



Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling
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

Undervisningen i interne skoler på anbringelsessteder

12-01-2016

Jeg retter henvendelse til Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling for at gøre opmærksom på resultatet af en undersøgelse, som jeg netop har afsluttet, om undervisningen i fem interne skoler på anbringelsessteder for børn og unge.

Dok.nr. 15/05263-6/MV
Bedes oplyst ved henvendelse

Undersøgelsen vedrører skoleåret 2013/14 og drejer sig om, hvorvidt de interne skoler tilbød undervisning i den fulde fagrække efter folkeskoleloven, og om reglerne om fritagelse af elever for undervisning i enkelte fag blev fulgt.

På baggrund af min undersøgelse beder jeg med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, venligst ministeriet om en udtalelse.

Jeg beder ministeriet om en generel udtalelse om, hvorvidt undersøgelsen giver ministeriet anledning til overvejelser i forhold til kommunernes udøvelse af tilsynet med specialundervisningen i interne skoler, jf. pkt. 2 og 3 nedenfor.

Jeg vedlægger kopi af de breve og endelige redegørelser, som jeg i dag har sendt til fire af de fem anbringelsessteder, og kopi af mine breve til de tilsynsførende kommuner.

+ bilag

Jeg vedlægger også kopi af det brev, som jeg den 23. juni 2015 sendte til det femte anbringelsessted, som er indgået i undersøgelsen.

Til ministeriets orientering vedlægger jeg desuden kopi af mit brev af 23. juni 2015 til et sjette anbringelsessted med en intern skole, som oprindeligt indgik i min undersøgelse. Den interne skole blev imidlertid nedlagt, og jeg besluttede derfor ikke at fortsætte min undersøgelse af skolen.

Min henvendelse til ministeriet vedrører herudover en problemstilling, som jeg er blevet opmærksom på i forbindelse med min undersøgelse. Det drejer sig om dokumentation, når private opholdssteder skal træffe afgørelser om fritagelse af elever for undervisning i enkelte fag. Jeg henviser til pkt. 4 nedenfor.

1. Baggrunden for min undersøgelse

Kort tid efter oprettelsen af Ombudsmandens Børnekontor den 1. november 2012 foretog Børnekontoret tilsynsbesøg på tre døgninstitutioner for børn og unge. Der var tale om en selvejende institution med driftsoverenskomst med en kommune, en kommunal institution og en regional institution.

Alle tre døgninstitutioner havde interne skoler, og i forbindelse med tilsynsbesøgene var der særlig fokus på bl.a. undervisningen i de interne skoler.

Efter tilsynsbesøgene besluttede jeg at foretage yderligere undersøgelser af undervisningen i de tre interne skoler.

Jeg bad derfor de tre institutioner om bl.a. en redegørelse for, om undervisningen i den interne skole opfyldte de dagældende krav til fagrække, og om nogle af skolens elever var fritaget for undervisning i enkelte fag. Hvis det sidste var tilfældet, bad jeg om at modtage dokumentation for fritagelsen.

På baggrund af Børnekontorets efterfølgende tilsynsbesøg på andre anbringelsessteder for børn og unge udvidede jeg min undersøgelse med tre private opholdssteder med interne skoler.

Et af de private opholdssteder blev efterfølgende nedlagt, og jeg besluttede derfor ikke at fortsætte min undersøgelse det pågældende sted.

2. Resultatet af min undersøgelse

2.1. Undervisning i folkeskolens fagrække

I tre af de fem interne skoler, som jeg har undersøgt, blev der ikke tilbudt undervisning i folkeskolens fulde fagrække.

Den ene af de tre skoler tilbød undervisning i næsten alle folkeskolens fag, mens de to andre skoler ud fra en generel vurdering af elevernes formåen kun underviste i en begrænset fagrække.

Jeg har udtalt kritik over for alle tre skoler, og i forhold til de to sidstnævnte skoler har jeg henstillet, at skolerne fremover tilbyder undervisning i folkeskolens fulde fagrække.

Jeg henviser til mine vedlagte breve og redegørelser til henholdsvis den kommunale døgninstitution Tippen, Fonden Tagkærsgaard og Den selvejende institution Bjerget.

2.2. Fritagelse for undervisning

I tre af de fem interne skoler, som jeg har undersøgt, blev reglerne om fritagelse af en elev for undervisning i et fag ikke fulgt.

I den ene af de tre skoler var der foretaget konkrete pædagogiske-psykologiske vurderinger af den enkelte elev, men der forelå ingen dokumentation for, at skolelederen havde truffet egentlige afgørelser om fritagelse for undervisning i et eller flere fag.

I de to andre skoler blev der ud fra en generel vurdering af elevernes formåen kun undervist i en begrænset fagrække, og der var ikke efter de dagældende regler taget stilling til spørgsmålet om fritagelse af den enkelte elev for undervisning i et fag eller flere fag.

Jeg har udtalt kritik over for alle tre skoler, og i forhold til de to sidstnævnte skoler har jeg henstillet, at skolelederen fremover træffer afgørelse om fritagelse af en elev for undervisning i et fag i de tilfælde, hvor betingelserne er opfyldt.

Jeg henviser til mine vedlagte breve og redegørelser til henholdsvis Døgninstitutionen Tippen, Fonden Tagkærsgaard og Den selvejende institution Bjerget.

Jeg gør endvidere opmærksom på det, der er oplyst om fritagelser for undervisning i mit brev til Fonden Bryggergården (side 3).

3. Tilsynet med specialundervisningen i interne skoler

På baggrund af resultaterne af min undersøgelse om undervisningen i de interne skoler beder jeg Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling om en generel udtalelse om, hvorvidt undersøgelsen giver ministeriet anledning til overvejelser i forhold til kommunernes udøvelse af tilsynet med specialundervisningen i interne skoler.

Jeg bemærker i den forbindelse, at folkeskoleloven blev ændret i 2013 for at styrke kvaliteten af undervisningen i de interne skoler, så den lever op til kravene i folkeskolelovgivningen, bl.a. om at eleverne skal tilbydes undervisning i den fulde fagrække.

Jeg er i den forbindelse bekendt med, at ministeriet er ved at revidere "Manual om tilsyn med specialundervisning i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder" fra 2010.

Til orientering kan jeg oplyse, at jeg har rejst sager i forhold til to af de tilsynsførende kommuner, jf. vedlagte kopier af breve til Kolding Kommune og Assens Kommune.

4. Dokumentation ved fritagelse for undervisning

I forbindelse med min undersøgelse er jeg blevet opmærksom på en problemstilling, der vedrører private opholdssteders dokumentation i forbindelse med afgørelser om fritagelse af elever for undervisning i enkelte fag.

Afgørelse om at fritage en elev for undervisning i et fag træffes af skolens leder på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering, jf. § 13, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 693 af 20. juni 2014 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Reglen i § 13 finder tilsvarende anvendelse for elever, der er henvist til specialpædagogisk bistand på anbringelsessteder, jf. § 18 i bekendtgørelse nr. 702 af 23. juni 2014 om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder.

Det fremgår ikke af de nævnte bekendtgørelser, om en afgørelse om fritagelse for undervisning skal meddeles skriftligt, eller om den kan gives mundtligt.

Når lederen af en intern skole på en institution, der er omfattet af den *offentlige forvaltning*, træffer afgørelse om at fritage en elev for undervisning i et fag, må det anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Efter almindelige principper om meddelelse af forvaltningsafgørelser gælder der ikke nogen almindelig regel om, at forvaltningsafgørelser skal være skriftlige. Dette er også forudsat i forvaltningslovens § 23, hvorefter der kan kræves en efterfølgende skriftlig begrundelse for mundtlige afgørelser. Se bl.a. Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 580 ff.

Mundtligt meddelte afgørelser skal imidlertid under alle omstændigheder noteres på den pågældende sag. Det følger af, at en myndighed mv. i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, snarest muligt skal tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter, jf. § 13, stk. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen).

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 2, er en lovfæstelse af den del af området for den almindelige retsgrundsætning om en myndigheds notatpligt, der angår afgørelsessager.

Om retsgrundsætningen og ombudsmandens praksis samt bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 2, se bl.a. Jon Andersen og Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udg. (2002), s. 413 f, Betænkning 1510/ 2009 om offentlighedsloven, s. 412 ff., og udtalelserne i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 287 ff., for 2004, s. 452 ff. og for 2012, sag nr. 2012-13, s. 9 ff. samt Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 260 ff.

Notater om mundtligt meddelte afgørelser gør det muligt at dokumentere en afgørelses eksistens og skabe klarhed med hensyn til dens indhold og rækkevidde.

I de tilfælde, hvor lederen af en intern skole på et privat anbringelsessted træffer afgørelse om at fritage en elev for undervisning i et eller flere fag, er der imidlertid efter min opfattelse også behov for dokumentation for afgørelsen til at skabe klarhed over fritagelsens eksistens, hvilke fag der er omfattet af fritagelsen, varigheden af fritagelsen, og hvilken anden undervisning eleven skal have i stedet.

Jeg beder ministeriet om en udtalelse om, hvorvidt det anførte giver ministeriet anledning til overvejelser.

Jeg beder venligst om at modtage ministeriets udtalelse **inden 2 måneder**.

Jeg har orienteret Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg og Folketingets Retsudvalg om min henvendelse til ministeriet.

På min hjemmeside lægger jeg en nyhed om min undersøgelse af undervisningen på de interne skoler og min henvendelse til ministeriet.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi sendes til:

Folketingets Retsudvalg
Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg