

Etiske overvejelser om voksenundervisning (-og supplerende grundtilskud)

Indhold

Den fælles udfordring	1
Lovgrundlag for supplerende grundtilskud – uddrag	3
Folkeoplysningsloven kap.4	3
Bekendtgørelsen kap.1	4
Etiske overvejelser og grundprincipper	4
Definition af handicap	4
Udfordring 1 - Handicap i forhold til undervisning i det konkrete emne	4
Udfordring 2 - Partnerskaber	5
Udfordring 3 - Tilskudsbrøker	6
Udfordring 4 - Indsamling af oplysninger om deltagere	7

Den fælles udfordring

Gennem en årrække har udgifter til undervisning med supplerende grundtilskud presset tilskudsrammen i flere kommuner.

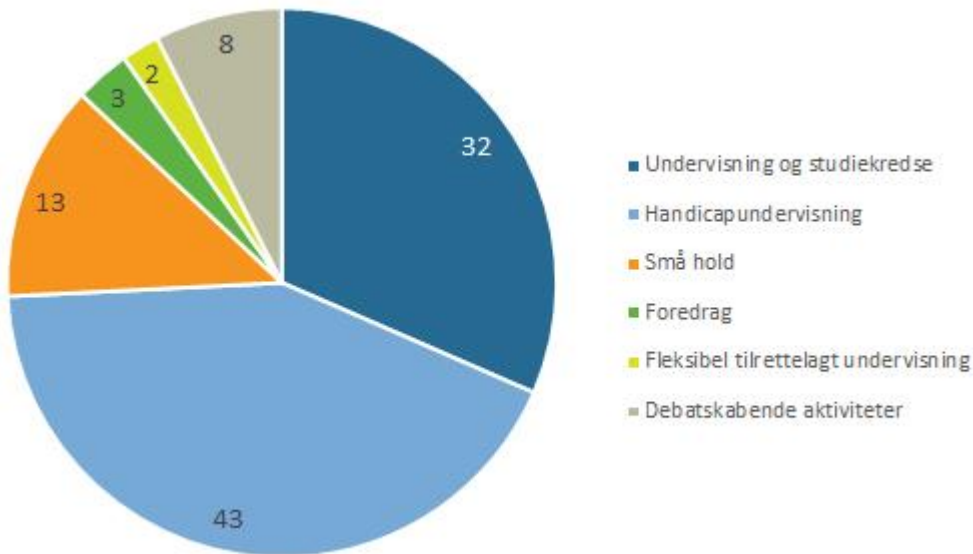
I en række kommuner er budgetterne til folkeoplysning skåret ned over en årrække, og samtidig oplever nogle skoler, at der sker en glidning mellem lovgivninger, hvor f.eks. specialundervisning for voksne eller forvaltningsopgaver som genoptræning overgår til aftenskoleundervisning med deltagerbetaling. Disse forhold presser ikke blot undervisningsrammen for handicappede, men kan også ligge på kanten af folkeoplysningslovens ramme, hvor undervisning altid skal adskille sig fra behandling.

I en række kommuner har udfordringerne ført til forskellige former for opstramninger, som fx reduktion af den maksimale tilskudsbrøk, krav om handicapertklæring med angivelse af diagnose m.v.

Opstramningerne rammer desværre også den målgruppe, som disse særlige bestemmelser skal medvirke til at skabe lige muligheder for i overensstemmelse med principperne i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, som Danmark har ratificeret.

Dette notat beskriver hvilke områder, der udfordrer tilskudsordningen og indeholder etiske overvejelser om, hvordan man bedst muligt sikrer hensynet til den handicappede borgers adgang til undervisning på lige vilkår.

Kommunernes samlede tilskud fordelt på tilrettelæggelsesformer¹



Tabel 2: Overblik over undersøgelsens resultater fordelt på tilrettelæggelsesformer

	Undervisnings- timer (andel i pct.)	Tilskud (andel i pct.)	Deltagere (andel i pct.)
Almen undervisning og studiekredse	53	32	69
Handicapundervisning	33	43	19
Små hold	11	13	9
Fleksibelt tilrettelagt undervisning	3	2	3
Debatskabende aktiviteter	-	8	-
Foredrag	-	3	-
I alt	100	100	100
n	77	73	32

Som det fremgår af ovenstående tabel 2 fra undersøgelsen "Folkeoplysningen i kommunerne" (ViFo 2017) optager handicapundervisningen i 2014 på landsplan 43% af det samlede tilskud, omfatter 19% af deltagerne og 33% af undervisningstimerne.

Ved brug af de maksimale tilskudsbrøker i lovgivningen (8/9) er tilskuddet til handicapundervisning over 2,5 gange større pr. time i forhold til maksimalt tilskud på 1/3 til almen undervisning.

Det øgede antal handicaplekationer afføder en række udfordringer, som har været behandlet i artikler og debatter, men som i en del kommuner stadig ikke er omsat til sikre retningslinjer.²

² http://www.vifo.dk/nyheder/nyheder/2014/0080_handicapundervisning-kan-udhule-tilskud-til-aftenskoler/

http://www.vifo.dk/nyheder/nyheder/2014/0079_inklusion-af-personer-med-handicap-er-stadig-en-udfordring/

I nogle kommuner har eftersyn af hele aftenskoleområdet medført opdaterede retningslinjer, som kan hjælpe skolerne med at navigere i feltet. I andre kommuner har det øgede forbrug blot resulteret i begrænsede dækningsgrader for undervisningstilskuddet, hvilket i sidste ende får konsekvenser for kursisternes deltagerbetaling til undervisning. Den øgede deltagerbetaling rammer især deltagere med svære handicap, som har behov for at gå på et lille hold, hvor der er få deltagere til at dække deltagernes andel af udgifterne.

Det er dog ikke udelukkende tilskudsmulighederne, der er med til at udfordre området. Bestræbelserne på at undgå misbrug af midler kan også indeholde krav om dokumentation, som kan indeholde personfølsomme oplysninger.

Formålet med dette notat er at skabe et overblik over udfordringerne, som kan danne grundlag for en lokal debat om hensigtsmæssige løsninger.

Lovgrundlag for supplerende grundtilskud – uddrag

Det samlede grundlag for den folkeoplysende voksenundervisning består af tre bidrag:

- **Folkeoplysningsloven (særligt kapitel 4)**
- **Bekendtgørelsen (særligt kapitel 1)**
- **De kommunale retningslinjer.**

Herunder refereres de paragraffer, der vedrører det supplerende grundtilskud og handicapundervisningen i loven og bekendtgørelsen. Den enkelte kommune fastsætter selv de nærmere retningslinjer, og der er stor variation i skolernes vilkår rundt omkring i landet.

Folkeoplysningsloven kap.4

§ 8. Grundtilskud ydes til foreningen til aflønning af lærere og ledere inden for den folkeoplysende voksenundervisning, jf. §§ 1 og 7. Aflønning m.v. skal være i overensstemmelse med reglerne fastsat i medfør af § 52. Den folkeoplysende virksomhed skal forestås af en eller flere ledere.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der ydes supplerende grundtilskud til udgifter til aflønning m.v. af ledere og lærere inden for den folkeoplysende voksenundervisning efter reglerne i dette kapitel for deltagere med handicap i relation til undervisningen i et konkret emne.

§ 8 a. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der ydes særlige tilskud til følgende formål, jf. § 6, stk. 2:

- 1) Nedsættelse af deltagerbetaling for særlige grupper.
- 2) Undervisning m.v., der forudsætter små hold.
- 3) Indgåelse af partnerskaber om løsning af konkrete opgaver.

§11, Stk. 4. En kommunalbestyrelses samlede tilskud for deltagere med handicap i relation til undervisning i et konkret emne, jf. § 8, stk. 2, må ikke overstige 8/9 af udgifterne til aflønning m.v. af ledere og lærere i forbindelse med denne undervisning.³

³ <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=138157#K4>

Bekendtgørelsen kap.1

§ 2. Kommunalbestyrelsen har ikke pligt til at yde tilskud til virksomhed, der hører under anden lovgivning.

§ 5. Kommunalbestyrelsen yder grundtilskud og kan beslutte at yde et supplerende grundtilskud til foreninger, der tilbyder folkeoplysende voksenundervisning, jf. folkeoplysningslovens § 8. Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte at yde særlige tilskud til de formål, der er nævnt i folkeoplysningslovens § 8 a.⁴

Etiske overvejelser og grundprincipper

Afsættet for de følgende afsnit er at overveje og sikre, at aftenskolerne og de kommunale tilskud til folkeoplysende voksenundervisning understøtter lige adgang til undervisning for alle, herunder deltagere med handicap.

Definition af handicap

Vi definerer handicap ud fra de principper, der anvendes i Dansk Handicapforbund⁵, og som er grundfæstet i FN's handicapkonvention⁶.

Her taler man om et handicap, hvis der er en fysisk, psykisk eller intellektuel funktionsnedsættelse, som afføder et kompensationsbehov for, at den pågældende kan fungere på lige fod med andre borgere i en tilsvarende livssituation. Handicappet opstår derfor først i mødet med omgivelserne.

I relation til undervisning i aftenskolen betyder det/har det den konsekvens, at kommunen i dialog med aftenskolerne må forholde sig til: 1) hvilke typer af handicap, der har betydning for undervisning i det konkrete emne, og 2) hvordan man ved en særlig tilrettelæggelse har mulighed for at gøre den folkeoplysende voksenundervisning tilgængelig for den pågældende type af handicap.

Udfordring 1 - Handicap i forhold til undervisning i det konkrete emne

I lyset af definitionen af handicap må det i udstrakt grad være deltageren med funktionsnedsættelse, der som udgangspunkt selv vurderer hvorvidt undervisningen i det konkrete emne kræver en særlig tilrettelæggelse. Derfor er det væsentligt, at området inddrager erfaringer fra deltagerne ud fra princippet "*intet om os -uden os*", og at man som aftenskole er i dialog med deltagerne om, hvorvidt der er behov for en særligt tilrettelagt undervisning, og i givet fald, om undervisningen bedst kan varetages på små hold eller blandede hold (hold, hvor der gennemføres en inkluderende undervisning for en gruppe, der består af personer både med og uden handicap).

Det kan være svært for en deltager at gennemskue kommunernes og skolernes retningslinjer for deltagelse på hold med særlig tilrettelæggelse, hvis ikke indholdet og metoderne i undervisningen er godt beskrevet, eller der er gjort klart opmærksom på hvilke deltagere, der kan udløse supplerende grundtilskud.

⁴ <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=139616>

⁵ <http://www.dch.dk/publ/handicapogligebehandling/doc2.html>

⁶ <http://socialministeriet.dk/media/13393/handicapkonventionen-paa-dansk.pdf>

Heraf opstår behovet for overvejelser om hvilke informationer og forudsætninger, man som deltager skal have til rådighed for at vurdere, om man har et handicap i forhold til undervisningen i et konkret emne. Vi vurderer, at det som minimum kræver:

- At skolerne er i dialog med deltagerne om hensigtsmæssige tilrettelæggelsesformer, herunder undervisningsmetoder og holdtyper.
- At indhold og metoder i den særligt tilrettelagte undervisning er beskrevet i kursusbeskrivelsen
- At det fremgår af kursusbeskrivelsen, om det er et lille hold eller et blandet hold
- At det fremgår af kursusbeskrivelsen, om der kræves særskilt handicapertilrettelse (se udfordring 4)

Det supplerende grundtilskud skal sikre, at det ikke bliver dyrere for deltagerne med handicap i relation til undervisning i et konkret emne end for andre deltagere at deltage i folkeoplysende voksenundervisning. I praksis kan tilskuddet dog anvendes til økonomisk kassetækning fremfor til fremme af handicappede deltagelse på lige vilkår.

Det kan være til deltagerens fordel at deltage på et hold, hvor deltagerne udløser supplerende grundtilskud, da holdet dermed kan opnås til samme pris eller billigere end et tilsvarende alment hold. Det kan således gensidigt være til både skolens og deltagerens fordel at oprette hold, hvor deltagerne udløser supplerende grundtilskud. Dette incitament til spekulation kan føre til, at det ikke er reelt handicappede deltagere, der får glæde af undervisningstilbuddene, men at det bruges til at kunne sikre god økonomi på hold med færre deltagere. Det er i denne forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at skolen (bestyrelsen), jf. § 5 stk. 2 i folkeoplysningsloven, er ansvarlig for anvendelsen af de kommunale tilskud.

Den etiske udfordring er, at det supplerende grundtilskud kun skal udløses, hvor der reelt er tale om personer med et handicap, hvor udbyttet af undervisningen er afhængigt af, at undervisningen tilrettelægges på en særlig måde og med behov for få deltagere på holdet.

Vi anbefaler:

- At skolerne afstår fra at spekulere i økonomiske fordele af handicapundervisningen
- At skolerne på et årligt bestyrelsesmøde gennemgår sit samlede udbud og diskuterer overensstemmelsen med etikken, lovgivningen og de kommunale retningslinjer
- At skolerne tager del i de lokale samråd og aktivt diskuterer tilskudsfordelingen

Udfordring 2 - Partnerskaber

I en række kommuner har budgetterne til folkeoplysning over en årrække været udsat for nedskæringer. Samtidig oplever nogle skoler, at der sker en glidning mellem lovgivninger, hvor f.eks. specialundervisning for voksne (den kompenserende undervisning) afløses af tilbud under folkeoplysningsloven, genoptræning overgår fra sundhedsforvaltningen til aftenskoleundervisning med deltagerbetaling eller jobcentrene ønsker at lave forløb for ledige indenfor aftenskolens fleksible og billigere ramme.

Folkeoplysningsloven åbner mulighed for at indgå partnerskaber og samarbejder mellem aftenskoler og andre forvaltninger/samarbejdspartnere end kulturforvaltningen. Aftenskolernes bidrag skal dog altid være undervisning (og ikke behandling), hvis aktiviteten skal være tilskudsberettiget.

I praksis løser nogle af disse partnerskaber opgaver, der har afsæt i serviceloven, f.eks. hvis man i en institution med driftsaftale med socialforvaltningen lader aktiviteten bestå helt eller delvist af undervisning, der også får tilskud fra rammen til folkeoplysning. Det er derfor vigtigt, at skolerne:

- Sikrer sig, at åbenhedskriteriet er overholdt, med mindre man har fået dispensation.
- Sikrer sig, at der foreligger individuelle tilmeldinger foretaget af deltageren selv, dennes pårørende eller værge.

- Sikrer sig, at tilbuddet ikke erstatter døgn- eller dagtilbuddets forpligtelser, medmindre der foreligger en klar aftale med de implicerede kommunale forvaltninger herom.

Aktiviteter, der støtter formål i andre lovgivninger, har ikke som udgangspunkt krav på støtte i henhold til folkeoplysningsloven. Kommunalbestyrelserne har hjemmel til at afvise at bruge midlerne fra rammen til folkeoplysende voksenundervisning, jf. bekendtgørelsens §2, men denne mulighed bruges ikke konsekvent. Alle opgaver kan principielt løses af aftenskolerne, men det skal ikke nødvendigvis ske med midler fra rammen til den folkeoplysende voksenundervisning.

Vi anbefaler:

- At skolen sammen med samarbejdspartneren overvejer, om aktiviteten hører hjemme under anden lovgivning og dermed falder udenfor folkeoplysningslovens formål
- At skolen sikrer sig, at der udformes en skriftlig partnerskabs- eller samarbejdsaftale, som underskrives af skolen, samarbejdspartneren og alle implicerede kommunale forvaltninger.

Udfordring 3 - Tilskudsbrøker

Skolerne har forskellige vilkår i kommunen, hvilket gør sikringen af handicappede voksnes lige adgang til undervisning og folkeoplysende aktiviteter kompliceret at gennemskue.

En del kommuner anvender ikke det maksimale tilskud på 8/9 af udgiften til lærer- og lederløn, men har lavere brøker (1/2, 5/7, 7/9 mm.). Andre kommuner har indført "mellemsatser" for specifikke sygdomsgrupper, som derved får særstatus.

Samtidig har en række kommuner ikke defineret de basale retningslinjer for handicapundervisning og har hverken fastsat, hvor mange deltagere der må være på et handicaphold, eller hvordan man forholder sig til blandede hold. Der findes f.eks. kommuner, hvor alle på et blandet hold enten er handicappede eller ikke handicappede.

De forskellige vilkår kan betyde, at aktiviteter, der tager højde for deltagerens handicap, ikke kan sættes i gang, da kursuserne bliver for høje, eller at de forhøjede tilskud udmøntes på ikke-berettigede deltagere. Det forringer handicappede deltageres mulighed for lige adgang og kan være direkte diskriminerende.

De fastsatte maksimale tilskudsbrøker tjener 2 formål:

- At fastlægge det maksimale tilskud i forbindelse med afregning
- At sikre lige vilkår for deltagere

Ændrer en kommune i den maksimale tilskudsbrøk til handicapundervisning, får det konsekvenser i forbindelse med efterfølgende års fordeling af tilskud. Det er til skade for særligt de sværest handicappede, hvor der kun vil være få deltagere på holdet til at dække deltagerens andel af udgiften.

Det er også værd at bemærke, at de centralt fastsatte satser for mellemkommunal refusion er baseret på lovens maksimale tilskudsbrøker.

Vi anbefaler:

- At skolen sikrer, at der højst er 7-8 deltagere på et hold, hvor alle har et handicap i relation til emnet
- At skolen sikrer sig, at der udarbejdes klare retningslinjer for blandede hold (fx maksimalt 10 deltagere, hvoraf maksimalt 3 har et handicap i relation til undervisningen i det konkrete emne.)
- At skolen sikrer sig, at underviserne er bekendte med vilkårene for deltagelse på holdet

Udfordring 4 - Indsamling af oplysninger om deltagere

Lovgivningen fastslår ikke, hvordan kommunerne sikrer, at det supplerende grundtilskud kommer de rette deltagere til gode. En række kommuner forlanger, at deltageren skriftligt erklærer sig handicappet i forhold til undervisningen i det konkrete emne, hvis de vil have udløst det supplerende grundtilskud. I de fleste tilfælde er det skolerne, der skal indhente og opbevare en såkaldt handicaperklæring. Fælles for mange eksisterende handicaperklæringer er, at de skal indeholde en beskrivelse af handicappet/diagnosen, hvilket er en personlig oplysning, som kræver særlig sikkerhed. Hvordan handicaperklæringer udformes og indsamles er i mange kommuner overladt til den enkelte skole, og der kan derfor være store forskelle på, hvordan de er udformet, og om deltageren bliver orienteret om formålet.

Andre kommuner lader det være op til revisionen at godkende deltagernes handicap og/eller fritager deltagere fra bestemte institutioner eller hele specialiserede aftenskoler fra at skulle udfylde en handicaperklæring. Her bliver det aftenskolens bestyrelse (og dermed skolelederen), der står inde for, at deltagerne opfylder kriterierne for handicapundervisning.

Vi anbefaler:

- At skolerne i samarbejde med kommunen udarbejder én handicaperklæring med tilhørende vejledning, som anvendes af alle skoler på alle hold
- At skolen sikrer, at deltageren er nøje orienteret om formålet med en evt. handicaperklæring
- At erklæringerne opbevares forsvarligt i henhold til lovgivning og persondataforordningen