så vidt jeg har kunnet se – ikke.

I stedet blev hun tilbudt "undervisning af privat lærer 2x3 timer ugentlig" i opholdsstedet. Denne undervisning er af beliggenhedskommunen beskrevet

som "enkeltmandsundervisning". I elevstamkortet i kommunens sagsakter er undervisningen beskrevet som "hjemme/privat-undervisning".

Ifølge de oplysninger, som jeg har modtaget, har den unge pige ikke været indskrevet i en skole i beliggenhedskommunen under anbringelsen. Derimod var pigen indskrevet i en skole i anbringelseskommunen under anbringelsen. Beliggenhedskommunen udtalte til mig, at kommunen ikke var i stand til at være opmærksom på tilflyttede elever, så længe de stadig var indskrevet på en skole i en anden kommune.

Opholdsstedet har i en telefonsamtale med en af mine medarbejdere oplyst, at opholdsstedet ikke havde intern skole under den unge piges anbringelse, og at opholdsstedet derfor heller ikke havde en overenskomst med beliggenhedskommunen.

På baggrund af sagens oplysninger – herunder kommunernes udtalelser til mig – står det mig ikke klart, hvilket retsgrundlag der gælder for det undervisningstilbud, som den unge pige modtog under anbringelsen.

2. Reglerne på området

2.1. Når en kommune skal træffe afgørelse om valg af konkret anbringelsessted, skal der samtidig tages stilling til barnets skolegang. Ligger anbringelsesstedet i en anden kommune, har kommunen pligt til at underrette den stedlige kommune forud for anbringelsen (servicelovens § 68 b, stk. 1).

Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler om kommunens inddragelse og godkendelse af undervisningstilbud til børn og unge, der af kommunen er anbragt i et anbringelsessted i en anden kommune (folkeskolelovens § 20, stk. 7, nu lovbekendtgørelse nr. 989 af 23. august 2017).

Ministeren har udnyttet bemyndigelsen i bekendtgørelsen om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder (herefter "specialundervisningsbekendtgørelsen"). De gældende regler fremgår af bekendtgørelse nr. 702 af 23. juni 2014 (tidligere bekendtgørelse nr. 407 af 25. april 2013).

Ønskes en elev anbragt i et anbringelsessted i en anden kommune, skal den anbringende kommune inddrage beliggenhedskommunen forud for eller senest ved anbringelsen. Formålet er at etablere en faglig dialog om elevens undervisningstilbud (specialundervisningsbekendtgørelsens § 5).

2.2. Specialundervisning kan indrettes i et anbringelsessted, der er oprettet eller godkendt efter serviceloven (§ 20, stk. 5, i folkeskoleloven). Der er i disse tilfælde tale om en såkaldt intern skole.

En kommune kan efter overenskomst med et anbringelsessted, der ligger i kommunen, henvise elever til specialundervisning i anbringelsesstedet (folkeskolelovens § 22, stk. 5, 2. pkt.).

Henvisning af en elev til specialpædagogisk bistand i et privat eller selvejende anbringelsessted er betinget af, at der på forhånd mellem institutionen og beliggenhedskommunen er indgået overenskomst om undervisningens omfang, indhold og tilrettelæggelse (§ 14, stk. 1, 1. pkt., i specialundervisningsbekendtgørelsen).

Det er beliggenhedskommunen, der træffer beslutning om at henvise en elev til specialpædagogisk bistand i anbringelsesstedet (specialundervisningsbekendtgørelsens § 3, stk. 1).

Hvis beliggenhedskommunen ønsker at henvise en elev fra en anden kommune til specialpædagogisk bistand i anbringelsesstedet i stedet for et undervisningstilbud i folkeskolen, gælder proceduren i § 6 i specialundervisningsbekendtgørelsen.

Time- og læseplanerne for undervisningen i en intern skole på et anbringelsessted skal omfatte folkeskolens fulde fagrække (§ 14, stk. 2, og § 15, stk. 2, i specialundervisningsbekendtgørelsen).

For elever, der er henvist til specialpædagogisk bistand på et anbringelsessted, er der mulighed for, at eleven kan fritages for undervisning i et fag, dog ikke for så vidt angår dansk og matematik. Eleven kan også i ganske særlige tilfælde midlertidigt modtage al undervisning som enkeltmandsundervisning, og undervisningstiden kan nedsættes, hvis elevens helbred ifølge lægeerklæring ikke tillader gennemførelse af fuld undervisning (§ 18 i specialundervisningsbekendtgørelsen, der henviser til de relevante regler).

2.3. Hvis en elev i et anbringelsessted i en anden kommune skal henvises til et undervisningstilbud i folkeskolen, skal beliggenhedskommunen inddrage den anbringende kommune med henblik på, at der etableres en faglig dialog om elevens undervisningstilbud i folkeskolen (§ 7 i specialundervisningsbekendtgørelsen).

2.4. Der må højst gå 3 uger (15 skoledage) fra anbringelsen i et anbringelsessted i en anden kommune, før eleven får et undervisningstilbud i anbringelsesstedet eller i folkeskolen.

I den mellemliggende tid skal der etableres enkeltmandsundervisning, medmindre den anbringende kommune kan godkende et andet undervisningstilbud (§ 6, stk. 2, og § 7, stk. 2, i specialundervisningsbekendtgørelsen).

2.5. Elever, der af hensyn til deres sundhed eller velfærd ikke kan undervises i skolen, undervises i deres hjem eller på den institution, hvor de opholder sig. Ministeren fastsætter regler om undervisningen (folkeskolelovens § 23).

Sådanne regler er nu fastsat i bekendtgørelsen om sygeundervisning af elever i folkeskolen og frie grundskoler (bekendtgørelse nr. 694 af 20. juni 2014).

2.6. Friskoleloven (nu lovbekendtgørelse nr. 785 af 21. juni 2017 om friskoler og private grundskoler m.v.) indeholder i kapitel 8 regler om undervisning i hjemmet m.v.

I bemærkningerne til § 1, nr. 7, i forslaget til lov nr. 413 af 6. juni 2002 om ændring af lov om friskoler og private grundskoler m.v. (Krav til skolen og styrkelse af tilsynet m.v.) er hjemmeundervisning beskrevet.

Af lovbemærkningerne fremgår bl.a., at hjemmeundervisning principielt kan foregå hvor som helst og varetages af hvem som helst under forudsætning af, at børnene får en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Hjemmeundervisning kan således også foregå på en skole (FT 2001-2002, 2. samling, L 163).

3. Høring af ministeriet

Som det fremgår af pkt. 1 ovenfor, har kommunerne i den konkrete sag bl.a. beskrevet den unge piges undervisning som et "internt skoletilbud", "intern forberedende undervisning 10 timer ugentlig", "enkeltmandsundervisning" og "hjemme/privat-undervisning".

Det står mig ikke klart, hvilken form for undervisningstilbud der er tale om, når en anbragt ung modtager undervisning på et anbringelsessted uden en intern skole. Det står mig heller ikke klart, hvilket retsgrundlag der gælder, og dermed hvilke krav der kan stilles til indholdet af undervisningen. Og det står mig ikke klart, hvilken kommune der skal føre tilsyn undervisningen.

Sagen giver også anledning til tvivl om, hvorvidt der generelt for kommunerne er klarhed over, hvad der gælder, når en ung undervises på et anbringelsessted uden en intern skole.

På den baggrund anmoder jeg venligst ministeriet om en udtalelse.

Jeg beder om, at ministeriet bl.a. redegør for, hvilket retsgrundlag der gælder for undervisning i opholdssteder eller døgninstitutioner, som er omfattet af henholdsvis § 66, stk. 1, nr. 5 og 6, i serviceloven, og som ikke har en intern skole og derfor heller ikke har indgået en overenskomst med beliggenhedskommunen om undervisningens omfang, indhold og tilrettelæggelse.

I den forbindelse beder jeg om, at ministeriet redegør nærmere for retsgrundlaget og herunder oplyser, hvilken myndighed der træffer beslutning om undervisningstilbuddet, og hvilken procedure der gælder for denne beslutning.

Jeg beder også om, at ministeriet redegør for, hvilke krav retsgrundlaget stiller til omfanget, indholdet og tilrettelæggelsen af sådanne undervisningstilbud.

Desuden anmoder jeg om, at ministeriet udtaler sig om, hvilken myndighed der i sådanne tilfælde fører tilsyn med undervisningen, herunder retsgrundlaget for tilsynet.

Jeg beder om at modtage ministeriets udtalelse **senest den 15. januar 2018**.

Ministeriet er velkommen til at kontakte min medarbejder Rikke Ipsen på telefon 33 13 25 12, hvis ministeriet har spørgsmål.

Den unge pige, anbringelseskommunen og beliggenhedskommunen får en kopi af dette brev til orientering.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen