Ankestyrelsen

Ankestyrelsens udtalelse til en organisation

Dato: 07-06-2017

Henvendelse vedrørende Ringsted Kommune – opkrævning af betaling for taleundervisning for børn i private dagtilbud

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Sagsnummer.: 2014 - 172578
SAGSBEHANDLER:
Ann-Britt Møller

Telefon: 3341 1200
EAN-Nr. 5798000354821
skriv til os via ast@ast.dk
www.ast.dk

A – nu B – har den 2. december 2014 rettet henvendelse til Statsforvaltningen, som på daværende tidspunkt i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 førte tilsynet med kommunerne.

A har oplyst, at organisationen mener, at Ringsted Kommune handler i strid med reglerne ved at opkræve betaling for levering af ydelser i form af taleundervisning til børn i private daginstitutioner.

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Resumé

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Ringsted Kommunes praksis med opkrævning af betaling for taleundervisning for børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen – som denne praksis kommer til udtryk i kommunens brev af 23. juni 2014 med overskriften "Ringsted Kommunes PPR-betjening af privatskoler og friskoler" og ved kommunens håndtering af den konkrete sag vedrørende et barn i en privat daginstitution – er i strid med folkeskolelovens § 4, stk. 1, og § 49, stk. 1, samt bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014, idet specialpædagogisk bistand bl.a. i form af taleundervisning til børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen, skal tilbydes vederlagsfrit.

Ankestyrelsen har anmodet byrådet i Ringsted Kommune om inden 2 måneder at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver byrådet anledning til.

Ankestyrelsen skal meget beklage den lange sagsbehandlingstid.

Nedenfor følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund

A – nu B – har den 2. december 2014 rettet henvendelse til Statsforvaltningen og i et vedlagt brev af 29. november 2014 oplyst, at C af Ringsted Kommune har fået oplyst, at bl.a. egentlig taleundervisning, det vil sige den taleundervisning, det kan vise sig, at der er behov for i kølvandet på en udredning/test, ikke kan leveres gratis af kommunen til den private institution.

A har videre oplyst, at det er organisationens opfattelse, at udgifter til sprogindsats, der har et individuelt sigte, skal afholdes fuldt ud af kommunen.

Vedlagt henvendelsen af 2. december 2014 var bl.a. brev af 3. november 2014 fra Ringsted Kommune til A. Heraf fremgår bl.a. følgende:

> "A har i brev af 15. oktober 2014, på vegne af C, henvendt sig til Centerchef D i anledning af kommunikation omkring, hvilke ydelser i UPPR, børnehaven kan trække på vederlagsfrit. D har bedt mig svare på hans vegne.
>
> Det fremgår af sagen, at D den 14. september har fremsendt brev til [navn udeladt]s mor og bedsteforældre med cc til børnehaven, hvori han besvarer en henvendelse fra dem. Efterfølgende har D fremsendt en mail til børnehavens leder, hvori han redegør for, hvilke ydelser, der leveres fra UPPR vederlagsfrit og hvilke ydelser, UPPR tilbyder imod betaling. D har både overfor [navn udeladt]s mor og bedsteforældre samt børnehavens leder udtrykt, at vi gerne vil stille UPPR-ydelser til rådighed imod betaling – for det der ligger ud over de lovpligtige vederlagsfrie UPPR ydelser.
>
> A udtrykker i brev af 15. oktober, at man ikke er enig i, at Ringsted Kommune ikke skal stille UPPR-ydelserne vederlagsfrit til rådighed – uanset ydelsens karakter.
>
> Ringsted Kommune må fastholde den allerede beskrevne sondring imellem ydelser, der stilles til rådighed vederlagsfrist og de, der ydes imod betaling."

Ringsted Kommune har i brev af 12. juni 2015 bl.a. oplyst følgende:

> "Ringsted Kommune har i de vedlagte dokumenter forsøgt at redegøre hvor [for], hvilken ydelse vi kan tilbyde vederlagsfrit til de private institutioner. Som det ses af sagens dokumenter har der allerede været et forløb, hvor Ringsted Kommunes UPPR har været involveret. Ringsted Kommune kan således ikke tilføje yderligere i forhold til det allerede anførte."

