

Bilag 2

Ansvars- og kompetencefordelingen på skolerne og mellem tilsynsmyndigheder

1. Skolens bestyrelse og leder

Den overordnede ledelse af en fri- eller privatskole skal efter loven varetages af en bestyrelse.

Bestyrelsen er ansvarlig for skolens drift over for børne- og undervisningsministeren.

Det er bestyrelsen, der har ansvaret for, at undervisningen står mål med folkeskolen, og for at skolen i hele sit virke forbereder eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre, og at den styrker og opbygger elevernes demokratiske dannelse. I øvrigt skal bestyrelsen sikre, at skolen overholder gældende lov.

Skolens leder har den daglige pædagogiske ledelse af skolen. Skolelederen er den øverste daglige leder for skolens ansatte og har i øvrigt ansvar i overensstemmelse med bestyrelsens beslutning herom. Det er skolelederens ansvar at påse, at de undervisningspligtige elever deltager i undervisningen, og at evt. prøver tilrettelægges og afvikles i overensstemmelse med reglerne.

2. Forældrenes tilsyn

Det påhviler forældrene til børn på en fri- og privatskole at føre tilsyn med skolens almindelige virksomhed. Det gælder også forældre eller evt. andre forældremyndighedsindehavere til anbragte børn.

Forældrene på skolerne skal derudover enten vælge en eller flere eksterne tilsynsførende, som er certificeret af STUK efter indstilling fra de frie og private skolers certificeringsudvalg, eller skolen skal gennemføre en selvevaluering efter en evalueringsmodel, som er godkendt af STUK.

Den tilsynsførende fører tilsyn med undervisningens kvalitet og vurderer, om undervisningen og elevernes faglige niveau kan stå mål med folkeskolens. Hvert år skal den tilsynsførende overvære mindst en hel skoledags undervisning.

Den tilsynsførende skal en gang om året aflevere en skriftlig tilsynserklæring til forældrekræden og skolens bestyrelse om tilsynet. Tilsynserklæringen skal offentliggøres på skolens hjemmeside.

STUK kan tilbagekalde en tilsynsførendes certificering, hvis den pågældende trods påbud ikke har forbedret en mangelfuld tilsynsindsats.

3. STUK's tilsyn

Det tilsyn, som STUK varetager, omfatter navnlig de grundlæggende krav i fri- og privatskoleloven om,

- at skolens undervisning skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, og om,
- at skolen i hele sit virke skal forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre.

STUK's tilsyn omfatter endvidere tilsynet med,

- at skolen overholder lovens bestemmelser om skolernes økonomisk-administrative forhold, herunder betingelserne for statstilskuddene.

Tilsynet med undervisningen kan omhandle en lang række forskellige forhold – afhængig af, hvad der er anledningen til tilsynet, eller af, hvad der undervejs i tilsynet bliver anledning til at undersøge nærmere.

Grundlæggende undersøger STUK som udgangspunkt, hvordan ledelsen organiserer det pædagogiske arbejde på skolen. Det kan bl.a. omhandle, hvorvidt ledelsen sikrer sig, at de rigtige kompetencer er til stede i såvel ledelsen, som hos det pædagogiske personale i forhold til at drive skole- og undervisningsvirksomhed. Det kan også handle om, hvordan ledelsen sikrer sig en hensigtsmæssig organisering af undervisningen, fx om der er en tilfredsstillende planlægning, gennemførelse og evaluering af undervisningen.

STUK's tilsyn omfatter også spørgsmålet om, hvorvidt skolen sikrer rammer, der understøtter frihed og folkestyre-kravet. I den forbindelse kan der fx lægges vægt på, om ledelsen sørger for tydelighed over for de ansatte om dekorumkravet, den skærpede underretningspligt, håndtering af magtanvendelse, ansættelsesprocedurer mv.

STUK's økonomisk og administrative tilsyn og krav til godkendelse af skolernes etablering omfatter bl.a. følgende forhold:

- Krav til skolens etablering og drift som en uafhængig, selvejende institution med vedtægt i overensstemmelse med de regler herom, som er fastsat i medfør af loven.
- Krav til bestyrelsens sammensætning, bl.a. for at sikre skolens uafhængighed.
- Skolens pligt til at forvalte sine midler, så de alene kommer skolens skole- og undervisningsvirksomhed til gode.
- Regler om regnskabsaflæggelse og revision.

STUK's samlede tilsyn med fri- og privatskoler er – ligesom tilsynet med andre skoler og uddannelsesinstitutioner på børne- og undervisningsområdet - i alt overvejende grad risikobaseret.

STUK's tilsyn baserer sig i meget høj grad på de data om skolerne, som STUK er i besiddelse af. Tilsynet med undervisningen baserer sig i sit udgangspunkt på elevernes resultater, elevsammensætningen og andre for kvaliteten af skoletilbuddet relevante data. Det økonomiske tilsyn er i sit udgangspunkt baseret på screening af regnskaber og revisionsprotokollater. På baggrund af disse data udvælger STUK et antal skoler til nærmere tilsyn. For så vidt angår fri- og privatskoler som Havregården inddrager STUK også data fra Tilsynsportalen, hvor de forældrevalgte tilsynsførendes tilsynserklæringer vedrørende de enkelte skoler skal lægges ind.

STUK iværksætter også såkaldt tematiske tilsyn. Tematisk tilsyn vedrører et bestemt tema, som ikke nødvendigvis er tilbagevendende år for år, men det er i sit udgangspunkt også databaseret.

Derudover tager STUK også enkeltsager op, hvis STUK får dokumenteret eller på anden måde underbygget oplysning om, at der er sandsynlighed for, at lovgivningen ikke efterleves, herunder for så vidt angår undervisningens kvalitet.

STUK's tilsyn omfatter også tilsynsbesøg – anmeldte og uanmeldte. Der sker dog altid først efter en vurdering af, om data og oplysninger giver anledning til yderligere undersøgelse med henblik på at prioritere tilsynsressourcerne mest hensigtsmæssigt.

Særligt om det tilbagevendende risikobaserede tilsyn med undervisningskvaliteten (stå mål med-kravet)

STUK gennemfører hvert andet år et risikobaseret tilsyn med stå mål med-kravet. Skoler, der udtages i tilsyn, udvælges blandt de skoler, som falder dårligst ud på de databaserede indikatorer: Resultater fra 9. klasseprøverne, socioøkonomiske referencer for 9. klasseprøverne (skolens løfteevne) og elevernes overgang til ungdomsuddannelse efter 15 måneder. Tilsynet indledes med en landsdækkende, databaseret screening efterfulgt af en analysefase. På baggrund heraf træffes beslutning om, hvilke skoler der skal udtages i tilsynet.

Efter styrelsens generelle praksis udtages der ikke skoler i det risikobaserede tilsyn med stå mål med-kravet, hvis skolen allerede er i tilsyn eller hvis skolen har været i tilsyn inden for de seneste to år. Baggrunden herfor er blandt andet en ressourcebetragtning, idet styrelsen ikke finder det ressourcemæssigt forsvarligt at anvende sine tilsynsressourcer på at udtage de samme skoler i tilsyn flere gange i

træk. Der vil fx være skoler, som hver gang vil falde ud i screeningen, fx skoler, som har mange elever med store indlæringsmæssige og/eller sociale udfordringer. Dette vil dog afhænge af, om det tidligere tilsyn har adresseret den bekymring, som screeningen og analysen har rejst. Hvis den tidligere tilsynssag har omhandlet de samme udfordringer, som er identificeret i screeningen, kan styrelsen vurdere, at der ikke er grundlag for at indlede et nyt tilsyn, fordi den tidligere tilsynssag blev afsluttet uden bemærkninger. Hertil kommer, at der er et hensyn til den enkelte skole, som efter et tilsyn skal have lejlighed til at arbejde videre med gennemførelse af forandringer.

Havregården blev ikke udtaget i styrelsens risikobaserede tilsyn med undervisningskvaliteten (stå mål med kravet) i 2019. Baggrunden herfor var, at styrelsen i august 2018 havde afsluttet et tilsvarende tilsyn med Havregården uden bekymringspunkter for undervisningen. Det var i dette tilsyn styrelsens vurdering, at skolens undervisning levede op til stå mål med-kravet, at elevernes resultater skulle ses i lyset af, at eleverne havde store indlæringsmæssige og sociale udfordringer, og at den undervisning, der var på skolen, var pædagogisk og didaktisk velfunderet i forhold til skolens elevgrundlag.

4. Socialtilsynet

Efter lov om socialtilsyn varetager socialtilsynet tilsyn med den socialfaglige kvalitet i det tilbud, som en skole, der er godkendt som socialt anbringelsessted, giver de børn og unge, som er anbragt på skolen.

Socialtilsynet fører tilsyn efter en kvalitetsmodel, som omfatter følgende:

- Uddannelse og beskæftigelse
- Selvstændighed og relationer
- Målgruppe, metoder og resultater
- Sundhed og trivsel
- Organisation og ledelse
- Kompetencer
- Fysiske rammer

Derudover fører Socialtilsynet et ganske indgående økonomisk tilsyn, som omfatter:

- Vedtægter
- Bestyrelsens sammensætning
- Særlige regler for anbringelsessteder, som drives af fonde
- Årsbudgetter
- Regnskaber
- Revision

Det blev ved en lovændring i 2016 gennemført, at socialtilsynet ikke skulle føre tilsyn med økonomi, organisation og ledelse på fri- og privatskoler med kosttilbud, efterskoler og frie fagskoler. Samtidig blev det gennemført, at socialtilsynet ikke fører tilsyn på disse skoler, hvis de har under 9 anbringelsespladser.

Intensiteten i socialtilsynet skal tilrettelægges efter forholdene. Tilsynet skal dog aflægge mindst et årligt tilsynsbesøg i hvert tilbud. Socialtilsynet aflagde i 2018 4.460 institutionsbesøg.

Hvis socialtilsynet bliver opmærksom på bekymrende forhold fx på en fri- eller privatskolen med kostafdeling, skal socialtilsynet underrette de kommuner, som har ansvar for de enkelte borgeres ophold i tilbuddet i henhold til lov om social service. Ligeledes skal socialtilsynet, når det har truffet afgørelse om iværksættelse af skærpet tilsyn samt om udstedelse af eller ophævelse af påbud, orientere kommunerne.

6. Kommunernes sociale tilsyn

Kommunalbestyrelsen skal efter serviceloven føre socialt tilsyn med børn, der opholder sig i kommunen, herunder også dem, der opholder sig i dagtilbud eller skole, eller som for eksempel er anbragt på opholdssteder eller døgninstitutioner.

Den anbringende kommune skal føre et løbende tilsyn med barnets eller den unges forhold, når barnet eller den unge er anbragt uden for hjemmet – det personrettede tilsyn. Det personrettede tilsyn skal foretages minimum 2 gange årligt og gælder uanset, hvilken type anbringelsessted barnet eller den unge er anbragt på.

Det personrettede tilsyn indebærer, at kommunen skal følge op på, om den hjælp, der er iværksat, fortsat opfylder behovet hos barnet eller den unge, om anbringelsesstedet behandler det anbragte barn eller den unge hensigtsmæssigt i forhold til barnets eller den unges problemstillinger og behov, og at barnet eller den unge trives og udvikler sig positivt. Det personrettede tilsyn skal som udgangspunkt bl.a. bestå i en samtale med barnet eller den unge, der så vidt muligt gennemføres uden tilstedeværelse af personer fra anbringelsesstedet, uanset om barnet eller den unge er anbragt i en plejefamilie, på et opholdssted eller på en døgninstitution.

Der er ikke lovkrav om, at kommunerne skal have retningslinjer for, hvordan det personrettede tilsyn tilrettelægges og gennemføres.

7. Arbejdstilsynet

Arbejdstilsynet har efter arbejdsmiljøloven til opgave at sørge for, at arbejdsforholdene på virksomhederne er sikkerheds- og

sundhedsmæssigt fuldt forsvarlige. Arbejdstilsynet fører tilsyn med både det fysiske arbejdsmiljø og det psykiske, herunder vold og trusler.

8. Særlige snitfladespørgsmål og andre udfordringer

8.1. Snitflader mellem STUK's tilsyn og socialtilsynet efter lovændring i 2016

Ved en ændring af socialtilsynsloven i 2016 trådte STUK's tilsyn i stedet for den del af socialtilsynet, som vedrørte efterskoler, frie fagskoler og fri- og privatskoler med kostafdelingers (herefter fri- og privatkostskoler) organisatoriske, ledelsesmæssige og økonomiske forhold. Disse forhold blev ved lovændringen skåret fra socialtilsynet for at undgå dobbelttilsyn.

