

Til
Undervisningsministeriet

Dokumenttype
Rapport

Dato
Marts, 2018

UNDERSØGELSE AF INTERNE SKOLER RAPPORT



INDHOLD

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | INDLEDNING | 1 |
| 1.1 | Baggrund | 1 |
| 1.2 | Formål | 1 |
| 1.3 | Metode og datagrundlag | 2 |
| 1.4 | Læsevejledning | 5 |
| 2. | RESUMÉ | 6 |
| 3. | OVERENSKOMST OM UNDERVISNING | 9 |
| 3.1 | Hovedpointer | 9 |
| 3.2 | Udbredelse af overenskomster om undervisning | 10 |
| 3.3 | Indhold i overenskomster om undervisning | 10 |
| 3.4 | Proces for udarbejdelse af overenskomsten | 12 |
| 3.5 | Opsummering | 13 |
| 4. | FULD FAGRÆKKE OG UNDERVISNINGSTID | 14 |
| 4.1 | Hovedpointer | 14 |
| 4.2 | Omfang af skoler, der ikke gennemfører undervisning i fuld fagrække | 14 |
| 4.3 | Årsager til, at interne skoler ikke gennemfører undervisning i fuld fagrække | 18 |
| 4.4 | Omfang af skoler der ikke gennemfører fuld undervisningstid | 19 |
| 4.5 | Årsager til, at interne skoler ikke gennemfører fuld undervisningstid | 23 |
| 4.6 | Opsummering | 24 |
| 5. | FORKORTELSER AF UNDERVISNINGSTIDEN | 26 |
| 5.1 | Hovedpointer | 26 |
| 5.2 | Omfang af forkortelser af undervisningstiden efter folkeskolelovens § 16 b | 26 |
| 5.3 | Årsager til, at interne skoler ikke forkorter undervisningstiden efter folkeskolelovens § 16 b | 28 |
| 5.4 | Procedurer for forkortelser efter folkeskolelovens § 16 b | 29 |
| 5.5 | Opsummering | 30 |
| 6. | FRITAGELSER FRA FAG | 31 |
| 6.1 | Hovedpointer | 31 |
| 6.2 | Omfanget af interne skoler, der fritager elever fra undervisning i fag | 31 |
| 6.3 | Årsager til fritagelse af elever fra undervisning i fag | 32 |
| 6.4 | Procedurer for fritagelse af elever fra fag | 35 |
| 6.5 | Opsummering | 39 |
| 7. | TILGANG TIL ELEVERNE OG SYN PÅ LOVGIVNINGEN | 41 |
| 7.1 | Hovedpointer | 41 |
| 7.2 | De interne skolars syn på den samlede lovgivning på området | 41 |
| 7.3 | De interne skolars forventninger til eleverne | 43 |
| 7.4 | Opsummering | 44 |
| 8. | KOMMUNERNES TILSYN MED UNDERVISNINGEN I DE INTERNE SKOLER | 45 |
| 8.1 | Hovedpointer | 45 |
| 8.2 | Tilsynsplan | 45 |
| 8.3 | Omfanget af kommunernes tilsyn med de interne skoler | 46 |
| 8.4 | Indhold og procedurer for tilsynet | 47 |
| 8.5 | Opsummering | 54 |

1. INDLEDNING

I denne rapport præsenterer Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) resultaterne af en undersøgelse af interne skoler gennemført i perioden fra oktober 2017 til februar 2018. Undersøgelsen er gennemført på opdrag af Undervisningsministeriet (UVM).

1.1 Baggrund

Interne skoler i dagbehandlingstilbud eller i et anbringelsessted har overordnet set til formål at sikre, at børn i den undervisningspligtige alder, herunder børn der er anbragt uden for hjemmet, modtager en undervisning, der lever op til kravene i lovgivningen om undervisningspligtens opfyldelse.¹

Henvisning af en elev til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i et privat, selvejende eller regionalt anbringelsessted er betinget af, at der på forhånd mellem institutionen og kommunalbestyrelsen er indgået overenskomst om undervisningens omfang, indhold og tilrettelæggelse samt om kommunalbestyrelsens tilsyn med anbringelsesstedets undervisning.

For at sikre at undervisningen på interne skoler lever op til kravene i folkeskolelovgivningen, blev der i 2013 vedtaget en lov, hvori undervisningsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om minimumsstørrelsen for interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder (jf. lov nr. 212 af 4. marts 2013). En intern skole skal således være normeret til mindst 10 elever ved skoleårets begyndelse, før den kan oprettes. Dog kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om, at elever med behov for et lille undervisningsmiljø kan henvises til et dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted, selvom den interne skole ikke opfylder minimumsstørrelsen.²

En undersøgelse af undervisningen på fem interne skoler på anbringelsessteder for børn og unge gennemført af Folketingets Ombudsmand i skoleåret 2013/14 viser, at der på tre ud af de fem interne skoler ikke er givet undervisning i folkeskolens fulde fagrække. Ombudsmandens undersøgelse peger desuden på, at der ikke foreligger den nødvendige dokumentation for elevers fritagelse for undervisning i et eller flere fag. På den baggrund har Ombudsmanden henvendt sig til Undervisningsministeriet med en forespørgsel om, hvorvidt undersøgelsen giver anledning til overvejelser i forhold til fritagelse af elever for undervisning og i forhold til kommunernes udøvelse af tilsyn med undervisningen på interne skoler. Som led heri gennemføres en undersøgelse af interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder. Nærværende rapport præsenterer resultaterne af denne undersøgelse af interne skoler.

1.2 Formål

Undersøgelsens overordnede formål er at skabe et grundlag for, at det kan vurderes, om lov nr. 212 af 4. marts 2013 har bidraget til at styrke kvaliteten af undervisningen på de interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder. Endvidere skal undersøgelsen bidrage til et bedre vidensgrundlag for videre arbejde og udvikling af interne skoler.

Mere konkret skal undersøgelsen bidrage med viden om, hvordan undervisningen og fritagelser af elever fra undervisningen forløber på interne skoler. Således skal undersøgelsen af interne skoler bidrage med viden om fire overordnede undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvorvidt time- og læseplanerne på interne skoler omfatter folkeskolens fulde fagrække og kravet til undervisningstidens samlede varighed?
2. I hvilket omfang undervisningstiden forkortes, og elever fritages for undervisning i enkelte fag?

¹ § 20, stk. 5 og § 22, stk. 5 ved lov nr. 412 af 26. juni 1998 om ændring af lov om folkeskolen.

² Bekendtgørelse nr. 702 af 23. juni 2014.

3. Hvordan og i hvilket omfang der følges procedurer for disse forkortelser/fritagelser?
4. Hvordan og i hvilket omfang kommunalbestyrelsen fører tilsyn med undervisningen?

I det følgende præsenteres Rambølls metodiske tilgang samt datagrundlaget for undersøgelsens resultater.

1.3 Metode og datagrundlag

Til at undersøge de fire overordnede undersøgelsesspørgsmål har Rambøll udarbejdet en række undersøgelsesspørgsmål, der afdækker de fire overordnede spørgsmål.

I tabellen nedenfor fremgår en oversigt over undersøgelsespørgsmålene opdelt på temaer og hvilke datakilder, der belyser dem. Temaerne går på tværs af undersøgelsesspørgsmålene.

Figur 1-1: Oversigt over undersøgelsens metoder og datakilder

| Tema | Underspørgsmål | Metode og datakilder |
|---|---|---|
| 5. Overenskomst mellem den interne skole og beliggenhedskommunen | <ul style="list-style-type: none"> • Indgår det i overenskomsten mellem kommunalbestyrelsen og dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet, hvordan kommunen skal inddrages i forbindelse med fritagelse? | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af interne skoler ➤ Spørgeskemaundersøgelse blandt kommuner ➤ Kvalitative interviews med ledere af interne skoler og tilsynsansvarlige i kommuner |
| 6. Fuld fagrække og undervisningstid | <ul style="list-style-type: none"> • Modtager eleverne i den interne skole folkeskolens fulde fagrække? • Overholdes folkeskolens bestemmelser om minimumstimetal og vejledende timetal for fagene? | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af interne skoler ➤ Kvalitative interviews med ledere af interne skoler |
| 7. Forkortelse af undervisningstiden | <ul style="list-style-type: none"> • I hvilket omfang overholdes kravene til undervisningstidens samlede varighed? • I hvilket omfang anvendes muligheden for at forkorte undervisningstidens samlede varighed jf. § 16 b om forkortelse af undervisningstiden? • Hvilke procedurer anvendes ved anvendelsen af § 16 b om forkortelse af undervisningstiden? | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af interne skoler ➤ Spørgeskemaundersøgelse blandt kommuner ➤ Kvalitative interviews med ledere af interne skoler og tilsynsansvarlige i kommuner |
| 8. Fritagelser fra fag | <ul style="list-style-type: none"> • I hvilket omfang fritages elever for et fag eller flere fag? • Hvilken anden undervisning gives i stedet for det pågældende fag? • Hvilke procedurer anvendes ved fritagelse fra et eller flere fag? I hvilket omfang anvendes der herunder skriftlig dokumentation i forbindelse med fritagelse med det ovenstående indhold. • Har den interne skole før fritagelse forsøgt at tilrettelægge undervisningen i faget med forskellige | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af interne skoler ➤ Spørgeskemaundersøgelse blandt kommuner ➤ Kvalitative interviews med ledere af interne skoler og tilsynsansvarlige i kommuner |

| | | |
|--|--|---|
| | undervisningsmetoder og klarlagt elevens niveau og indstilling til faget? | |
| 9. Kommunernes tilsyn med undervisningen på de interne skoler | <ul style="list-style-type: none"> • Har kommunen udarbejdet en tilsynsplan, hvor tilsynets formål og indhold er formuleret? • Hvordan og hvor tit foretages der et tilsyn på den interne skole? | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af interne skoler ➤ Spørgeskemaundersøgelse blandt kommuner ➤ Kvalitative interviews med ledere af interne skoler og tilsynsansvarlige i kommuner |

Datagrundlag for spørgeskemaundersøgelserne

Undersøgelsens datagrundlag består af to heldækkende spørgeskemaundersøgelser; en blandt samtlige interne skoler i Danmark og en blandt alle landets kommuner, samt en interviewrunde blandt 12 interne skoler og otte kommuner.

Nedenfor fremgår oversigter over svarprocenter i de to undersøgelser.

Tabel 1-1: Oversigt over svarprocenter

| Interne skoler | Pct. (n) |
|--|-----------------|
| Interne skoler, som har gennemført undersøgelsen | 69 (118) |
| Interne skoler i alt | 100 (171) |
| Kommuner | Pct. (n) |
| Kommuner, som har gennemført undersøgelsen | 89 (87) |
| Kommuner i alt | 100 (98) |

Blandt de 87 kommuner, som har gennemført undersøgelsen, har 31 kommuner angivet, at de ikke har interne skoler i kommunen. Disse kommuner er ikke blevet stillet yderligere spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen. Det vil sige, at spørgeskemaundersøgelsen baserer sig på besvarelser fra 56 kommuner med interne skoler. De resterende 11 kommuner, der ikke har deltaget i undersøgelsen, er der registreret interne skoler i ni af de 11 kommuner.

Forud for spørgeskemaundersøgelsen blandt interne skoler har Rambøll valideret listen med interne skoler fra institutionsregisteret med listen fra kortlægningen af specialtilbud 2017. Denne gennemføres årligt som led i en undersøgelse af undervisning i specialundervisningstilbud, som Rambøll gennemfører på vegne af Undervisningsministeriet i perioden 2016-2019. Formålet med valideringen er at sikre, at undersøgelsen dækker alle landets interne skoler.

Kommunerne er derudover som led i spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt om at validere oplysningerne om interne skoler i deres kommune, hvorefter de har haft mulighed for at tilføje interne skoler eller notere, hvis en intern skole ikke længere eksisterer. De tilføjede interne skoler har også haft mulighed for og tid til at besvare spørgeskemaet.

Datagrundlag for interviewrunden med interne skoler og kommuner

På baggrund af de interne skoler og kommunernes besvarelser af spørgeskemaerne er 12 interne skoler og otte kommuner udvalgt til uddybende interviews. Formålet med interviewene er at undersøge, hvorfor de interne skoler og/kommunerne afviger fra lovgivningen eller ikke følger Undervisningsministeriets vejlednings- og inspirationsmateriale: "Tilsyn med specialundervisning til børn og unge på interne skoler".

De interne skoler er derfor blevet udvalgt på baggrund af to kriterier fra spørgeskemaundersøgelsen, som begge skal være opfyldt før de udvælges:

- Den samlede angivne undervisningstid ligger under minimumstimetallet, og der forkortes ikke efter folkeskolelovens § 16 b.
- Der gennemføres ikke undervisning på det givne klassetrin, hvor faget er obligatorisk.

Flere end 12 interne skoler opfyldte begge udvælgelseskriterier, og skolerne er derfor også blevet udvalgt med udgangspunkt i at sikre spredning på størrelsen af den interne skole (antal elever og antal undervisere), kommunestørrelse, antal interne skoler i kommunen og geografisk spredning (regioner samt land/by). Interviewene er gennemført med lederen af den interne skole, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen

Kommunerne er i forlængelse heraf blevet udvalgt ud fra kriteriet:

- At de ikke inddrages i beslutninger om fritagelser
- At de har interne skoler i kommunen, der lever op til ovenstående udvælgelseskriterier for de interne skoler.

Der var i alt otte kommuner, der levede op til begge udvælgelseskriterier. Interviewene i de otte kommuner er gennemført med en kommunal repræsentant fra skoleforvaltningen, der har svaret på spørgeskemaundersøgelsen. I de fleste tilfælde er der tale om en tilsynsførende eller deres chef.

Samlet set består interviewrunden derfor af følgende 20 interviews:

- Interviews med otte repræsentanter fra kommunerne
- Interviews med otte interne skoler, hvor en repræsentant fra beliggenhedskommunen også er udvalgt
- Interviews med fire interne skoler, hvor en repræsentant fra beliggenhedskommunen ikke er udvalgt.

Interviewene er gennemført som semi-strukturerede telefoninterviews, hvor informanterne har fået en række enslydende spørgsmål, men hvor det har været muligt at komme omkring temaer eller emner, informanterne vurderede relevant for undersøgelsen. Interviewene er gennemført i januar og februar 2018.

Metodisk opmærksomhedspunkt

I de opfølgende kvalitative interviews med kommunale repræsentanter og ledere af de interne skoler har det vist sig, at der i flere tilfælde er forskel på, hvad respondenterne oplyser i spørgeskemaundersøgelsen og i det opfølgende interview. Eksempelvis angiver enkelte ledere af interne skoler i spørgeskemaundersøgelsen, at der altid udarbejdes pædagogisk psykologisk vurdering (PPV) i forbindelse med fritagelser fra fag, mens de i interviewene oplyser det modsatte. Et andet eksempel er, at enkelte ledere af de interne skoler i spørgeskemaundersøgelsen ikke angiver, at de forkorter den samlede undervisningstid efter folkeskolelovens § 16 b, mens de i interviewene oplyser, at det er tilfældet. Analyserne af spørgeskemaundersøgelserne skal derfor læses i lyset af, at der kan være mindre afvigelser i praksis. Det er ikke muligt at vurdere omfanget af disse forskelle mellem datakilder, men det vurderes ikke umiddelbart at være af et omfang, der har betydning for undersøgelsens overordnede konklusioner.

1.4 Læsevejledning

Rapporten indeholder foruden denne indledning i alt syv kapitler:

- **Kapitel 2** består af en **sammenfatning af rapporten hovedpointer**.
- **Kapitel 3** indeholder en analyse af udbredelsen af overenskomster om undervisningen mellem interne skoler og beliggenhedskommunen, samt en beskrivelse af indholdet af overenskomsterne samt proceduren for udarbejdelsen.
- **Kapitel 4** indeholder en analyse af **fuld fagrække og undervisningstid** med fokus på omfanget af interne skoler, der udbyder den fulde fagrække og overholder bestemmelserne om undervisningstid. Kapitlet beskriver desuden årsager til afvigelser fra bestemmelserne.
- **Kapitel 5 og kapitel 6** indeholder i forlængelse af kapitel 4 henholdsvis en analyse af omfanget af forkortelser af undervisningstiden og fritagelser fra fag. Derudover beskrives procedurerne samt årsagerne til afvigelser fra lovgivningen på området.
- **Kapitel 7** beskriver de interne skolars tilgang til eleverne samt deres syn på lovgivningen på området.
- Endeligt omhandler **kapitel 8** kommunernes tilsyn med undervisningen i de interne skoler.

2. RESUMÉ

Dette kapitel indeholder en sammenfatning af hovedpointer fra undersøgelsen af interne skoler, som Rambøll har gennemført på opdrag fra Undervisningsministeriet.

Undersøgelsen er baseret på datakilder og analyser, der er gennemført i perioden fra oktober 2017 til februar 2018. Overordnet set bidrager rapporten med en analyse af de interne skolars praksis i forhold til time- og læseplaner samt undervisningstid. Derudover bidrager rapporten med viden om kommunernes anvendelse af overenskomster om undervisningen med de interne skoler samt deres tilsyn med undervisningen på de interne skoler. Resuméet præsenterer undersøgelsens hovedpointer i kortfattet form nedenfor.

Hovedparten af dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder, som har interne skoler, har indgået overenskomst om undervisning med beliggenhedskommunen

Undersøgelsen viser, at hovedparten af dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder, som har interne skoler (95 pct.), har indgået overenskomst om undervisningen med beliggenhedskommunen. Overenskomsterne indeholder i to ud af tre tilfælde alle de lovpligtige elementer jf. § 14 i bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder; time- og læseplaner; personalets kvalifikationer; tilsynsfunktionen og dens indhold; den pædagogisk-psykologiske betjening; budgettet for undervisningen og aflæggelse af regnskab; registrering og indberetning til kommunalbestyrelsen af magtanvendelse over for elever og opsigelsesvarsel for overenskomsten samt processen for kommunalbestyrelsens tilsyn med skolens undervisning. Derudover tilføjer lidt under halvdelen af kommunerne krav om, at lederen af den interne skole skal dokumentere sine afgørelser om fritagelser skriftligt; en beskrivelse af, hvad der skal ske i det tilfælde, at undervisningen ikke lever op til kravene i folkeskoleloven samt frister og aftaler i disse tilfælde i deres overenskomster med de interne skoler.

Undersøgelsen viser desuden, at tilgangen til udarbejdelsen af overenskomsterne varierer mellem kommunerne, hvor nogle kommuner uddelegerer udarbejdelse af overenskomsten til de interne skoler, hvor andre kommuner enten udarbejder overenskomsten i fællesskab med de interne skoler eller udarbejder et udkast med kommunens krav, hvorefter de har en dialog med de interne skoler om udspillet. Ligeledes varierer det, hvor ofte kommunerne genbesøger overenskomsterne og reviderer dem.

De fleste interne skoler gennemfører ikke undervisning i den fulde fagrække

Undersøgelsen viser, at en stor del af de interne skoler ikke gennemførte undervisning i den fulde fagrække på mindst ét klassetrin i skoleåret 2016/2017 (69 pct.). Fagene, som flest interne skoler ikke gennemfører undervisning i, er tysk/fransk (54 pct.) og fysik/kemi (41 pct.). Lederne af interne skoler begrundes oftest manglen på gennemførelse af undervisning i fuld fagrække med elevernes lave funktionsniveau, og hver femte begrundes det med, at eleverne er fritaget for undervisning i faget.

En fjerdedel af de interne skoler gennemfører ikke en samlet undervisningstid svarende til minimumskravet i lovgivningen

I forlængelse af ovenstående hovedpointe viser undersøgelsen, at omkring en fjerdedel af de interne skoler ikke gennemførte en samlet undervisningstid svarende til minimumskravet i lovgivningen i skoleåret 2016/2017. Opgøres den samlede undervisningstid eksklusiv understøttende undervisning stiger andelen af interne skoler, der ikke gennemførte det samlede minimumstimetotal, til omkring en tredjedel. Undersøgelsen viser videre, at andelen af skoler, der ikke gennemførte det samlede minimumstimetotal, er mindst i indskoling og størst i udskoling.

Når det undersøges, om de interne skoler i samme skoleår gennemførte de fagspecifikke minimumstimetotal for dansk, matematik og historie, viser undersøgelsen, at langt hovedparten af de

interne skoler gennemførte minimumstimetallene i dansk og matematik, mens lidt færre gjorde det i historie. I de tilfælde hvor de samlede minimumstimetallene ikke blev gennemført, begrundes dette i høj grad med elevgruppens personlige, sociale og faglige udfordringer.

Et mindretal af de interne skoler forkorter undervisningstiden efter folkeskolelovens § 16 b

Undersøgelsen viser, at et mindretal af de interne skoler (10 pct.) i skoleåret 2016/2017 forkortede undervisningstiden efter folkeskolelovens § 16 b. I de tilfælde hvor interne skoler forkorter undervisningstiden efter § 16 b, følges procedurerne nævnt i lovgivningen altid på 50 pct. af de interne skoler. Således godkendes forkortelserne typisk af beliggenhedskommunen, ligesom forkortelserne sker med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering. I hvilken grad kommunerne har klare procedurer for, hvordan interne skoler kan forkorte undervisningstiden efter § 16 b, varierer dog mellem kommunerne.

Hovedparten af de interne skoler har fritaget mindst én elev for undervisning i udvalgte fag

I undersøgelsen fremgår det, at hovedparten af de interne skoler i dette skoleår har fritaget mindst én elev for undervisning i et eller flere fag (76 pct.). Fagene, som elever oftest fritages for undervisning i, er tysk/fransk (87 pct.) og fysik/kemi (71 pct.). Fritagelserne begrundes oftest med elevernes emotionelle, psykiske eller sociale udfordringer/diagnoser, men ikke udelukkende i situationer, hvor funktionsvanskeligheder på afgørende måde hindrer eleven i at få udbytte af undervisningen i faget.

Når skolerne fritager elever for undervisning i bestemte fag, følger 50 pct. af de interne skoler alle procedurerne nævnt i § 13 af "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand". Det vil sige, at beslutningen begrundes i en PPV, og der indhentes forældresamtykke inden fritagelsen. Når afgørelsen er truffet, tilbydes eleven anden undervisning af et omfang svarende til undervisningen, eleven fritages for.

Omkring en tredjedel af de interne skoler klarlægger elevens niveau i faget, og lidt flere forsøger at tilrettelægge undervisning i faget med forskellige undervisningsmetoder, inden eleven fritages.

I forbindelse med afgørelser om fritagelser inddrager størstedelen af de interne skoler beliggenhedskommunen. Dette sker typisk via PPR eller en kommunal sagsbehandler. Kun i få tilfælde godkender kommunalbestyrelserne i hvert enkelt tilfælde fritagelsen og undervisningen, der gives i stedet.

De interne skoler arbejder med positive forventninger til eleverne og finder det positivt, at der stilles faglige krav til de interne skoler

Undersøgelsen viser, at både de interne skoler og kommunerne finder det rimeligt, at der stilles krav til de interne skoler på lige fod med folkeskolerne. De interne skoler påpeger dog, at det ikke i alle tilfælde er muligt at leve op til alle kravene. Særligt kravene til fuld fagrække og undervisningstid fremhæves som svære at leve op til som følge af elevgruppens særlige karakteristika, der ifølge lederne af de interne skoler ofte indebærer svære sociale og faglige udfordringer.

Kommuner fremhæver til gengæld, at det er positivt, at der er opstillet krav til de interne skoler om, at de skal være normeret til 10 elever ved skoleårets begyndelse, idet det skaber bedre muligheder for at danne et godt læringsmiljø for eleverne. Derudover viser undersøgelsen, at de interne skoler arbejder med positive forventninger til elevernes faglige og sociale udvikling, samt at de aktivt arbejder med deres motivation for at deltage i undervisningen i skolen.

Hovedparten af kommunerne har en skriftlig tilsynsplan, hvor formål og indhold er beskrevet

Af undersøgelsens analyser af kommunernes tilsyn med undervisningen på de interne skoler fremgår det, at hovedparten af kommunerne (69 pct.) har udarbejdet en skriftlig tilsynsplan,

hvor indholdet af og formålet med tilsynet er beskrevet. Derudover viser undersøgelsen, at de fleste af disse kommuner (87 pct.) har beskrevet formålet med tilsynet.

Omfanget af kommunernes tilsyn med de interne skoler varierer mellem kommunerne

Undersøgelserne viser afslutningsvis, at omfanget af tilsynet med undervisningen på de interne skoler varierer mellem kommunerne, hvor cirka halvdelen af kommunerne (48 pct.) gennemfører to tilsynsbesøg hvert skoleår på de interne skoler, og en tredjedel af kommunerne (32 pct.) gennemfører ét besøg hvert skoleår.

Ved tilsynsbesøgene er der i halvdelen af kommunerne i nogle tilfælde et tematisk fokus ved tilsynsbesøgene, hvor 20 pct. af kommunerne altid har et tematisk fokus. De resterende 29 pct. af kommunerne har ikke tematisk fokus ved tilsynsbesøgene. De mest udbredte temaer for tilsynet er elevplaner, kvalitet i undervisningen og magtanvendelser.

I forlængelse heraf viser undersøgelsen, at langt de fleste kommuner (98 pct.) dokumenterer tilsynet i en tilsynsrapport eller i et andet format og orienterer de interne skoler om resultaterne af tilsynet efterfølgende. Tilsynsrapporten indeholder typisk tilsynets konklusioner (93 pct.), en redegørelse for tilsynets udførelse (87 pct.) og opsamling af drøftelser under tilsynet (76 pct.).

3. OVERENSKOMST OM UNDERVISNING

Dette kapitel fokuserer på overenskomster om undervisning mellem dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder, som har interne skoler, og deres beliggenhedskommuner. Jf. § 14 i bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder er henvisning af en elev til specialpædagogisk bistand i et privat, selvejende eller regionalt dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted betinget af, at der på forhånd mellem institutionen og kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen er indgået overenskomst om undervisningens omfang, indhold og tilrettelæggelse. Overenskomsten om undervisning udgør således rammen for de interne skolers undervisning. Lovtekstens præcise ordlyd fremgår af boksen nedenfor.

Boks 3-1: § 14 af Bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder

§ 14. Henvisning af en elev til specialpædagogisk bistand i et privat, selvejende eller regionalt dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted er betinget af, at der på forhånd mellem institutionen og kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen er indgået overenskomst om undervisningens omfang, indhold og tilrettelæggelse. Det samme gælder kommunale dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder, der er beliggende i en anden kommune. Overenskomsten skal mindst omfatte følgende elementer:

- 1) Time- og læseplaner.
- 2) Personalets kvalifikationer. Det skal fremgå, hvilke kvalifikationer personalet har for at varetage den specialpædagogiske bistand i dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet.
- 3) Tilsynsfunktionen og dens indhold.
- 4) Den pædagogisk-psykologiske betjening.
- 5) Budgettet for undervisningen og aflæggelse af regnskab.
- 6) Registrering og indberetning til kommunalbestyrelsen af magtanvendelse over for elever.
- 7) Opsigelsesvarsel for overenskomsten.

Stk. 2. Time- og læseplanerne, jf. stk. 1, nr. 1, skal omfatte folkeskolens fulde fagrække, jf. folkeskolelovens § 5, stk. 1-4, § 19 c, stk. 2, og § 19 d, stk. 2 og 4. Timeplanen skal opfylde de i folkeskolelovens § 14 b, stk. 1, fastsatte krav til undervisningstidens samlede varighed og må ikke overstige det i folkeskolelovens § 14 b, stk. 2, 1. pkt., fastsatte loft over den højeste undervisningstid på 1.400 timer i et skoleår. Kommunalbestyrelsen kan desuden godkende særlige læseplaner, jf. folkeskolelovens § 40, stk. 3.

Stk. 3. Den i stk. 1, nr. 3, nævnte tilsynsfunktion skal blandt andet sikre, at undervisningen i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder gives i overensstemmelse med de fastsatte time- og læseplaner, jf. stk. 1, nr. 1, og stk. 2.

Nedenfor præsenteres en analyse af, i hvilket omfang der er indgået overenskomster om undervisning mellem beliggenhedskommuner og dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder om undervisning i en intern skole, samt hvad overenskomsterne indeholder. Først præsenteres analysens hovedpointer. Dernæst følger en uddybende beskrivelse af overenskomsternes udbredelse, indhold og proces.

3.1 Hovedpointer

Undersøgelsen finder følgende hovedpointer relateret til overenskomster om undervisning mellem interne skoler og deres beliggenhedskommune:

- Hovedparten af dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder med interne skoler (95 pct.) har indgået en overenskomst om undervisning med deres beliggenhedskommune. De resterende fem pct. af skolerne har ifølge deres ledere ikke overenskomst med beliggenhedskommunen, men beliggenhedskommunen angiver, at de har overenskomst om undervisning med alle dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder i kommunen.
- Ifølge 67 pct. af lederne af de interne skoler er alle syv elementer, som overenskomster om undervisning mellem dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder og deres beliggenhedskommune ifølge bekendtgørelsen skal indeholde, beskrevet i deres overenskomst med beliggenhedskommunen.

3.2 Udbredelse af overenskomster om undervisning

I spørgeskemaundersøgelsen blandt interne skoler fremgår det, at 86 pct. af lederne angiver, at deres dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder har en overenskomst om undervisning med beliggenhedskommunen. Er en intern skole kommunalt ejet, stilles der ikke lovkrav om, at der skal være indgået en overenskomst om undervisning med beliggenhedskommunen. Af de resterende 14 pct. er de fleste kommunale tilbud, der ikke skal have overenskomst med beliggenhedskommunen. Sorteres disse tilbud fra analysen fremgår det, at 95 pct. af dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder har en overenskomst om undervisning med beliggenhedskommunen. De resterende 5 pct. angiver, at de ikke har overenskomst om undervisningen, men deres beliggenhedskommune angiver i spørgeskemaet til kommunerne, at de har overenskomst med alle dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder med interne skoler. Undersøgelsen kan ikke redegøre for, hvorfor der er forskel mellem kommunernes og de interne skolars besvarelser.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne bekræfter, at de fleste interne skoler har indgået en overenskomst om undervisning med beliggenhedskommunen. Således tilkendegiver 88 pct. af repræsentanterne for kommuner med interne skoler, at kommunen har indgået overenskomst om undervisning med alle kommunens dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder, som har en interne skole. Blandt kommunerne uden overenskomster om undervisning med alle kommunens interne skoler (13 pct.), begrundes halvdelen af disse kommuner dette med, at de planlægger at udarbejde en overenskomst, eller at en overenskomst er under udarbejdelse. Den anden halvdel angiver forskellige årsager som eksempelvis, at der ikke er klarhed over samarbejdsrelationerne til dagbehandlingstilbuddet/anbringelsesstedet, eller at den interne skole forventes at leve op til folkeskoleloven, og at der er lavet en særskilt aftale om det.

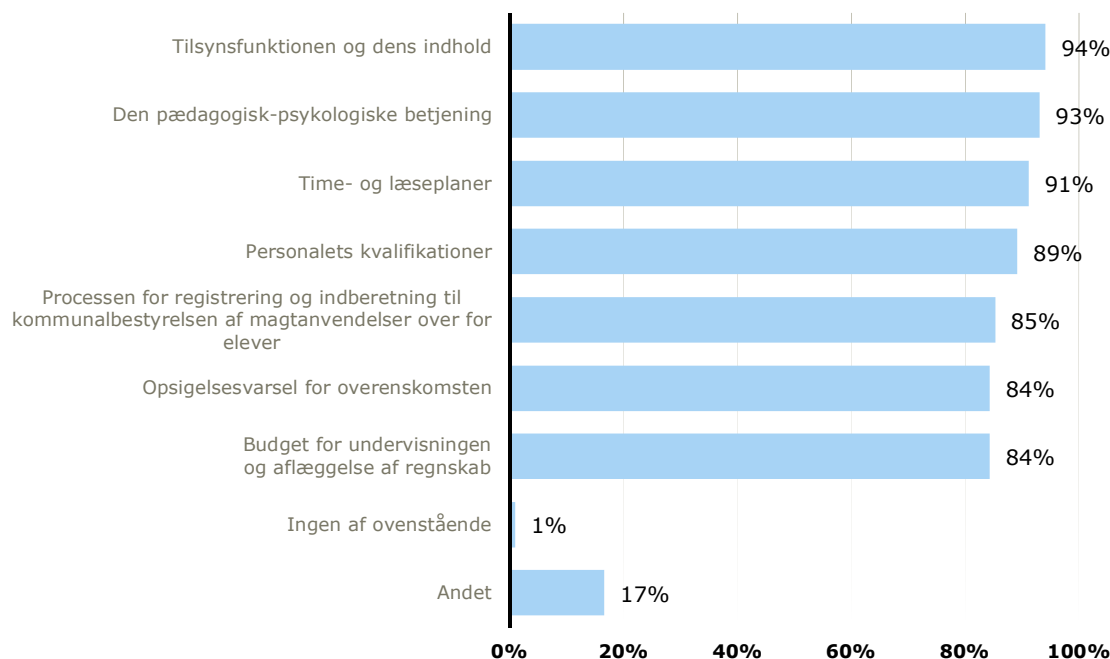
3.3 Indhold i overenskomster om undervisning

Udover kravet om overenskomst om undervisning mellem dagbehandlingstilbud og/eller anbringelsessteder, som har interne skoler, og beliggenhedskommuner specificerer lovgivningen minimumskrav til, hvad overenskomsterne skal indeholde. Jf. § 14 af bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder skal overenskomster om undervisning således mindst omfatte følgende elementer:

- 1) Time- og læseplaner.
- 2) Personalets kvalifikationer. Det skal fremgå, hvilke kvalifikationer personalet har for at varetage den specialpædagogiske bistand i dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet.
- 3) Tilsynsfunktionen og dens indhold.
- 4) Den pædagogisk-psykologiske betjening.
- 5) Budgettet for undervisningen og aflæggelse af regnskab.
- 6) Registrering og indberetning til kommunalbestyrelsen af magtanvendelse over for elever.
- 7) Opsigelsesvarsel for overenskomsten.

Som det fremgår af figuren nedenfor, er dette tilfældet for størstedelen af de interne skoler med en overenskomst om undervisning med skolens beliggenhedskommune. Ifølge lederne af de interne skoler er de syv elementer således beskrevet i mellem 84 og 94 pct. af overenskomsterne om undervisning. Yderligere analyser viser, at 67 pct. af lederne angiver, at *alle* syv elementer er beskrevet i deres overenskomst. Derudover angiver fire ledere af interne skoler under svarkategorien; "andet", at der er tale om et kommunalt tilbud, som dermed ikke er forpligtet til at have en overenskomst om undervisning. Alt i alt viser data således, at hovedparten af overenskomsterne om undervisning indeholder de syv elementer krævet i lovgivningen. Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen blandt kommuner med interne skoler bekræfter dette.

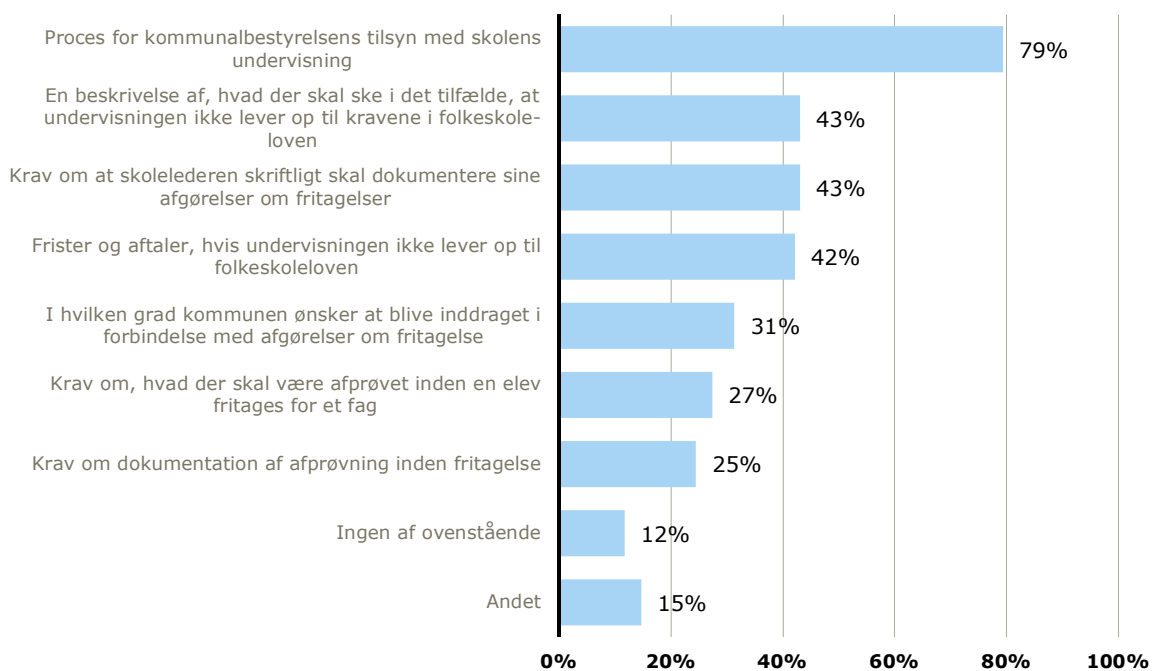
Figur 3-1: Elementer som beskrives i overenskomster mellem intern skole og beliggenhedskommune. Pct.



Note: N=102 interne skoler som har indgået overenskomst med kommunen.

I Undervisningsministeriets vejledningsmateriale om tilsyn med undervisningen på de interne skoler anbefales det, at overenskomster om undervisning indeholder en række elementer udover elementerne specificeret i lovgivningen. Hvor stor en andel af lederne af interne skoler, der har angivet, at disse øvrige elementer indgår i overenskomsterne om undervisning, fremgår af Figur 3-2 nedenfor.

Figur 3-2: Øvrige elementer som beskrives i overenskomster mellem intern skole og beliggenhedskommune. Pct.

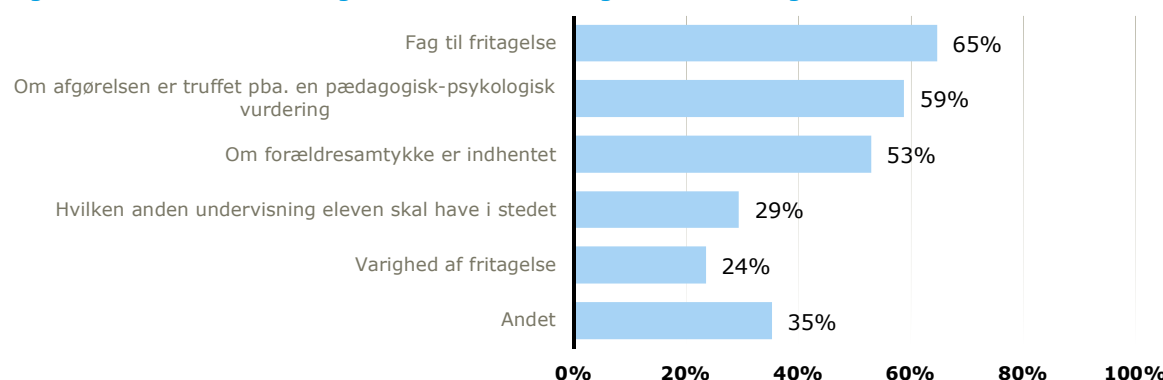


Note: N=102 interne skoler som har indgået overenskomst med kommunen.

Et af de listede elementer er beskrevet i hovedparten af overenskomsterne om undervisning; processen for kommunalbestyrelsens tilsyn med skolens undervisning (80 pct.). Netop dette element forventes i øvrigt at være omfattet af det obligatoriske element *tilsynsfunktionen og dens indhold*, hvorfor det ikke er overraskende, at elementet ifølge lederne af interne skoler er beskrevet i de fleste overenskomster. Omvendt stilles der i under halvdelen af overenskomsterne krav om, at lederen af den interne skole skal dokumentere sine afgørelser om fritagelser skriftligt (43 pct.). Omtrent samme andel af lederne af interne skoler angiver, at overenskomsten indeholder en beskrivelse af, hvad der skal ske i det tilfælde, at undervisningen ikke lever op til kravene i folkeskoleloven (43 pct.) samt frister og aftaler i disse tilfælde (42 pct.). Færre ledere af interne skoler angiver, at overenskomsten indeholder krav om, hvad der skal være afprøvet, inden en elev fritages for et fag (27 pct.), krav om dokumentation af afprøvningen inden fritagelse (25 pct.), samt i hvilken grad kommunen ønsker at blive inddraget i forbindelse med afgørelser om fritagelse (31 pct.).

Når der stilles krav om skriftlig dokumentation af afgørelser om fritagelser, kan der eksempelvis være tale om krav til, hvad dokumentationen skal indeholde, om afgørelsen er truffet på baggrund af en pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV), om forældresamtykke er indhentet, hvilken anden undervisning eleven tilbydes, fag til fritagelse samt varighed af fritagelsen. Data fra spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne viser, at disse krav er beskrevet i mellem 25 og 65 pct. af overenskomsterne, hvor der stilles krav til dokumentation af afgørelser om fritagelser. Flest kommuner stiller krav til, at faget til fritagelse dokumenteres (65 pct.), mens færrest stiller krav til, at fritagelsens varighed dokumenteres (25 pct.). I hvilken grad, der stilles andre krav til dokumentationen, fremgår af Figur 3-3 nedenfor.

Figur 3-3: Krav til den skriftlige dokumentation af afgørelser om fritagelser i overenskomsterne. Pct.



Note: N=17 kommuner som har tilkendegivet, at overenskomsten indeholder krav om skriftlig dokumentation ved afgørelser om fritagelser.

3.4 Proces for udarbejdelse af overenskomsten

Af de kvalitative interviews med kommunale repræsentanter fremgår det, at kommunerne anvender forskellige procedurer til at udarbejde overenskomster om undervisningen med de interne skoler. I analysen af de kvalitative interviews kan der udledes tre forskellige tilgange til proces for udarbejdelse af overenskomst, som er følgende:

- Kommunen uddelegerer udarbejdelsen af overenskomsten til den interne skole, hvorefter kommunen behandler deres udspil til overenskomst.
- Kommunen holder fælles møder med de interne skoler om, hvordan overenskomsten skal udformes og sikrer, at overenskomsten lever op til love og bekendtgørelser.
- Kommunen udformer rammerne for overenskomsten og skriver deres krav til de interne skoler i overenskomsten forud for dialog om overenskomsten.

Nedenfor fremgår eksempler på, hvordan disse tilgange beskrives af de kommunale repræsentanter.

Det første citat er et eksempel på, hvordan kommunen uddelegerer udarbejdelsen til den interne skole: *“Bolden ligger på hans [lederen af den interne skole] banehalvdel i forhold til at lave udkastet. Så tager vi det til politisk behandling, inden vi mødes igen.”*

De følgende to citater er eksempler på, hvordan kommunerne sammen med de interne skoler udarbejder overenskomsten (den midterste tilgang):

“Det [processen for udarbejdelse af overenskomst] foregik ved, at en af vores jurister gravede sig ned i lovgivningen på området og sørgede for, at vi lavede standardoverenskomster, der kommer ind på det, de skal. På den baggrund havde vi møde med stederne om, hvad der skulle rettes til. [...] Og så er der årlige opfølgninger [...] så havde vi tilbuddene til møde og kom frem til, hvordan det skulle strikkes sammen.”

“Vi har en fælles skabelon for dem alle [de interne skoler i kommunen], men så med beskrivelser, hvis der er forskel på dem [...] Vi har to fælles møder med dem om året [...] Til det fælles møde har man haft to repræsentanter fra dem [de interne skoler] og en konsulent herfra og en chef herfra og en fra LOS [de private sociale tilbud]. Gruppen kom med oplæg, og så har vi haft fælles drøftelse af det, og så er de blev enige om det, og så har kommunen og skolerne skrevet under.”

Endeligt gengives et citat fra interview med en kommunal repræsentant i en kommune, hvor kommunen udformer rammerne og stiller deres krav op forud for dialog med de interne skoler:

“Det er mig [den kommunale repræsentant], der forhandler. Det foregår sådan, at vi har en skabelon, og den omfatter de ting, der står i bekendtgørelsen, som ligger til grund for etablering af skolerne. [...] Det er der, hvor kommunen har mulighed for at kridte banen op i forhold til forventninger ud over de lovgivningskrav, der er. Her kan vi udspecificere egne krav, og så er det selvfølgelig en forhandling.”

Herudover varierer det mellem kommunerne, i hvilken grad overenskomsterne er opdaterede i forhold til lovgivningen, samt hvor ofte kommunen genbesøger overenskomsterne og laver en revision. I nogle kommuner genbesøger de årligt overenskomsterne og vurderer, om de skal revideres. I andre kommuner genbesøger de kun overenskomsterne, når der kommer nye interne skoler, eller hvis der kommer større lovændringer.

3.5 Opsummering

Samlet set viser analysen af overenskomst om undervisningen, at hovedparten af kommunerne har indgået overenskomst med de interne skoler i kommunen (95 pct.). Overenskomsterne indeholder i to ud af tre tilfælde alle de lovpligtige elementer; time- og læseplaner; personalets kvalifikationer; tilsynsfunktionen og dens indhold; den pædagogisk-psykologiske betjening; budgettet for undervisningen og aflæggelse af regnskab; registrering og indberetning til kommunalbestyrelsen af magtanvendelse over for elever og opsigelsesvarsel for overenskomsten samt processen for kommunalbestyrelsens tilsyn med skolens undervisning. Derudover tilføjer lidt under halvdelen af kommunerne krav om, at lederen af den interne skole skal dokumentere sine afgørelser om fritagelser skriftligt; en beskrivelse af, hvad der skal ske i det tilfælde, hvor undervisningen ikke lever op til kravene i folkeskoleloven samt frister og aftaler i disse tilfælde i deres overenskomster med de interne skoler. Derudover viser undersøgelsen, at tilgangen til udarbejdelsen af overenskomsterne varierer mellem kommunerne. I nogle kommuner uddelegerer de udarbejdelsen af overenskomsten til de interne skoler, hvor de i andre kommuner enten udarbejder overenskomsten i fællesskab med de interne skoler eller udarbejder et udkast med kommunens krav, hvorefter de har en dialog med de interne skoler om udspillet. Ligeledes varierer det, hvor ofte kommunerne genbesøger overenskomsterne og reviderer dem.

4. FULD FAGRÆKKE OG UNDERVISNINGSTID

I dette kapitel præsenteres det, i hvilken grad eleverne på landets interne skoler modtager undervisning i den fulde fagrække, samt om undervisningens omfang svarer til de i lovgivningen beskrevne minimumskrav. Undervisningen på de interne skoler tilbydes efter folkeskolelovens bestemmelser om folkeskolens fagrække og regler om undervisningstid. De præcise lovtekster er løbende gengivet i bokse.

Først præsenteres analysens hovedpointer, hvorefter en uddybende beskrivelse af omfanget af interne skoler, der ikke gennemfører undervisning i fuld fagrække og undervisningstid, præsenteres. Undervejs beskrives ligeledes årsager hertil.

4.1 Hovedpointer

Kapitlets hovedpointer er følgende:

- 69 pct. af de interne skoler gennemførte ikke undervisning i den fulde fagrække i skoleåret 2016/2017. Til sammenligning er det 56 pct. af alle specialundervisningstilbud i Danmark (inklusive interne skoler), der ikke gennemfører undervisning i den fulde fagrække i skoleåret 2016/2017³.
- Blandt de interne skoler gennemførte 38 pct. ikke en samlet undervisningstid (ekskl. understøttende undervisning) svarende til minimumskravet i lovgivningen i skoleåret 2016/2017 på mindst ét klassetrin.

4.2 Omfang af skoler, der ikke gennemfører undervisning i fuld fagrække

Som en del af spørgeskemaundersøgelsen blandt interne skoler har hver leder på de interne skoler skullet angive, hvorvidt skolen i skoleåret 2016/2017 gennemførte undervisning i de fag, der på hvert klassetrin er obligatoriske jf. folkeskoleloven (§5, stk. 2 og §19d, stk. 2). Lederne på de interne skoler har kun skullet svare for de klassetrin, hvor skolen gennemførte undervisning i skoleåret 2016/2017. Lovteksten fremgår af boksen nedenfor.

Boks 4-1: § 5, stk. 1-2, § 19 d stk. 1-4 af folkeskoleloven

§ 5. Indholdet i undervisningen vælges og tilrettelægges, så det giver eleverne mulighed for faglig fordybelse, overblik og oplevelse af sammenhænge. Undervisningen skal give eleverne mulighed for at tilegne sig de enkelte fags erkendelses- og arbejdsformer. I vekselvirkning hermed skal eleverne have mulighed for at anvende og udbygge de tilegnede kundskaber og færdigheder gennem undervisningen i tværgående emner og problemstillinger.

Stk. 2. Undervisningen i 1.-9. klasse gives inden for 3 fagblokke og omfatter for alle elever:

1) Humanistiske fag:

a) Dansk på alle klassetrin.

b) Engelsk på 1.-9. klassetrin.

c) Kristendomskundskab på alle klassetrin bortset fra det klassetrin, hvor konfirmationsforberedelsen finder sted.

d) Historie på 3.-9. klassetrin.

e) Tysk eller fransk på 5.-9. klassetrin, jf. dog stk. 3. Hver skole skal udbyde tysk og kan udbyde fransk.

f) Samfundsfag på 8. og 9. klassetrin.

2) Praktiske/musiske fag:

a) Idræt på alle klassetrin.

b) Musik på 1.-6. klassetrin.

c) Billedkunst på 1.-5. klassetrin.

d) Håndværk og design samt madkundskab på et eller flere klassetrin inden for 4.-7. klassetrin.

3) Naturfag:

a) Matematik på alle klassetrin.

b) Natur/teknologi på 1.-6. klassetrin.

c) Geografi på 7.-9. klassetrin.

d) Biologi på 7.-9. klassetrin.

³ Midtvejsnotat: Undersøgelse af undervisningen i specialundervisningstilbud. Rambøll, 2018.

e) Fysik/kemi på 7.-9. klassetrin.

§ 19 d. Den valgfrie del af 10. klasse omfatter tilbudsfag, andre undervisningsaktiviteter og brobygning til erhvervsrettet ungdomsuddannelse eller kombinationer af brobygning til erhvervsrettet ungdomsuddannelse og ulønnet praktik med et uddannelsesperspektiv.

Stk. 2. Eleverne i 10. klasse skal tilbydes undervisning i følgende tilbudsfag:

- 1) Dansk.
- 2) Matematik.
- 3) Engelsk.
- 4) Tysk.
- 5) Fransk.
- 6) Fysik/kemi.

Stk. 3. Tilbud efter stk. 2, nr. 4 og 5, skal kun gives til elever, som har modtaget undervisning i tysk eller fransk i 5.-9. klasse efter § 5, stk. 2, nr. 1, litra e. Skolens leder kan tilbyde elever, der har fulgt undervisningen i de prøveforberedende valgfag tysk eller fransk i 7.-9. klasse, at deltage i tilbudsfagsundervisningen i 10. klasse.

Stk. 4. Eleverne skal tilbydes undervisning i mindst tre af følgende fag:

- 1) Idræt.
- 2) Samfundsfag.
- 3) Kristendomskundskab/religion.
- 4) Naturfag.
- 5) Metal/motorværksted.
- 6) Byggeværksted.
- 7) Teknologiværksted.
- 8) Serviceværksted.
- 9) Produktudvikling og formgivning.
- 10) Iværksætter.
- 11) Sundhed og sociale forhold.
- 12) Teknologi og kommunikation.

Analysen viser, at syv ud af ti interne skoler (69 pct.) ikke gennemførte undervisning i den fulde fagrække i skoleåret 2016/2017. I lovgivningen findes dog en række særregler for tysk/fransk fra 7. klasse, håndværk og design samt madkundskab på 4.-7. klassetrin, engelsk på 10. klassetrin og kristendomskundskab på alle klassetrin. Tages disse fag ud af analysen, falder andelen af interne skoler, der i skoleåret 2016/2017 ikke gennemførte undervisning i den fulde fagrække til 58 pct., men undersøgelsen viser ikke, om de har anvendt særreglerne eller ej. Særreglerne fremgår af boksen nedenfor.

Boks 4-2: Særlige regler for fag

- Der kan fritages fra tysk/fransk fra 7. klassetrin, hvis det er til elevens bedste. Det kan ske efter samråd med forældre og lærere og efter eventuel inddragelse af UU (Folkeskoleloven § 5 stk. 3).
- Håndværk og design samt madkundskab på et eller flere klassetrin inden for 4.-7. klassetrin (Folkeskoleloven § 5, stk. 2).
- Kristendomskundskab på alle klassetrin bortset fra det klassetrin, hvor konfirmationsforberedelsen finder sted (Folkeskoleloven § 5, stk. 2).
- På 10. klassetrin er kun tre fag obligatoriske: Dansk, engelsk og matematik. Der kan fritages for engelsk, hvis eleven har været fritaget for engelsk igennem hele sit skoleforløb (bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand § 11, stk. 3).

Uddybende analyser viser, at de interne skoler prioriterer undervisning i nogle fag højere end undervisning i andre fag. Nedenfor viser tabel 4-1 andelen af interne skoler, der i skoleåret 2016/2017 ikke gennemførte undervisning i det pågældende fag på mindst én årgang, hvor faget er obligatorisk.

Tabel 4-1: Andel af interne skoler, der i skoleåret 2016/2017 ikke gennemførte undervisning i fag på klassetrin, hvor det er obligatorisk. Pct. (n)

| Fag | Andel interne skoler, der ikke gennemfører undervisning i faget på et eller flere klassetrin, hvor det er obligatorisk | N (antal interne skoler, der bør gennemføre undervisning i faget på mindst ét klassetrin) |
|---------------------|--|---|
| Tysk/fransk | 54 (64) | 118 |
| Fysik/kemi | 41 (46) | 113 |
| Musik | 31 (28) | 89 |
| Håndværk og Design | 28 (29) | 104 |
| Kristendomskundskab | 19 (22) | 117 |
| Biologi | 13 (15) | 113 |
| Geografi | 12 (13) | 113 |
| Historie | 9 (11) | 117 |
| Billedkunst | 9 (7) | 76 |
| Engelsk* | 7 (8) | 117 |
| Idræt | 7 (8) | 117 |
| Natur/teknologi | 7 (6) | 89 |
| Samfundsfag | 5 (5) | 109 |
| Matematik | 3 (3) | 118 |
| Dansk | 1 (1) | 118 |

Note: N=118.

*I alle tilfælde (66) gennemførtes der undervisning i engelsk på 10. klassetrin. Andele er opgjort som andele af antallet af interne skoler, der i skoleåret 2016/2017 jf. lovgivningen burde gennemføre undervisning i faget på mindst ét klassetrin.

Som det fremgår af tabellen, er tysk/fransk de fag, som flest skoler på mindst én årgang, hvor faget er obligatorisk, ikke gennemførte undervisning i (54 pct.). Derefter følger fysik/kemi (41 pct.), musik (31 pct.), håndværk og design (28 pct.) og kristendomskundskab (19 pct.). Omvendt kan der kun identificeres få skoler, der ikke gennemførte undervisning i dansk (1 pct.), matematik (3 pct.), samfundsfag (5 pct.), natur/teknologi (7 pct.), idræt (7 pct.) og engelsk (7 pct.). Det skal dog i denne sammenhæng nævnes, at det jf. § 13 af bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (for lovtekst, se Boks 6-1) ikke er muligt at fritage elever fra dansk og matematik på 0.-10.-klassetrin. Alligevel kan der identificeres tre tilfælde, hvor skoler i skoleåret 2016/2017 ikke gennemførte undervisning i enten dansk eller matematik på mindst ét af de klassetrin, som skolen gennemførte undervisning på. Lederne for disse interne skoler begrundede dette med følgende:

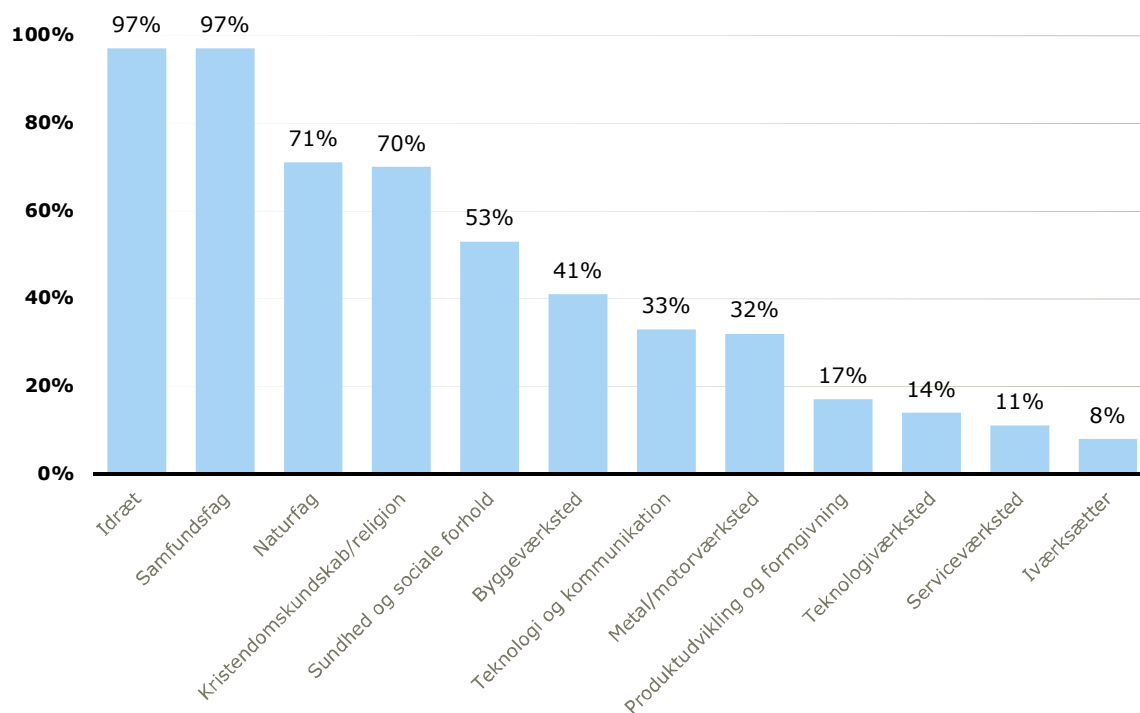
1. At eleven/eleverne ikke er undervisningsparate på grund af psykiatrisk diagnose
2. Elevernes udviklingsniveau
3. Elevernes funktionsniveau (udviklingshæmmede).

Som det blandt andet fremgår af lovteksten i Boks 4-1, gælder særlige regler for 10. klassetrin. Således skal elever på 10. klassetrin ifølge folkeskolelovens § 19 d, stk. 4 tilbydes undervisning i mindst tre af 12 fastsatte fag, ligesom eleverne skal gennemføre brobygning til ungdomsuddannelserne og ulønnet praktik med et uddannelsesperspektiv.

I spørgeskemaundersøgelsen svarer næsten alle lederne (98 pct.) for interne skoler med elever på 10. klassetrin, at skolen tilbød eleverne undervisning i mindst tre af fagene i skoleåret 2016/2017.

Figur 4-1 viser uddybende, hvor stor en andel af skolerne der tilbød undervisning i hvert af tilbuds-fagene.

Figur 4-1: Fag der udbydes på 10. klassetrin. Pct.



Note: N=66 skoler som udbyder undervisning på 10. klassetrin.

Figuren viser, at de interne skoler i stort set alle tilfælde tilbød undervisning i idræt og samfundsfag (97 pct.), mens færre skoler tilbød undervisning i fagene iværksætter, serviceværksted, teknologiværksted samt produktudvikling og formgivning (mellem 8 og 17 pct.). Herudover gennemførte flertallet af skolerne brobygning til ungdomsuddannelserne og ulønnet praktik med et uddannelsesperspektiv (i begge tilfælde 73 pct.).

Jf. § 10 i bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand kan elever i specialklasser gives undervisning på et lavere klassetrin, end deres skolealder svarer til. Hovedparten af lederne på interne skoler (92 pct.) angiver, at dette er tilfældet for en eller flere af skolens elever. Disse ledere på de interne skoler vurderer videre, at det gennemsnitligt gælder for 63 pct. af skolens elever. Til sammenligning underviser langt hovedparten af specialundervisningstilbud generelt (inklusive interne skoler) halvdelen eller over halvdelen af deres elever på et lavere klassetrin, end deres skolealder svarer til⁴. Den relevante lovtekst fremgår af boksen nedenfor.

Boks 4-3: § 10 af bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

§ 10. Undervisningen i specialklasser kan gives eleverne på et lavere klassetrin end nævnt i folkeskolelovens § 5, stk. 1-2, § 19 c, stk. 2, og § 19 d, stk. 2 og 4. Timeplanen for den enkelte specialklasse skal angive, i hvilket omfang undervisningen gives på et lavere klassetrin.

Stk. 2. For specialklasser kan der udarbejdes særlige læseplaner, jf. folkeskolelovens § 40, stk. 3.

Som beskrevet i Undervisningsministeriets vejledningsmateriale om tilsyn med undervisningen på de interne skoler skal timetal og fagrække i forlængelse af ovenstående altid følges, selvom der gives undervisning på et lavere klassetrin. Om de interne skoler følger dette er blevet undersøgt via spørgeskemaundersøgelsen blandt de interne skoler. Over halvdelen af lederne af de interne skoler (59 pct.) angiver, at timetallet altid følges for eleverne, selvom der gives undervisning på

⁴ Midtvejsnotat: Undersøgelse af undervisningen i specialundervisningstilbud. Rambøll, 2018

et lavere klassetrin. Ligeledes angiver halvdelen af lederne (50 pct.), at fagrækken altid følges. Se tabellen nedenfor.

Tabel 4-2: I hvilket omfang timetal og fagrække følges for elever, der modtager undervisning på lavere klassetrin, end deres skolealder svarer til. Pct. (n)

| | Timetallet følges for disse elever, selvom der gives undervisning på et lavere klassetrin end det, som elevernes skolealder svarer til | Fagrækken følges for disse elever, selvom der gives undervisning på et lavere klassetrin end det, som elevernes skolealder svarer til |
|-------------------------|--|---|
| Ja, altid | 59 (64) | 50 (54) |
| I nogle tilfælde | 32 (35) | 38 (41) |
| Nej | 8 (9) | 12 (13) |
| I alt | 100 (108) | 100 (108) |

Note: N=108 skoler som giver undervisning på et lavere klassetrin, end elevernes skolealder svarer til.

4.3 Årsager til, at interne skoler ikke gennemfører undervisning i fuld fagrække

I hvert tilfælde hvor en skole har angivet, at de *ikke* gennemfører undervisning i et fag på et klassetrin, hvor faget er obligatorisk, er skolen blevet bedt om at notere en begrundelse herfor. En kodning og analyse af skolernes begrundelser viser, at den oftest anvendte begrundelse er elevernes lave funktionsniveau. Denne begrundelse angives i 36 pct. af alle tilfælde, mens fritagelse af alle elever angives som begrundelse i 21 pct. af alle tilfælde. Respondenterne har kunnet angive flere begrundelser end en, men kun i meget få tilfælde er fritagelsesbegrundelsen kombineret med andre begrundelser. Kun få ledere af de interne skoler begrundede den manglende undervisning med manglende fagkompetencer blandt underviserne (9 pct.) og manglende faglokaler (6 pct.), som særligt gælder for undervisning i fysik/kemi. Herudover angives det ligeledes i en mindre andel af begrundelserne (7 pct.), at skolen ikke gennemfører undervisning i et fag, fordi undervisning i de adgangsgivende fag, dansk, matematik og engelsk prioriteres. Fordelingen af øvrige begrundelser fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 4-3. Begrundelser for, at interne skoler ikke gennemfører undervisning i fag, selvom det er obligatorisk på klassetrinnet. Pct. (n)

| Begrundelser | Andel (antal) |
|--|---------------|
| Elevernes lave funktionsniveau (diagnose, retardering, kriminel adfærd osv.) | 36 (95) |
| Eleverne er fritaget for faget | 21 (55) |
| Manglende fagkompetencer hos undervisere | 9 (25) |
| Fokus på de adgangsgivende fag; dansk, matematik og engelsk | 7 (18) |
| Ingen faglokaler | 6 (17) |
| Faget indgår tværfagligt og eller som temaug | 4 (12) |
| Vurderet i samarbejde med forældrene, psykologer og skoleledere | 3 (8) |
| Eleverne er på skolen i kort tid (2-3 måneder) | 3 (7) |
| Tilbydes som valgfag | 2 (6) |
| Andet | 11 (30) |

Note: Andele er beregnet ud fra antallet af tilfælde, hvor det er angivet, at en skole ikke gennemfører undervisning i et fag på et klassetrin, hvor faget er obligatorisk (N=266). Nogle af lederne på de interne skoler begrundelser er kodet til at kunne tilhøre mere end én kategori. Derfor summerer andelen ikke til 100.

De uddybende kvalitative interviews med ledere i de interne skoler bekræfter, at elevens funktionsnedsættelser, manglende fagkompetencer hos det undervisende personale, manglende faglokaler og fokus på kernefagene dansk og matematik er de primære begrundelser for, at der ikke undervises i fuld fagrække. Lederne af de interne skoler uddyber videre, at de interne skoler i høj grad arbejder med at udvikle elevernes basale sociale og faglige færdigheder, særligt når der er tale om elever med funktionsnedsættelse.

Boks 4-4 nedenfor indeholder eksempler på ledere af interne skolars begrundelser for, hvorfor eleverne ikke gives undervisning i fuld fagrække.

Boks 4-4: Eksempler på begrundelser for, hvorfor eleverne ikke gives undervisning i fuld fagrække

"Fordi undervisning i traditionel forstand ikke er en mulighed på grund af funktionsnedsættelser."

"Børnene holder ikke til mere"

"I forhold til fagrækkerne kan man sige, at vi er behårde på dansk, matematik, engelsk og historie med at overholde timetallet ... [der er] fokus på kernefagene for at få eleverne videre på fx en erhvervsuddannelse."

"Udgangspunktet hos os er ikke fuld fagrække. Vi skal starte med det basale og så bygge op. Ellers får de [eleverne] nye nederlag, som knækker dem."

"Eleverne er så udfordret på de øvrige fag, at der lavet fritagelsesattester, så der kan skabes fokus på de andre fag [kernefagene]."

"... indlæringsvanskeligheder og psykisk udviklingshæmning."

"Det er, når vi vil have mere tid til matematik og dansk. Vi bliver nødt til at prioritere."

"Når en elev kommer med en IQ på 74 og ikke har gået i skole i flere år, så spørger jeg, om det er rimeligt, de skal have fuld fagrække i skolen."

"Det er fordi, der er nogle primære ting ud over den sociale dannelse, som skal være på plads. Det er de primære fag, dansk, engelsk, og matematik, som skal være der først, før man kan bygge ovenpå."

Kilde: Ledere af de interne skoler

4.4 Omfang af skoler der ikke gennemfører fuld undervisningstid

I forlængelse af afsnittet ovenfor om omfanget af skoler, der ikke gennemfører undervisning i den fulde fagrække, beskriver dette afsnit omfanget af interne skoler, der ikke gennemfører undervisning i den fulde undervisningstid. De interne skoler skal, som det indledningsvist blev nævnt, gennemføre undervisning i samme omfang som landets folkeskoler. Den relevante lovtekst fremgår af boksen nedenfor.

Boks 4-5: § 19 c stk. 1-4 og §14 b stk. 1-4 af folkeskoleloven

§ 19 c. Den obligatoriske del af 10. klasse omfatter obligatoriske fag, brobygning eller kombinationer af brobygning og ulønnet praktik med et uddannelsesperspektiv, en selvvalgt opgave og arbejde med en uddannelsesplan, herunder vejledning.

Stk. 2. Der skal undervises i fagene dansk, matematik og engelsk i et omfang svarende til i alt 420 årlige timer.

Stk. 3. Der skal tilbydes yderligere målrettet læseundervisning til elever med læsevanskeligheder.

Stk. 4. Eleverne skal deltage i brobygning eller kombinationer af brobygning og ulønnet praktik med et uddannelsesperspektiv, jf. lov om vejledning om uddannelse og erhverv samt pligt til uddannelse, beskæftigelse m.v.

§ 14 b. Undervisningstiden tilrettelægges således, at den i et skoleår har en samlet varighed af

- 1) mindst 1.200 timer i børnehaveklassen og på 1.-3. klassetrin,
- 2) mindst 1.320 timer på 4.-6. klassetrin og
- 3) 1.400 timer på 7.-9. klassetrin.

Stk. 2. Undervisningstidens samlede varighed må ikke overstige 1.400 timer i et skoleår. Undervisningstiden kan dog overstige 1.400 timer for elever, der vælger mere end et valgfag, jf. § 9, stk. 7.

Stk. 3. Undervisningstimerne i stk. 1 og 2 opgøres i klokketimer. Pauser indgår i den samlede undervisningstid.

Stk. 4. For bestemte skoler kan undervisningsministeren på baggrund af en pædagogisk begrundet ansøgning godkende, at undervisningstiden overstiger 1.400 timer.

I Tabel 4-4 nedenfor præsenteres minimumskravene til samlet undervisning jf. folkeskoleloven samt andelen af interne skoler, der gennemfører undervisning i et mindre omfang end krævet fordelt på klassetrin. Andelen af skoler, der underviser et færre antal timer end minimumskravene, er mindst i indskolingen, større på klassetrinnene på mellemtrinet og størst i udskolingen. Således gennemførte omkring 10 pct. af skolerne med elever i indskolingen mindre end 1.200 timers undervisning i skoleåret 2016/2017. Tilsvarende gennemførte omkring 20 pct. af skolerne med elever i udskolingen færre end 1400 timers undervisning.

Tabel 4-4: Andel af skoler, der ikke overholder minimumskrav til omfang af undervisning (inklusive understøttende undervisning) på hvert klassetrin. Pct. (n)

| Klassetrin | Minimumskrav i lovgivning (folkeskoleloven § 14 b), antal timer | Andel skoler, der går under minimumskrav | N* |
|------------|---|--|----|
| 0. klasse | 1200 | 13 (3) | 23 |
| 1. klasse | 1200 | 9 (3) | 35 |
| 2. klasse | 1200 | 11 (5) | 46 |
| 3. klasse | 1200 | 8 (4) | 51 |
| 4. klasse | 1320 | 17 (10) | 59 |
| 5. klasse | 1320 | 17 (11) | 64 |
| 6. klasse | 1320 | 19 (15) | 77 |
| 7. klasse | 1400 | 24 (23) | 94 |
| 8. klasse | 1400 | 20 (19) | 97 |
| 9. klasse | 1400 | 21 (21) | 98 |

Note: Samlet undervisningstid er opgjort i klokketimer inklusiv understøttende undervisning og pauser.

* Enkelte skoler har angivet så små værdier (fx 32), at det må antages, at skolen har angivet samlet undervisningstid pr. uge i stedet for samlet undervisningstid pr. skoleår, som blev efterspurgt. Disse er ekskluderet i tabellens analyser. Det drejer sig om 2-7 observation pr. klassetrin. N udgøres således af antal skoler med undervisning på klassetrinet minus disse interne skoler.

Supplerende analyser på tværs af alle klassetrin præsenteret i tabel 4-5 nedenfor viser, at omkring en fjerdedel af skolerne (26 pct.) på mindst ét klassetrin ikke gennemførte undervisning af et omfang svarende til minimumskravet i lovgivningen i skoleåret 2016/2017.

I forlængelse af ovenstående bør det nævnes, at det i forbindelse med opfølgende interviews med ledere i de interne skoler i flere tilfælde blev nævnt, at grænsen mellem undervisning, behandling og fritid er flydende. Fx nævner en leder af en intern skole, at nogle undervisningstimer i realiteten går til behandling, ligesom en anden leder af en intern skole nævner, at undervisningen efter kl. 13.00 primært består af fysiske og kreative aktiviteter. En tredje leder af en intern skole fortæller, at skolens elever på en god dag reelt set kun modtager fire gange 20 minutters traditionel undervisning som følge af massive funktionsnedsættelser. Således kan andelen af interne skoler, der ikke leverer minimumstimetallene i lovgivningen, potentielt være større, end data viser. I hvilket omfang dette gør sig gældende er dog ikke muligt at vurdere inden for rammerne af nærværende undersøgelse.

Tabel 4-5: Andel af skoler, der overholder minimumskrav til undervisning (inklusive understøttende undervisning) på alle klassetrin. Pct. (n).

| Overholder undervisningstid på alle klassetrin, 0.-9. klassetrin | |
|--|---------|
| Nej | 26 (28) |
| Ja | 74 (80) |

Note: N=108 skoler, der på mindst ét klassetrin har opgjort samlet undervisningstid pr. uge, er sorteret fra. Samlet undervisningstid er her opgjort i klokketimer inklusiv understøttende undervisning og pauser.

Af tallene ovenfor fremgår det ikke, hvor stor en del af undervisningstiden der anvendes til understøttende undervisning. Samtidig har skolerne jf. folkeskolelovens § 16 b (for lovtæst, se Boks 5-1) mulighed for at omlægge den understøttende undervisning med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering for bestemte klasser ved hjælp af ekstra personale i klasserne. Dette beskrives nærmere i kapitel 5. Som en del af spørgeskemaundersøgelsen har lederne af de interne skoler af denne grund imidlertid også skullet angive den samlede årlige undervisningstid *eksklusiv* understøttende undervisning pr. klassetrin i skoleåret 2016/2017. Resultaterne af en analyse af disse data præsenteres i Tabel 4-6 nedenfor.

Tabel 4-6: Andel af skoler, der ikke overholder minimumskrav til omfang af undervisning (eksklusiv understøttende undervisning) på hvert klassetrin. Pct. (n)

| Klassetrin | Minimumskrav i lovgivning (folkeskolelovens bilag 1), antal timer | Andel skoler, der går under minimumskrav | N* |
|------------|---|--|------|
| 0. klasse | 600 | 9 (2) | 22 |
| 1. klasse | 750 | 15 (5) | 34 |
| 2. klasse | 750 | 20 (9) | 46 |
| 3. klasse | 780 | 20 (10) | 51 |
| 4. klasse | 900 | 25 (15) | 60 |
| 5. klasse | 930 | 30 (20) | 67 |
| 6. klasse | 930 | 33 (26) | 79 |
| 7. klasse | 960 | 33 (32) | 97 |
| 8. klasse | 960 | 34 (34) | 101 |
| 9. klasse | 930 | 28 (29) | 102 |
| 10. klasse | 840 | 5 (3) | 66** |

Note: Samlet undervisningstid er opgjort i klokketimer eksklusiv understøttende undervisning og pauser.

* Tre skoler har angivet så små værdier (fx 14), at det må antages, at skolen har angivet samlet undervisningstid pr. uge i stedet for samlet undervisningstid pr. skoleår, som blev efterspurgt. Disse er ekskluderet i tabellens analyser. N udgøres således af antal skoler med undervisning på klassetrinnet minus disse tre skoler.

** Ingen skoler med undervisning på 10. klassetrin i skoleåret 2016/2017 er ekskluderet.

Igen er der en lavere andel af skoler, der ikke gennemfører undervisning svarende til minimumskravet i indskolingen (op til 10 pct.), mens en større andel gør det i udskolingen (op til 34 pct.). På tværs af klassetrin er der dog en tendens til, at en større andel af skoler ikke gennemfører minimumstimetallet, når det opgøres eksklusiv understøttende undervisning, end når det opgøres inklusiv understøttende undervisning. Som det fremgår af Tabel 4-7 nedenfor viser supplerende analyser således, at mindst 38 pct. af skolerne på mindst ét klassetrin ikke gennemførte undervisning af et omfang svarende til minimumstimetallet eksklusiv understøttende i skoleåret 2016/2017. Som det fremgik ovenfor, var dette gældende for 26 pct. af skolerne, når understøttende undervisning var inkluderet. Dette antyder, at den understøttende undervisning i visse tilfælde fylder en større del af den samlede skoledag, end det er hensigten jf. lovgivningen.