Ved telefonisk henvendelse den 15. juni 2015 til Ringsted Kommune, har kommunen oplyst, at henvisningen i kommunens redegørelse til "vedlagte dokumenter" er en henvisning til de dokumenter, Statsforvaltningen har modtaget og har fremsendt til kommunen.

Ringsted Kommune har efter anmodning den 2. maj 2016 sendt kopi af sagens akter til Statsforvaltningen.

Statsforvaltningen har den 3. maj 2016 telefonisk anmodet Ringsted Kommune om at tilsende Statsforvaltningen den mail, som D fra Ringsted Kommune har sendt til børnehavens leder, hvori der redegøres for hvilke ydelser, der leveres fra UPPR vederlagsfrit, og hvilke ydelser UPPR tilbyder mod betaling. Mailen omtales i kommunes brev af 3. november 2014 til A.

Ringsted Kommune har den 3. maj 2016 fremsendt brev af 23. juni 2014 med overskriften "Ringsted Kommunes PPR-betjening af privatskoler og friskoler". Der er ingen adressat påført brevet.

Statsforvaltningen har den 9. maj 2016 telefonisk kontaktet Ringsted Kommune vedrørende brevet, der blev fremsendt den 3. maj 2016, med henblik på afklaring af, om der tillige er udfærdiget et brev vedrørende private daginstitutioner. Ringsted Kommune har oplyst, at håndteringen af ydelserne ligger i skolecentret, at brevet af 23. juni 2014 med dets fulde indhold også gælder for private daginstitutioner, og at brevet er sendt til den omhandlede daginstitution.

Statsforvaltningen har den 10. maj 2016 anmodet det tidligere Ministerium for Børn, Undervisning og Ligestilling om en udtalelse, herunder hvorvidt den kommunale beslutning om mod betaling at yde egentlig taleundervisning til børn i private daginstitutioner efter ministeriets opfattelse er i overensstemmelse med dagtilbudsloven.

Undervisningsministeriet har den 21. december 2016 afgivet udtalelse til brug for sagen. Af udtalelse fremgår bl.a. følgende:

> **"Sammenfattende bemærkninger til Statsforvaltningens henvendelse om taleundervisning til børn i private dagtilbud**
>
> *a. Dagtilbudslovens § 11, stk. 1 og 3, om sprogvurdering og sprogstimulering*
> **7.** Efter dagtilbudslovens § 11, stk. 1 og 3, har kommunalbestyrelsen ansvaret for, at der gennemføres en sprogvurdering af børn i treårsalderen, der er optaget i et dagtilbud, hvis der er sproglige, adfærdsmæssige eller andre forhold, der giver formodning om, at barnet kan have behov for sprogstimulering.
>
> Kommunalbestyrelsen har endvidere ansvaret for, at der gives sprogstimulering til børn, som på baggrund af en sprogvurdering vurderes at have behov for sprogunderstøttende aktiviteter.
>
> Kommunalbestyrelsen forpligtelse efter dagtilbudslovens § 11, stk. 1 og 3, omfatter alle børn, der er optaget i et dagtilbud i kommunen, herunder private dagtilbud der drives i henhold til § 19, stk. 4, i dagtilbudsloven.
>
> **8.** Ringsted Kommune har den 9. maj 2016 telefonisk meddelt Statsforvaltningen, at Ringsted Kommunes brev af 23. juni 2014 om kommunens pædagogisk-psykologiske betjening af privatskoler og friskoler også gælder for private dagtilbud.
>
> Det fremgår ikke tydeligt af brevet, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at der gennemføres en sprogvurdering af børn i treårsalderen, hvis der er sproglige, adfærdsmæssige eller andre forhold, der giver formodning om, at barnet kan have behov for sprogstimulering.
>
> Det fremgår heller ikke af brevet, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at der gives sprogstimulering til børn, som på baggrund af en sprogvurdering vurderes at have behov for sprogunderstøttende aktiviteter.
>
> **9.** I brev af 29. november 2014 har A henvist til dagtilbudsvejledningen - vejledning nr. 9109 af 27. februar 2015 - som begrundelse for, at kommunen ikke kan opkræve betaling for taleundervisning. Af dagtilbudsvejledningen fremgår, hvilke udgifter til sprogstimulering der fuldt ud skal afholdes af kommunen.
>
> Ministeriet skal hertil bemærke, at dagtilbudsloven indeholder hjemmel til [at] give sprogstimulering, men ikke hjemmel til at yde taleundervisning til børn med alvorlige

sprog- og talevanskeligheder, jf. bemærkningerne neden for om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen.

b. Folkeskolelovens § 4, stk. 1, og bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen

10. Det fremgår af folkeskolelovens § 4, stk. 1, at folkeskolen efter regler, der fastsættes af ministeren for børn, undervisning og ligestilling, tilbyder specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen. De gældende regler er fastsat i bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolen.

Folkeskolens specialpædagogiske bistand gives til børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte.

Det fremgår af bekendtgørelsen, at kommunalbestyrelsen efter anmodning fra barnets forældre eller andre med kendskab til barnet skal sørge for, at der foretages en pædagogisk-psykologisk vurdering af barnet. På grundlag af den pædagogisk-psykologiske vurdering m.v. træffer kommunalbestyrelsen beslutning om den specialpædagogiske bistand til barnet, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 1, 1.pkt.

Den specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen, kan omfatte taleundervisning til et barn med alvorlige sprog- og talevanskeligheder. Det er uden betydning for kommunens tilbud om taleundervisning, om det pågældende barn er optaget i et dagtilbud, herunder et privat dagtilbud, eller om barnet ikke er optaget i et dagtilbud.

11. Ringsted Kommune har den 9. maj 2016 telefonisk meddelt Statsforvaltningen, at Ringsted Kommunes brev af 23. juni 2014 om kommunens pædagogisk-psykologiske betjening af privatskoler og friskoler også gælder for private dagtilbud.

Der fremgår følgende af brevet:

''De konsulentydelser, vi fra Skolecentret tilbyder imod betaling, omfatter blandt andet:

- *Egentlig taleundervisning – dvs. den taleundervisning, der kan vise sig behov for, følger i kølvandet på en udredning/test og efterfølgende tilbagemelding, rådgivning og vejledning til de voksne omkring barnet."*

Undervisningsministeriet skal hertil bemærke, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at tilbyde folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, i henhold til reglerne i bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014. Forpligtelsen omfatter alle børn i kommunen, herunder også børn der er optaget i et privat dagtilbud.

Det fremgår endvidere af folkeskolelovens § 49, stk. 1, at alle udgifter ved den specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen, påhviler kommunerne. Der er derfor ikke hjemmel [til at] opkræve betaling for taleundervisning, der ydes i henhold til bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

Ringsted Kommunes brev af 23. juni 2014, hvoraf det fremgår, at Skolecentret tilbyder taleundervisning mod betaling, er derfor ikke i overensstemmelse med folkeskolelovgivningen.

12. Statsforvaltningen har anmodet om, at ministeriet tager stilling til en eventuel ulovligheds nærmere karakter, herunder om den kan karakteriseres som klar.

Hertil bemærkes, at det er ministeriets opfattelse, at det klart fremgår af folkeskolelovens § 4, stk. 1, og § 49, stk. 1, samt bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014, at folkeskolen vederlagsfrit tilbyder specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen. Det er uden betydning, om det enkelte barn er optaget i et privat dagtilbud.

13. Det tilføjes, at den tidligere gældende bekendtgørelse - bekendtgørelse nr. 356 af 24. april 2006 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen - indeholdt de samme forpligtelser for kommunalbestyrelsen som bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014, der trådte i kraft den 1. oktober 2014."

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Retsgrundlag

Der fremgår følgende af §§ 4 og 49 i folkeskoleloven, lovbekendtgørelse nr. 747 af 20. juni 2016:

"§ 4
Efter regler, der fastsættes af ministeren for børn, undervisning og ligestilling, tilbyder folkeskolen specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen. Ministeren for børn, undervisning og ligestilling fastsætter endvidere nærmere regler om adgangen for kommuner, regioner og skoler m.v. til at indhente viden og specialrådgivning samt bistand til kommunens udredning fra den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation.

Stk. 2. Der kan tilbydes elever, hvis udvikling kræver en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte, undervisning i 12 år.

§ 49
Alle udgifter til folkeskolens undervisning m.v., herunder specialundervisning og specialpædagogisk bistand i henhold til § 20, stk. 3, sygeundervisning i henhold til § 23, stk. 2, og udgifter til befordring i henhold til § 26, stk. 3, påhviler kommunerne, for så vidt der ikke er lovhjemmel for, at udgifterne helt eller delvis påhviler staten eller andre.

Stk. 2. Ministeren for børn, undervisning og ligestilling fastsætter regler om, hvilken kommune udgiften til folkeskolens undervisning m.v. endeligt påhviler."

Folkeskolelovens §§ 4 og 49 har været gældende i deres nuværende form siden henholdsvis den 1. august 2009 og den 1. januar 2007.

Af §§ 1, 3 og 4 i bekendtgørelsen om folkeskolens socialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014, fremgår følgende:

> **§ 1**
> Den specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, jf. folkeskolelovens § 4, stk. 1, omfatter følgende:
>
> 1. Specialpædagogisk rådgivning til forældre eller andre, der udøver daglig omsorg for barnet.
> 2. Særlige pædagogiske hjælpemidler, som er nødvendige i forbindelse med den specialpædagogiske bistand til barnet.
> 3. Undervisning og træning af barnet, der er tilrettelagt efter dets særlige forudsætninger og behov.
>
> Stk. 2. Specialpædagogisk bistand gives til børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte.
>
> **§ 3**
> Barnets forældre henvender sig til kommunalbestyrelsen med anmodning om specialpædagogisk bistand til barnet. Andre med kendskab til barnet kan også rette henvendelse til kommunen om specialpædagogisk bistand.
>
> Stk. 2. Efter samråd med forældrene sørger kommunalbestyrelsen for, at der foretages en pædagogisk-psykologisk vurdering af barnet. Den pædagogisk-psykologiske vurdering skal efter samråd med forældrene suppleres med udtalelser fra andre sagkyndige i fornødent omfang, herunder sagkyndige fra andre kommuner. I de mest specialiserede og komplicerede tilfælde kan der indhentes bistand fra den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO), jf. § 11. I den pædagogisk-psykologiske vurdering indgår samtale med barnet og barnets forældre, som kan være til stede under undersøgelsen, og personale ved den dag- eller døgninstitution, hvor barnet er optaget, eller andre, der kan bidrage til belysning af barnets behov.
>
> Stk. 3. Har barnet behov for specialpædagogisk bistand, skal vurderingen indeholde et forslag til den nærmere ordning af den specialpædagogiske bistand. I modsat fald kan vurderingen ledsages af en vejledning til forældre eller andre om, hvilke foranstaltninger der må anses for hensigtsmæssige til forbedring af barnets situation.
>
> Stk. 4. Den pædagogisk-psykologiske vurdering efter stk. 3 afgives efter samråd med barnet og forældrene. Kan der ikke opnås enighed med forældrene, skal den pædagogisk-psykologiske vurdering redegøre herfor.
>
> Stk. 5. Den pædagogisk-psykologiske vurdering fremsendes skriftligt til kommunalbestyrelsen. Samtidig fremsendes en kopi af vurderingen til forældrene.
>
> **§ 4**
> Beslutning om tilbud om specialpædagogisk bistand træffes af kommunalbestyrelsen. Der skal lægges betydelig vægt på barnets og forældrenes ønske med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af den specialpædagogiske bistand. Barnets synspunkter skal tillægges passende vægt under hensyn til barnets alder og modenhed.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen tilbyder forældre, som kommunalbestyrelsen har godkendt til at træne deres barn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne i hjemmet, jf. § 32, stk. 6, i lov om social service, specialpædagogisk bistand efter stk. 1 i hjemmet, hvis barnets udvikling på grund af sprog- og talevanskeligheder kræver en særlig hensyntagen eller støtte.

Stk. 3. Hvis kommunalbestyrelsen finder, at barnets udvikling stiller krav om en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte, der bedst kan imødekommes ved en regional foranstaltning, tilbydes barnet henvisning til et regionalt tilbud, jf. folkeskolelovens § 21, stk. 1. Henvisningen skal være ledsaget af en indstilling om, hvilke foranstaltninger kommunalbestyrelsen efter samråd med barnet og dets forældre og eventuelle særlige sagkyndige finder fornødne.

Stk. 4. Regionsrådet træffer afgørelse om det nærmere indhold af foranstaltningen efter forhandling med kommunalbestyrelsen. Regionsrådet skal ved sin afgørelse lægge betydelig vægt på barnets og forældrenes ønsker. Barnets synspunkter skal tillægges passende vægt under hensyn til barnets alder og modenhed.

Stk. 5. Forældrene skal skriftligt orienteres om alle indstillinger og beslutninger om den specialpædagogiske bistand.

Den tidligere gældende bekendtgørelse, bekendtgørelse nr. 356 af 24. april 2006 om folkeskolens socialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen, indeholdt de samme forpligtelser for kommunalbestyrelsen, som den nugældende bekendtgørelse, der trådte i kraft den 1. oktober 2014.

Ankestyrelsens udtalelse

Undervisningsministeriet har den 21. december 2016 oplyst, at dagtilbudsloven indeholder hjemmel til at give sprogstimulering, men ikke hjemmel til at yde taleundervisning til børn med alvorlige sprog- og talevanskeligheder.

Undervisningsministeriet har samtidig henvist til folkeskolelovens § 4, stk. 1, og § 49, stk. 1, samt bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

Det fremgår af folkeskolelovens § 4, stk. 1, at folkeskolen efter regler, der fastsættes af ministeren for børn, undervisning og ligestilling, tilbyder specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

Undervisningsministeriet har endvidere i udtalelsen af 21. december 2016 oplyst, at kommunen er forpligtet til at tilbyde folkeskolens socialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen, i henhold til reglerne i bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014, at den specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen, kan omfatte taleundervisning til et barn med alvorlige sprog- og talevanskeligheder, og at det er uden betydning for kommunens tilbud om taleundervisning, om det pågældende barn er optaget i et dagtilbud, herunder et privat dagtilbud, eller om barnet ikke er optaget i et dagtilbud.

Endvidere har Undervisningsministeriet oplyst, at alle udgifter ved den specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen efter folkeskolelovens § 49, stk. 1, påhviler kommunerne, hvorfor der ikke er hjemmel til at opkræve betaling for taleundervisning,

der ydes i henhold til bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014 om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

På baggrund af Undervisningsministeriets udtalelse af 21. december 2016 er det således Ankestyrelsens opfattelse, at Ringsted Kommunes praksis med opkrævning af betaling for taleundervisning til børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen – som denne praksis kommer til udtryk i kommunens brev af 23. juni 2014 med overskriften "Ringsted Kommunes PPR-betjening af privatskoler og friskoler" og ved kommunens håndtering af den konkrete sag vedrørende et barn i en privat daginstitution – er i strid med folkeskolelovens § 4, stk. 1, og § 49, stk. 1, samt bekendtgørelse nr. 999 af 15. september 2014, idet specialpædagogisk bistand bl.a. i form af taleundervisning til børn, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen, skal tilbydes vederlagsfrit.

Ankestyrelsen har anmodet byrådet i Ringsted Kommune om inden 2 måneder at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver byrådet anledning til.

Ankestyrelsen skal meget beklage den lange sagsbehandlingstid.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til Ringsted Kommune.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på Ankestyrelsens hjemmeside i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen
kontorchef

Ann-Britt Møller