Den del af den kvalitetsmodel, som socialtilsynet skal varetage sit tilsyn efter, og som ligger inden for et tema benævnt *Organisation og ledelse*, indgår efter lovændringen i 2016 ikke længere i socialtilsynet med fri- og privatskoler med kostafdeling, som er godkendt som anbringelsessteder. Disse forhold er imidlertid kun indirekte omfattet af det tilsyn, som STUK efter fri- og privatskoleloven skal og har hjemmel til at varetage som led i sit skoletilsyn. Det skyldes, at disse forhold alene kan inddrages i styrelsens tilsyn i det omfang, hvor dette vurderes at være relevant i forhold til dette tilsyns opgaver efter fri- og privatskoleloven. Det vil sige, at STUK ikke fører tilsyn med socialfaglige forhold på en skole, som også er anbringelsessted, herunder med den socialfaglige ledelseskompetence.

Dette kan indebære en vis risiko for, at eventuelle problematiske forhold om en skoles organisation og ledelse, som bør indgå i enten socialtilsynet eller i skoletilsynet ikke i tilstrækkelig grad eller i tide indgår i nogle af disse to tilsyns virksomhed over for en skole, som er godkendt som anbringelsessted.

Dette kan tale for, at det vurderes, om disse forhold i hvert fald i en vis udstrækning igen bør omfattes af socialtilsynets opgaver, eller om det ved en præcisering af fri- og privatskoleloven og lov om efterskoler og frie fagskoler kan understøttes, at også disse forhold indgår i det skoletilsyn, som STUK skal og kan varetage – i hvert fald med de skoler, som er godkendt som sociale anbringelsessteder.

Som led i forberedelsen af lovændringen i 2016 bemærkede Undervisningsministeriet (nu Børne- og Undervisningsministeriet) over for Social- og Indenrigsministeriet, at STUK's tilsyn ikke efter fri- og privatskoleloven eller lov om efterskoler og frie fagskoler fuldt ud kunne dække det samme, som socialtilsynet skulle dække efter den da gældende lov om socialtilsynet, men som påtænkte at skulle udgå af socialtilsynets

ansvarsområde i forhold til fri- og privatskoler med kostafdeling, efterskoler og frie fagskoler.

8.2. Snitfladespørgsmål i forhold til vurderingen af samme forhold på en skole

Ud over de nævnte snitfladeproblematikker, som lovgivning indebærer, kan reglerne også i praksis give udfordringer med umiddelbart at fastlægge, hvem der skal tage sig af hvad i en given sag.

Det gælder fx i forhold til spørgsmålet om betydningen af elevers fravær fra undervisning.

STUK skal i medfør af tilsynsbestemmelserne på sit område inddrage bl.a. data om elevfravær i sit kvalitetstilsyn, fordi elevernes fravær fra undervisningen har betydning for, hvor meget undervisning og dermed læring m.v. skolerne kan give eleverne. Elevernes fravær har således alt andet lige en væsentlig betydning for elevernes resultater. I sådanne tilfælde drøfter styrelsen som led i sit tilsyn skolens håndtering af elevfravær med skolens ledelse, og kan på frie skoler give påbud vedrørende håndteringen af fravær, fx vedr. registrering og opfølgning på de enkelte elever.

Elevfravær på en skole for anbragte børn har imidlertid også en anden betydning. Her kan et stort elevfravær være afstedkommet af de ofte store psykosociale problemstillinger, som eleverne har. Her kan fravær ikke forebygges og håndteres med de gængse tilgange. Der skal derimod gøres en socialfaglig indsats, som hører under socialtilsynets område.

En anden problemstilling vedrører det forhold, at STUK's og socialtilsynets tilsyn i visse tilfælde efter den respektive lovgivning, som gælder for de to typer af tilsyn, skal lægge vægt på forskellige hensyn i forhold til samme spørgsmål, og at dette kan indebære, at de to tilsyn ikke nødvendigvis vil skulle nå frem til samme konklusion om, hvorvidt et forhold på en skole er problematisk. Det skyldes, at de to typer af tilsyn efter lovgivningen har forskellige formål og bedømmelsesgrundlag.

Et eksempel herpå vedrører fri- og privatskoler med kostafdelings midlertidige udlejning af overskydende bygningskapacitet. STUK's økonomisk-administrative tilsyn skal vurdere, at dette ligger inden for skolens formål og herudover er udtryk for en fornuftig omkostningsbevidst adfærd. Som STUK forstår lovgivningen om socialtilsynet kan der set fra socialtilsynets synsvinkel derimod være en potentiel udfordring med en sådan midlertidig udlejning af overskydende bygningskapacitet, fordi man dermed kan komme til at blande målgrupper på opholdstilbuddet på en uhensigtsmæssig måde, hvilket i sidste ende kan få betydning for socialtilsynets godkendelse af opholdsstedet.