Tabel 4-7: Andel af skoler, der overholder minimumskrav til undervisning (eksklusiv understøttende undervisning) på tværs af klassetrin. Pct. (n)

| Overholder undervisningstid på alle klassetrin, 0.-9. klassetrin | |
|--|---------|
| Nej | 38 (44) |
| Ja | 62 (71) |

Note: N=115 skoler, som udbyder undervisning på mindst ét klassetrin mellem 0. og 9. klassetrin. Skoler, der på mindst ét klassetrin har opgjort samlet undervisningstid pr. uge, er sorteret fra. Samlet undervisningstid er her opgjort i klokketimer eksklusiv understøttende undervisning og pauser.

Udover de samlede minimumstimetal præsenteret ovenfor indeholder lovgivningen minimumstimetal for fagene dansk, matematik og historie. Minimumstimetallene fremgår af folkeskolelovens Bilag 1 og er gengivet i Tabel 4-8 nedenfor.

Tabel 4-8: Minimumstimetal for fagene jf. folkeskolelovens Bilag 1.

| Klassetrin | Matematik | Dansk | Historie |
|------------|-----------|-------|----------|
| 1. klasse | 150 | 330 | - |
| 2. klasse | 150 | 300 | - |
| 3. klasse | 150 | 270 | 30 |
| 4. klasse | 150 | 210 | 60 |
| 5. klasse | 150 | 210 | 60 |
| 6. klasse | 150 | 210 | 60 |
| 7. klasse | 150 | 210 | 60 |
| 8. klasse | 150 | 210 | 60 |
| 9. klasse | 150 | 210 | 30 |

Resultaterne af undersøgelsen blandt de interne skoler er vist i Tabel 4-9 nedenfor. Tabellen viser, at det – afhængigt af klassetrinnet og med undtagelse af dansk i 1. klasse – er mellem en og syv pct. af skolerne, der ikke overholder minimumstimetallene i dansk og matematik. Særligt i udskolingen er der tale om små andele. En lidt større andel gennemfører ikke minimumstimetallet i historie.

Tabel 4-9: Andel af skoler, der ikke lever op til minimumstimetallet i dansk, matematik og historie (fordelt på klassetrin). Pct. (n)

| Klassetrin | Andel, dansk | N, dansk | Andel, mat | N, mat | Andel, his | N, his |
|------------|--------------|----------|------------|--------|------------|--------|
| 1. klasse | 14 (5) | 36 | 6 (2) | 36 | - | - |
| 2. klasse | 6 (3) | 47 | 4 (2) | 47 | - | - |
| 3. klasse | 6 (3) | 52 | 2 (1) | 52 | 2 (1) | 53 |
| 4. klasse | 2 (1) | 60 | 7 (4) | 60 | 11 (7) | 61 |
| 5. klasse | 1 (1) | 67 | 3 (2) | 67 | 10 (7) | 68 |
| 6. klasse | 1 (1) | 79 | 4 (3) | 79 | 2 (2) | 81 |
| 7. klasse | 2 (2) | 98 | 1 (1) | 98 | 13 (13) | 99 |
| 8. klasse | 2 (2) | 102 | 1 (1) | 102 | 16 (16) | 103 |
| 9. klasse | 2 (2) | 103 | 1 (1) | 103 | 1 (1) | 104 |

Note: Skoler, der har angivet undervisningstid pr. uge, er sorteret fra.

Supplerende analyser på tværs af klassetrin viser, at det er få skoler (fem pct.), der på mindst ét klassetrin ikke overholder minimumstimetallene i dansk og matematik. For historie gælder det hver femte interne skole (19 pct.).

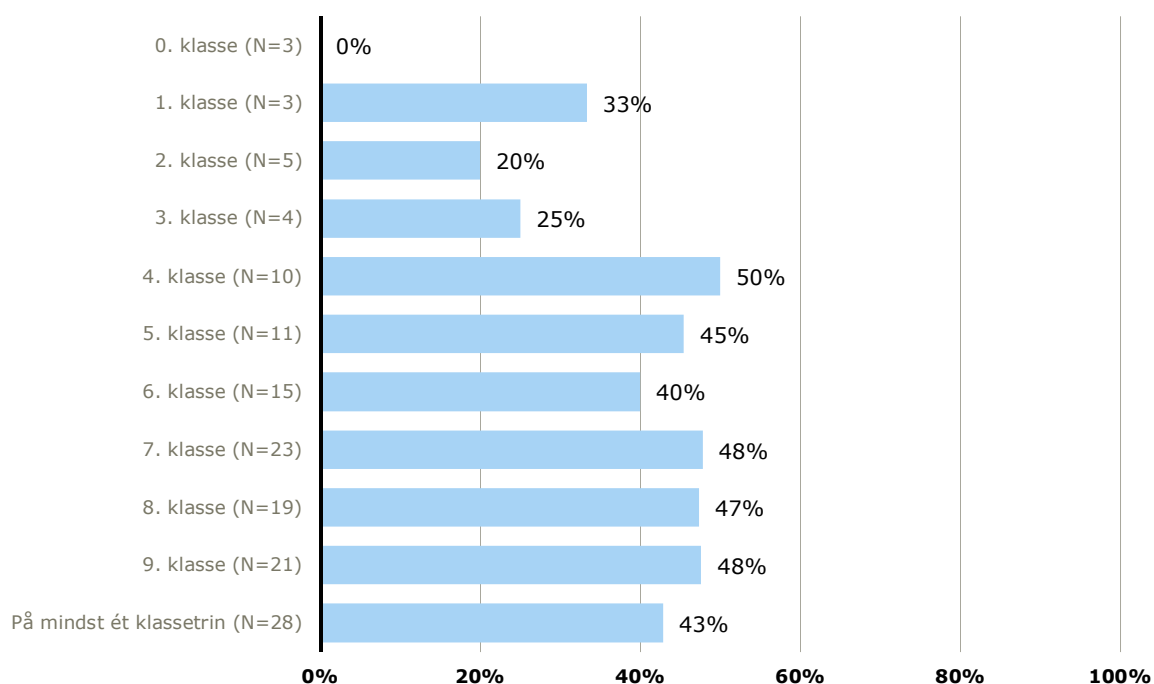
Lovgivningen omkring minimumstimetal er anderledes for undervisning på 10. klassetrin. Her er det bestemt i folkeskolelovens § 19 c, stk. 2, at det samlede timetal i fagene dansk, matematik

og engelsk skal være mindst 420. Få interne skoler (fem pct.) gik i skoleåret 2016/2017 under dette minimumstimetal.

4.5 Årsager til, at interne skoler ikke gennemfører fuld undervisningstid

Som præsenteret tidligere har nogle interne skoler ikke gennemført undervisning af et omfang svarende til minimumskravet i folkeskoleloven i skoleåret 2016/2017. Lederne af disse interne skoler er i spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt angive, om dette er sket på baggrund af en forkortelse af undervisningstiden jf. folkeskolelovens § 16 b (for lovtekst, se Boks 5-1) eller af en anden grund. Af figuren nedenfor fremgår andelen af disse ledere, der har angivet, at undervisningsvisningstiden er forkorter jf. folkeskoleloven § 16 b.

Figur 4-2: Andel af de interne skoler, som ikke gennemfører fuld undervisningstid, der forkorter undervisningen jf. folkeskolelovens § 16 b. Pct.



Note: N, som er angivet ud for hvert af klassetrinnene, angiver hvor mange interne skoler, der ikke gennemfører fuld undervisningstid på klassetrinnet. Pct. skal aflæses som andelen af de skoler, der ikke gennemfører fuld undervisningstid på klassetrinnet.

Under halvdelen (43 pct.) begrundes i et eller flere tilfælde den manglende undervisning med, at undervisningen er forkortet efter § 16 b⁵. I stedet angiver flere ledere af de interne skoler en anden begrundelse. En stor del af lederne, der giver en anden begrundelse end forkortelse efter § 16 b, er blandt lederne af de interne skoler udvalgt til opfølgende interviews.

Fire af de interviewede ledere (svarende til en tredjedel af disse skoler) mener, at deres skole gennemfører minimumstimetallene i lovgivningen på trods af, at undervisningsomfanget angivet i spørgeskemaundersøgelsen er lavere end lovkravet. Samtidig er der enkelte af lederne i de interne skoler, der fortæller, at skolen faktisk forkorter efter § 16 b på trods af, at dette ikke er oplyst i spørgeskemaundersøgelsen. At minimumstimetallene i fagene ikke gennemføres begrundes dog i stort set alle tilfælde med elevgruppens karakteristika. Fx refereres der til børnenes diagnoser, og at børnene "ikke holder til mere", eller at "de er brugt op og færdige", inden de når minimumstimetallet. Lederne for de interne skoler, der ikke lever op til minimumstimetallene, uddyber i flere tilfælde dette med, at deres elever har omfattende personlige, sociale og faglige

⁵ Forkortelser efter § 16 b er tema for kapitel 5, hvor omfanget uddybes, ligesom årsager til det begrænsede omfang præsenteres. Herudover beskrives skolernes procedurer for anvendelse af § 16 b.

udfordringer. Det fremhæves, at disse udfordringer særligt kan blive synlige efter lang tids undervisning og således resultere i nederlag for børnene.

Eksempler på lederne af de interne skolars begrundelser for, hvorfor minimumskravene til den samlede undervisningstid ikke overholdes, fremgår af boksen nedenfor.

Boks 4-6: Eksempler på begrundelser for, hvorfor minimumskrav til samlet undervisningstid ikke overholdes

"De [eleverne] har fx to dage til halv fire. Det er meget lang tid for de her børn. De største elever skal have 35 timer. Der omgår vi det lidt ved at lægge ting i UU. Fx at behandle dem, spise morgenmad med dem med videre. Det tæller vi med som skoleting. Den understøttende undervisning betyder, at vi kan godt sige, at vi har fuld skemaug. Selvom det reelt ikke kun er skoleting i skemaet ... Men man kunne lige så godt have nogen, der sagde, det skal være fagfagligt, og så gik den ikke, men så ville vi ikke have børn i skolen. Det ville de ikke kunne magte."

"[Skolen] har at gøre med børn, hvis koncentrationskompetencer er læderet qua deres livsvilkår. De har vanskeligt ved at holde fokus."

"Det her med timetal ... de her elever kan ikke alle sammen modtage de her timer. Det kan ikke nytte noget, at man har sidder med et alkoholskadedt barn, som skal have fuldt timetal, og så har han glemt det hele efter 20 minutter, fordi sådan er det jo at leve med en alkoholskade. Du sætter jo heller ikke en Citroen C1'er til at køre 200 km i timen på motorvejen, der skal ligesom være en mening med det, man gør."

"Det vil aldrig være for elevernes skyld, at den [skoledagen] skal være længere. De er brugt op og færdige, når de er færdige her ... Der er ikke ret mange børn, der kan mere fra 15.00 til 16.00. Det er også der, deres sociale og personlige udfordringer kommer mere i spil. Konfliktniveauet kan være højere."

"Vi opfylder minimumstimetallet for dansk, matematik og historie, men udover det har vi også økohaver osv. [nævner flere forskellige aktiviteter]. Vi har en anderledes tilgang end folkeskole ... Jeg har to elever ud af 36, der er forkortet, vi har diagnoser med folk, som er selvmordstruede, de har social angst, det er de piger med psykiske problemer."

"De her børn kan rumme 10 minutters undervisning ad gangen, og så skal der være pauser. Når de kan rumme så lidt, så er det med at opfylde kravene meget, meget ambitiøst og efter vores mening også for ambitiøst. Det er med det for øje, at vi i samarbejde med kommunen har lavet en nedsættelse af undervisningstiden."

Kilde: Ledere af de interne skoler

4.6 Opsummering

Samlet set viser analysen af fuld fagrække og undervisningstid, at en stor del af de interne skoler ikke gennemførte undervisning i den fulde fagrække på mindst ét klassetrin i skoleåret 2016/2017 (69 pct.). Fagene, som flest interne skoler ikke gennemfører undervisning i, er tysk/fransk (54 pct.) og fysik/kemi (41 pct.). Lederne af de interne skoler begrundede oftest manglen på gennemførelse af undervisning i fuld fagrække med elevernes lave funktionsniveau, og hver femte begrundede med, at eleverne er fritaget for undervisning i faget.

Herudover gennemførte omkring en fjerdedel af de interne skoler i skoleåret 2016/2017 ikke en samlet undervisningstid svarende til minimumskravet i lovgivningen. Opgøres den samlede undervisningstid eksklusiv understøttende undervisning, stiger andelen af interne skoler, der ikke gennemførte det samlede minimumstimetal til omkring en tredjedel. Analysen viser videre, at andelen af skoler, der ikke gennemførte det samlede minimumstimetal, er mindst i indskoling og størst i udskoling.

Når det undersøges, om de interne skoler i samme skoleår gennemførte de fagspecifikke minimumstimer for dansk, matematik og historie, viser resultaterne, at langt hovedparten af de interne skoler gennemførte minimumstimerne i dansk og matematik, mens lidt færre gjorde det i historie. I de tilfælde hvor de samlede minimumstimer ikke blev gennemført, begrundes dette i høj grad med elevgruppens personlige, sociale og faglige udfordringer.

5. FORKORTELSER AF UNDERVISNINGSTIDEN

I dette kapitel præsenteres resultater relateret til de interne skolars anvendelse af muligheden for fravigelse af reglerne om mindste varighed af den samlede undervisningstid (herefter forkortelser efter § 16 b). Denne mulighed har de interne skoler jf. folkeskolelovens § 16 b. Forkortelsen kan ske i op til et år med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering for bestemte klasser ved hjælp af ekstra personale i klasserne. Muligheden er primært tiltænkt indskolingens⁶, men kan i *helt særlige tilfælde* også benyttes på mellemtrinnet og i udskoling. Den præcise ordlyd af § 16 b fremgår af boksen nedenfor.

Boks 5-1: § 16 b af folkeskoleloven

§ 16 b. Kommunalbestyrelsen kan, for så vidt angår den understøttende undervisning, efter indhentet udtalelse fra skolebestyrelsen og efter ansøgning fra skolens leder godkende at fravige reglerne om en mindste varighed af undervisningstiden i § 14 b, stk. 1, nr. 1, og i helt særlige tilfælde § 14 b, stk. 1, nr. 2 og 3, i op til 1 skoleår med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering for bestemte klasser ved hjælp af ekstra personale i klassen.

Stk. 2. Fraviges bestemmelserne i § 14 b, stk. 1, om en mindste varighed af undervisningstiden, skal kommunalbestyrelsen tilbyde eleverne plads i skolens skolefritidsordning, jf. § 3, stk. 7, eller i et andet relevant fritidstilbud i de timer, som fravigelsen vedrører, uden særskilt betaling fra forældrene.

Nedenfor præsenteres en analyse af, i hvilket omfang de interne skoler anvender muligheden for at forkorte efter § 16 b, årsagerne hertil, samt hvilke procedurer skolerne i den forbindelse følger. Indledningsvist præsenteres analysens hovedpointer, hvorefter disse og relaterede pointer udfoldes.

5.1 Hovedpointer

Af undersøgelsen af interne skolars anvendelse af forkortelser efter § 16 b kan udledes følgende hovedpointer:

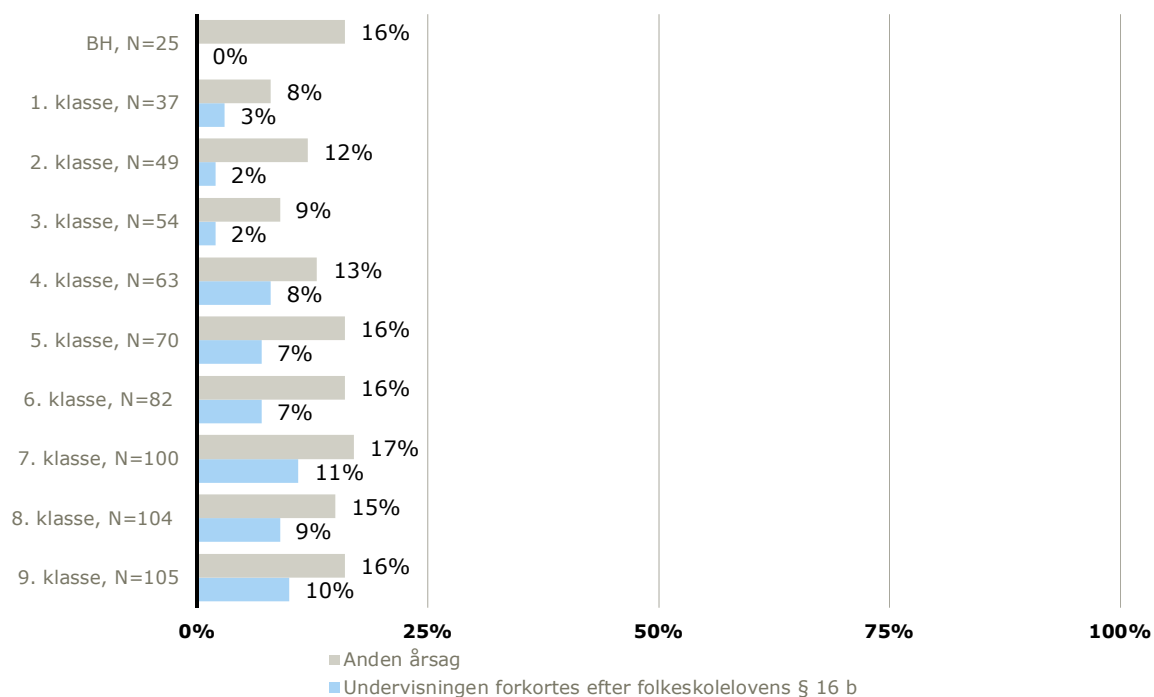
- Som præsenteret i kapitel 4 gennemførte nogle interne skoler (28 skoler) ikke fuld undervisningstid i mindst ét fag på ét klassetrin i skoleåret 2016/2017. 43 pct. af disse interne skoler (12 skoler) svarer opfølgende, at de forkortede undervisningstiden efter § 16 b.
- Ovenstående svarer til, at 10 pct. af alle interne skoler angiver, at de i skoleåret 2016/2017 forkortede undervisningstiden efter § 16 b. 34 pct. af kommunerne angiver dog, at kommunen har viden om, at mindst en af kommunens interne skoler har gjort brug af muligheden for at forkorte efter § 16 b.
- Syv af de 12 skoler, som i skoleåret 2016/2017 forkortede undervisningen efter § 16 b, fik i alle tilfælde dette godkendt af kommunalbestyrelsen.
- Ni af de 12 skoler forkortede undervisningen med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering ved hjælp af ekstra personale i klassen.

5.2 Omfang af forkortelser af undervisningstiden efter folkeskolelovens § 16 b

Som det fremgik af afsnit 4.4, gennemførte 26 pct. af de interne skoler ikke undervisning af et omfang svarende til fuld undervisningstid på mindst ét klassetrin i skoleåret 2016/2017. Af figuren nedenfor fremgår, hvor stor en andel af lederne af interne skoler, der angiver, at de forkortede undervisningen efter folkeskolelovens § 16 b på hvert klassetrin.

⁶ Dette gælder jf. henvisning til § 14 b, stk. 1, nr. 1, som fremgår af § 16 b, stk. 1. Det nævnes også i Rigsrevisionens beretning om folkeskolereformen afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger, s. 3 (<http://www.rigsrevisionen.dk/media/2104779/sr1017.pdf>)

Figur 5-1: Andel af alle interne skoler, som i skoleåret 2016/2017 forkortede undervisningen efter folkeskolelovens § 16 b samt andelen, der angiver anden årsag til, at de ikke gennemførte fuld undervisningstid. Pct.



Note: N, som er angivet ud for hvert af klassetrinnene, angiver hvor mange interne skoler, der udbyder klassetrinnet. Pct. skal aflæses som andelen af de skoler, der udbyder undervisning på klassetrinnet.

Alt i alt har 12 ledere af interne skoler angivet, at skolen på et eller flere klassetrin har forkortet undervisningen efter § 16 b. Dette svarer til 43 pct. af skolerne, der på mindst ét klassetrin i skoleåret 2016/2017 ikke gennemførte fuld undervisningstid, og omkring en tiendedel af alle interne skoler. Enkelte ledere af interne skoler uddyber dog deres besvarelser med kommentarer, som antyder, at skolen faktisk forkorter efter § 16 b, selvom lederen ikke angiver dette i spørgeskemaundersøgelsen. Dette fremgår eksempelvis i kommentarer som: *"Grundet alle timer er tovoksen [...] har vi søgt om forkortet skoledag og via skolechefen fået bevilget dette"*, *"Vi er efter tilsyn i samarbejde med kommunen i gang med at udarbejde en godkendelse i forhold til § 16 b"* eller *"Eleverne i 7. klasse havde i samråd med forældre og den visiterende kommune nedsat timetal"*.

En væsentlig pointe i denne sammenhæng er, at størstedelen af forkortelserne efter § 16 b sker på mellemtrinnet og i udskoling og ikke i indskoling, som muligheden primært er tiltænkt i lovgivningen.

I de uddybende kvalitative interviews af ledere af interne skoler på 12 udvalgte skoler fortæller yderligere to ledere, at deres skole forkorter undervisningen efter § 16 b, selvom det ikke fremgår af deres spørgeskemaundersøgelse.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt kommuner er det også undersøgt, om interne skoler forkorter efter § 16 b. Kommunerne har således kunnet svare ja eller nej til, om mindst én intern skole i kommunen forkorter efter § 16 b. Resultaterne fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 5-1: Andel kommuner, som har viden om, at deres interne skoler har gjort brug af § 16 b. Pct. (n)

| | Andel (antal) |
|--|---------------|
| Kommuner som har viden om, at deres interne skoler har gjort brug af muligheden for at forkorte undervisningstidens samlede varighed jf. folkeskolelovens § 16 b | 34 (19) |
| Kommuner som ikke har viden om, at deres interne skoler har gjort brug af muligheden for at forkorte undervisningstidens samlede varighed jf. folkeskolelovens § 16 b | 66 (37) |
| I alt | 100 (56) |

N=56 kommuner med interne skoler.

Som det fremgår af tabellen, angiver 34 pct. af kommunerne med interne skoler, at kommunen har viden om, at mindst én af kommunens interne skoler har gjort brug af muligheden for at forkorte undervisningen efter § 16 b. Dette indikerer, at andelen af interne skoler, der reelt set forkorter efter § 16 b, sandsynligvis er større, end spørgeskemaundersøgelsen blandt de interne skoler viser. Omfanget er dog under alle omstændigheder begrænset.

Årsager til, hvorfor nogle interne skoler ikke gennemfører fuld undervisningstid er tidligere præsenteret i afsnit 4.5. Nedenfor beskrives årsager til, hvorfor relativt få interne skoler forkorter undervisningstiden efter § 16 b.

5.3 Årsager til, at interne skoler ikke forkorter undervisningstiden efter folkeskolelovens § 16 b

Hvorfor blot en mindre andel af de interne skoler vælger at forkorte undervisningstiden efter § 16 b har ikke eksplicit været et tema i undersøgelsen. Enkelte interviews med ledere af interne skoler indikerer dog, at der *kan* ligge økonomiske hensyn bag. Udgifterne kan således være mindre per barn, når barnet er i skole, end når det er i botilbuddet på et anbringelsessted. Modtager barnet undervisning på en intern skole på et andet anbringelsessted, kan det ligeledes være fordelende at hente barnet hjem på et andet tidspunkt end de øvrige børn. Omvendt fremhæves det i et interview med en leder for en dagbehandlingsskole (uden botilbud), at den interne skole i det tilfælde netop har økonomisk incitament til at forkorte undervisningstiden, da skolen således kan begrænse udgifterne til lærerressourcer.

Andre interviews med ledere af de interne skoler viser, at nogle interne skoler reelt set forkorter skoledagen uden dog at gøre det via § 16 b, mens andre har fået deres ansøgning afvist. Eksempler på ledernes beskrivelser:

"[Vi] konstruerer et skræddersyet tilbud til ét barn, som er henvist og indskrevet hos os, fordi det ikke er muligt for barnet at indgå i hverken almindelig sammenhæng eller en lille gruppe. Hvert barn udgør sin egen klasse."

*"Hvis et barn kun kan rumme en time hver dag, men skal have syv timer, så er det jo ren tortur. Så indhenter vi en lægeerklæring."*⁷

"Vi har ikke fået lov til at nedsætte timetallet. Vores bopælskommune har søgt om det, så man kunne have tolærerordninger. Det har de afslået, da de siger, vi i forvejen har det. Men de har ikke kigget på elevgruppen, som har brug for meget høj normering."

Udover ovenstående henvises til årsagerne til, at der ikke gennemføres fuld undervisningstid præsenteret i afsnit 4.5.

5.4 Procedurer for forkortelser efter folkeskolelovens § 16 b

I dette afsnit beskrives procedurerne for forkortelse efter § 16 b, hvori det står skrevet, at kommunalbestyrelsen kan godkende forkortelser af undervisningstiden efter ansøgning fra en skoles leder. I tabellen nedenfor præsenteres skoler og kommunernes svar på, om der foreligger en aftale mellem kommunalbestyrelsen og den interne skole om forkortelsen af undervisningen, samt om forkortelsen er sket med henblik på faglig støtte og undervisningsdifferentiering.

Tabel 5-2: Andel skoler og kommuner, der følger procedurerne for forkortelser efter § 16 b. Pct. (n)

| | | Ja, altid | I nogle tilfælde | Nej | Ved ikke | I alt |
|--|----------------|-----------|------------------|--------|----------|----------|
| Der foreligger en aftale mellem kommunalbestyrelsen og den interne skole om forkortelse af undervisningen | Interne skoler | 58 (7) | 25 (3) | 17 (2) | - | 100 (12) |
| | Kommuner | 53 (10) | 21 (4) | 16 (3) | 11 (2) | 100 (19) |
| Forkortelse af undervisning er sket med henblik på faglig støtte og undervisningsdifferentiering | Interne skoler | 75 (9) | 8 (1) | 8 (1) | 8 (1) | 100 (12) |
| | Kommuner | 63 (12) | 26 (5) | 11 (2) | 0 (0) | 100 (19) |

Note: N (kommuner)=19 kommuner som har viden om, at undervisning forkortes efter § 16 b. N (skoler)=12 skoler som forkorter efter § 16 b.

Blandt lederne for de 12 interne skoler, der i skoleåret 2016/2017 forkortede undervisningen efter § 16 b, angiver syv ledere, at der i alle tilfælde er indgået aftale med kommunalbestyrelsen om forkortelsen. To af disse ledere uddyber deres besvarelse med, at forkortelsen godkendes årligt. Derudover angiver tre ledere af de interne skoler, at der i nogle tilfælde er indgået aftale, mens to ledere angiver, at der ikke er indgået en aftale.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne bekræfter de interne skolars besvarelse. Således angiver 53 pct. af kommunerne, der er vidende om, at mindst én af kommunens interne skoler har forkortet undervisningen efter § 16 b, at der altid foreligger en aftale om forkortelsen mellem kommunalbestyrelsen og den interne skole.

Af lovgivningen fremgår det ligeledes, at forkortelser efter § 16 b skal ske med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering for bestemte klasser ved hjælp af ekstra personale i klassen. Af de 12 nævnte skoler, angiver størstedelen af lederne, at dette altid er tilfældet. Dette bekræftes igen kommunernes besvarelser. 63 pct. af kommunerne angiver således, at forkortelser af undervisning altid er sket med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering.

Supplerende analyser af spørgeskemaundersøgelserne viser, at kun 50 pct. af de 12 interne skoler altid følger procedurerne beskrevet ovenfor. Blandt kommunerne angiver 47 pct., at procedurerne altid følges.

I boksen nedenfor følger to eksempler på procedurer for, hvordan en intern skole ansøger beliggenhedskommunen om tilladelse til at forkorte efter § 16 b.

Boks 5-2: Eksempler på procedurer for, hvordan en intern skole ansøger beliggenhedskommunen om tilladelse til at forkorte efter § 16 b

"[Vi] ansøger én gang om året om det kommende skoleår. [Vi] laver en standardiseret ansøgning på en side med en saglig begrundelse. Vi genbruger teksten fra tidligere år. Ikke en kopi, men med udgangspunkt i den tidligere. Er der nye vinkler på? [Er der] forandringer i børnegruppen, der gør, at der skal nye begrundelser ind? Justerer argumenterne, så de holder i forhold til den nuværende situation. Men det er en fælles ansøgning for alle elever (en generel). Skolelederen står for det. Man ansøger typisk i foråret, når planlægningen af skoleåret går i gang. Skolelederen og institutionslederen træffer beslutningerne."

"Det er en ansøgning til kommunalbestyrelsen, som tager stilling til ansøgningerne en for en. Vi er inde og argumentere for, at noget kan komme i stedet for noget andet, vi har f.eks. lektie-cafe, og noget tid før undervisningen, som også er struktureret. Vi har fællesspisning med dem, og det træder i stedet for undervisningen. Det er en skriftlig fremstilling i samarbejde med PPR."

Kilde: Ledere af interne skoler

Af de otte interviews med kommunale repræsentanter fremgår det i de fleste tilfælde, at de interne skoler skal søge kommunalbestyrelsen om tilladelse til at forkorte undervisningen, men der er dog enkelte af de udvalgte kommuner, der fortæller, at de har uddelegeret beslutningen om forkortelse af undervisningstiden til lederen eller bestyrelsen for den interne skole. Andre har ikke haft styr på processen omkring forkortelser og fritagelser. I boksen nedenfor er et eksempel på en klar procedure og på en kommune, der ikke har haft styr på procedurerne for forkortelser og fritagelser.

Boks 5-3: Eksempler på kommunernes procedurer for forkortelser af undervisningstiden

Klar procedure

"Vi har en helt klar procedure for at omlægge til tolærerordning jf. § 16 b folkeskolen. Vi går ikke uden om lovgivningen [...] Man skal ansøge ind til os, hvis man vil korte undervisningstiden. Vi har en hel procedure for det. Det [et tilsagn om forkortelse] gælder kun ét år, og så skal det søges igen. Man skal beskrive, hvad vil man opnå. Der skal lægge en plan for, hvordan man vil opnå det. De skal evaluere det og sende ind til os. Vi bruger det til året efter. Fx kan vi sige, at det ikke løste deres udfordringer, så hvorfor søge det igen."

Mangel på procedure

"Vi har bare ikke haft det fokus. [Intern skole] har vi hele tiden betragtet som om, at vi lagde jord til, og at [en anden kommune] driver den. Vi ved godt, at lovgivningen er anderledes. Og [en anden intern skole] har levet sit eget liv. Der gik år før, jeg opdagede, den var der. Det hele startede med, at vi skulle lave nye overenskomster, og der blev vi opmærksomme på andre forpligtelser."

Kilde: Repræsentanter fra kommunerne

5.5 Opsummering

Samlet set viser analysen af forkortelser af undervisningstiden, at et mindretal af de interne skoler i skoleåret 2016/2017 forkortede undervisningstiden efter folkeskolelovens § 16 b (i alt 12 skoler). Analyser af årsager hertil viser, at der kan ligge økonomiske incitamenter bag interne skolers beslutning om ikke at forkorte undervisningstiden. Dagbehandlingssteder kan dog også opleve positive incitamenter til at lave forkortelser.

I de tilfælde hvor interne skoler forkorter undervisningstiden efter § 16 b, følges procedurerne nævnt i lovgivningen i omkring halvdelen af tilfældene. Det vil sige, at forkortelsen godkendes af beliggenhedskommunen og sker med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering. I hvilken grad kommunerne har klare procedurer for, hvordan interne skoler kan forkorte undervisningstiden efter § 16, varierer mellem kommunerne.

6. FRITAGELSER FRA FAG

Dette kapitel fokuserer på de interne skolars brug af fritagelser af elever for undervisning i bestemte fag. Det har interne skoler mulighed for jf. § 13 i bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, hvis en elev har usædvanligt store vanskeligheder i et fag, og det således ikke skønnes hensigtsmæssigt at give eleven specialundervisning i faget. Muligheden for at fritage gælder dog ikke for fagene dansk og matematik, ligesom bekendtgørelsen og den tilhørende vejledning indeholder en række procedurer, som de interne skoler skal følge⁸. § 13 fremgår af boksen nedenfor.

Boks 6-1: § 13, stk. 1 af "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand"

§ 13. Har en elev usædvanligt store vanskeligheder i et fag, således at det ikke skønnes hensigtsmæssigt at give eleven specialundervisning i faget, kan eleven med forældrenes samtykke fritages for undervisning i dette fag, dog ikke for så vidt angår dansk og matematik. Afgørelse herom træffes af skolens leder på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering. Eleven skal have anden undervisning i stedet for det pågældende fag.

En analyse af, i hvilken grad interne skoler fritager elever fra undervisning i fag og årsagerne hertil, præsenteres nedenfor. Herefter følger en beskrivelse af skolernes procedurer for fritagelser. Indledningsvist præsenteres analysens hovedpointer, hvorefter disse og relaterede pointer udfoldes.

6.1 Hovedpointer

Analysen af interne skolars brug af fritagelser af elever for undervisning i bestemte fag har følgende hovedpointer:

- Omkring tre fjerdedele af de interne skoler (76 pct.) har i dette skoleår (2017/2018) fritaget mindst én elev fra undervisning i et eller flere fag.
- Fritagelser sker oftest fra undervisning i tysk/fransk (87 pct.) og fysik/kemi (71 pct.). Til sammenligning er det også tysk/fransk (92 pct.) og fysik/kemi (62 pct.), som specialundervisningstilbud generelt (inklusive interne skoler) fritager fra⁹.
- Fritagelser begrundes oftest med emotionelle, psykiske eller sociale udfordringer/diagnoser eller med faglige udfordringer.
- Mellem 66 og 87 pct. af de interne skoler følger altid de forskellige procedurer, som de skal i forbindelse med fritagelser. 50 pct. følger altid *alle* de fire procedurer nævnt i "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand" § 13.
- 68 pct. af de interne skoler dokumenterer altid skriftligt deres afgørelser om fritagelser.

6.2 Omfanget af interne skoler, der fritager elever fra undervisning i fag

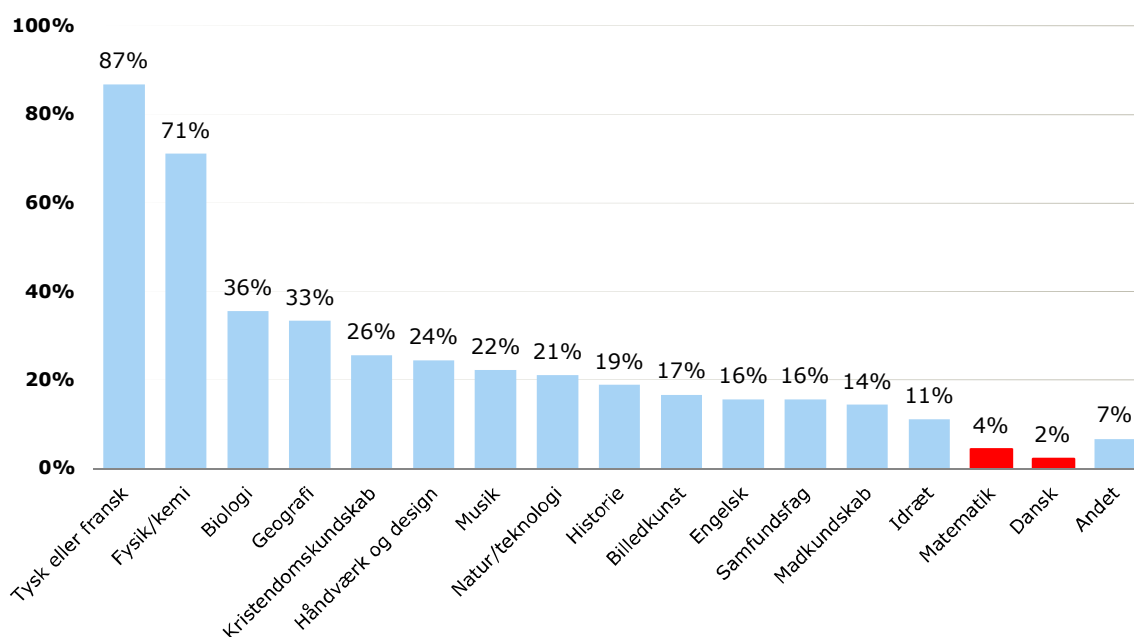
Omkring tre fjerdedele af de interne skoler (76 pct.) tilkendegiver i spørgeskemaundersøgelsen, at der i skoleåret 2017/2018 er tilfælde, hvor elever fritages for undervisning i et eller flere fag. Uddybende vurderer skolelederne for disse skoler gennemsnitligt, at fritagelserne gælder for 47 pct. af skolernes elever. Tilsvarende tilkendegiver omkring to tredjedele (66 pct.) af kommunerne med interne skoler, at de har viden om, at en eller flere elever på kommunens interne skoler er fritaget for et eller flere fag i dette skoleår.

Figur 6-1 nedenfor viser andelen af interne skoler, der har fritaget mindst én elev fra undervisning i et fag i denne skoleår. Figuren baserer sig på spørgeskemaet blandt ledere af interne skoler.

⁸ Procedurerne beskrives i afsnit 5.4, hvor det undersøges, i hvilken grad de interne skoler følger dem.

⁹ Midtvejsnotat: Undersøgelse af undervisningen i specialundervisningstilbud. Rambøll, 2018

Figur 6-1: Andel interne skoler, der fritager mindst én elev fra et fag i dette skoleår. Pct.



Note: N=90 skoler som fritager for undervisning.

De to røde markeringer angiver, at der er interne skoler, som fritager elever for undervisning i fagene dansk og matematik, selvom dette er i strid med lovgivningen.

Fagene tysk/fransk og fysik/kemi skiller sig ud som fagene, der oftest er mindst en elev, der er fritaget for. Henholdsvis 87 pct. og 71 pct. af de interne skoler, der fritager for fag, fritager mindst én elev for undervisning i disse fag. Derudover fritager henholdsvis 36 og 33 pct. af skolerne mindst én elev for undervisning i biologi og geografi. Desuden viser figuren, at der er enkelte interne skoler, der fritager elever fra matematik og dansk, selvom dette er i strid med lovgivningen.

6.3 Årsager til fritagelse af elever fra undervisning i fag

Skolerne, som i dette skoleår fritager mindst én elev fra et eller flere fag, har som en del af undersøgelsen skullet angive en eller flere årsager hertil. De angivne årsager er efter en kodning opgjort i tabel 6-1 nedenfor.

Tabel 6-1.: Årsager til fritagelser. Pct. (n)

| Årsager | Andel (antal) |
|--|---------------|
| Emotionelle/psykiske/sociale udfordringer/diagnoser | 30 (36) |
| Fokus på basale fag som følge af faglige udfordringer | 24 (28) |
| Lavt kognitivt funktionsniveau | 18 (22) |
| Faglige forudsætninger grundet manglende skolegang | 16 (19) |
| Faget indgår i andre fag | 2 (2) |
| Fysiske årsager (fx handicap eller udviklingshæmning) | 5 (4) |
| Andet | 7 (8) |
| I alt (antal begrundelser)* | 100 (119) |

Note: N=90 skoler som fritager for undervisning.

*Respondenterne har haft mulighed for at give flere begrundelser, hvorfor antal begrundelser ikke stemmer overens med N=90.

Som tidligere beskrevet kan en elev kun fritages for undervisning i et fag, hvis eleven har "usædvanligt store vanskeligheder i et fag, således at det ikke skønnes hensigtsmæssigt at give eleven

specialundervisning i faget” jf. § 13 af bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. I vejledningen til bekendtgørelsen fremgår det, at reglerne om fritagelse tager sigte på de situationer, hvor funktionsvanskeligheder på afgørende måde hindrer eleven i at få udbytte af undervisningen i faget¹⁰.

De angivne årsager varierer fra elev til elev, men den oftest angivne årsag er elevers emotionelle, psykiske eller sociale udfordringer eller diagnoser. Årsager af denne karakter angives således af knap en tredjedel af lederne af de interne skoler (30 pct.), mens 18 pct. af lederne angiver elevens lave kognitive funktionsniveau som årsag. Derudover angiver 5 pct. fysiske årsager (fx handicap eller udviklingshæmning). Disse tre kategorier af årsager vurderes at dække situationer, som minder om dem, som reglerne tager sigte på ifølge vejledningen til bekendtgørelsen. Omvendt angiver 24 pct. af lederne, at årsagen til fritagelse er et fokus på de basale fag som følge af faglige udfordring, mens 16 og 2 pct. begrundet fritagelser med hhv. elevers dårlige faglige forudsætninger, og at faget indgår i andre fag.

Udover ovenstående begrundelser henvises der til de kvalitative interviewdata fremstillet i Boks 4-4 i afsnit 4.3 omkring årsager til, at nogle interne skoler ikke gennemfører fuld fagrække.

På næste side fremgår en beskrivelse af de særlige udfordringer, der er for de sikrede institutioner, der falder under samme lovgivning som dagbehandlings- og anbringelsessteder med interne skoler.

¹⁰ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=175630>

Boks 6-2: Sikrede institutioners særlige udfordringer

En af de 12 interviewede ledere af interne skoler repræsenterer en intern skole på en sikret institution, og to repræsenterer en organisation, som både har interne skoler på både en sikret og åben institution. Dertil kommer, at en af de otte interviewede kommunale repræsentanter repræsenterer en kommune med en af de interne skoler, der hører til en sikret institution. Det blev af hver af disse, i alt fire informanter, fremhævet, at interne skoler på sikrede institutioner har helt særlige udfordringer, som gør det svært for dem at efterleve lovgivningen. Disse og deres konsekvenser beskrives nedenfor.

Særlige udfordringer for interne skoler på sikrede institutioner

De fleste børn, der modtager undervisning på interne skoler på sikrede institutioner, har ifølge skolelederne kun ophold på institutionen i kort tid og har så massive udfordringer, at skolelederne for de interne skoler ikke finder det meningsfuldt, at skolerne falder under folkeskoleloven. Skolelederne fortæller, at børnene gennemsnitligt blot er på institutionerne i 2-3 måneder. Børnene er derudover typisk i en kaotisk situation, hvor de ikke fra ankomsttidspunktet er klar til at modtage undervisning. Skal det vurderes, om der er grundlag for at fritage barnet for undervisning i et eller flere fag eller have sin undervisning forkortet, kan det være svært at leve op til procedurerne nævnt i lovgivningen, inden barnet forlader institutionen. En skoleleder bruger som eksempel børn, der er varetægtssurrogatfængslet i fire uger: *"De er ofte bange og har brug for omsorg og tryghed. [De har] også brug for at vide, hvad man skal og kan, og at man ikke kan komme derfra. De kan også være påvirkede af diverse rusmidler, så der kan gå tid, før de er klar til et undervisningstilbud. [Der] skal først arbejdes pædagogisk med deres forståelse for, hvorfor de er på stedet, og det er vigtigere end at sige, at nu skal de kraftedeme have dansk. Derfor kan der gå en uge, før den unge er i undervisning, og så er der tre uger tilbage, hvis eleven ikke forlænges. Så har vi tre uger til at fokusere på fritagelser, forkortelser osv."*

Fokus på tryghed, stabilitet og kernefag

Skolelederne på de sikrede institutioner fremhæver, at børnene skal have så meget undervisning som muligt, men der kan være eksempler på børn, som har haft ophold i deres skolegang på flere år, ligesom de er i en dybt kaotisk situation, som gør det svært for dem at modtage undervisning. Derfor kan kravet om fuld undervisningstid være umuligt at efterleve, ligesom det ifølge skolelederne ofte ikke er hensigtsmæssigt. En skoleleder fortæller følgende: *"De [børnene] skal selvfølgelig tilbydes undervisning, og der kan sættes fast timetal på, men det er unge fra bandemiljø osv. Hvorfor fanden skal vi så snakke om biologi? Det handler om, at få dem i skole og få lavet en rytme for dem."* En anden skoleleder fortæller, at særligt undervisning i fysik/kemi kan være en udfordring. Det er ressourcekrævende for skolerne at etablere et faglokale, og de har ikke mulighed for at samarbejde med en folkeskole, fordi børnene er frihedsberøvede. Hvis skolen prioriterer at etablere et faglokale, vil det omvendt ikke være forsvarligt at gennemføre undervisningen, da der ofte er tale om voldelige børn og unge, som i eksempelvis et fysiklokale vil have adgang til genstande, som potentielt kan bruges som våben.

Fremfor at sikre undervisning i fuld fagrække og undervisningstid har de interne skoler på sikrede institutioner altså i højere grad fokus på at sikre tryghed og stabilitet for både børn og undervisere samt fokus på kernefagene med henblik på, at børnene kan bestå folkeskolens afgangseksamen og have mulighed for at tage en ungdomsuddannelse.

Ønske om lovændring

Skolelederne fortæller ærligt, at de interne skoler på sikrede institutioner ikke efterlever lovgivningen: *"Helt ærligt, så snyder vi jo helt vildt nu. Der sker jo ikke det, der skal. Det må du citere mig for."* Udfordringerne ovenfor fremhæves som forklaringer. Den kommunale repræsentant nævnt i indledning er vidende om, at den interne skole ikke lever op til lovgivningen og har *"... fuld forståelse for den lukkede afdelings udfordringer."* Med udgangspunkt i ovenstående efterspørges større fleksibilitet i lovgivningen. Konkret foreslår skolelederne, at de interne skoler på sikrede institutioner enten lægges ind under anden lovgivning, eller at der formuleres særlovgivningen. Anden lovgivning kan ifølge skolelederne eksempelvis være lovgivning om sygeundervisning.

6.4 Procedurer for fritagelse af elever fra fag

I dette afsnit præsenteres undersøgelsens resultater relateret til de interne skolers procedurer i forbindelse med fritagelser af elever for undervisning i bestemte fag. Af § 13 af "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand" og den tilhørende vejledning fremgår det, at interne skoler skal følge en række procedurer i forbindelse med beslutninger om fritagelser af elever for undervisning i fag. De interne skoler skal konkret følge disse procedurer:

1. Indhente forældresamtykke
2. Træffe beslutningen om fritagelse på grundlag af en aktuel PPV
3. Klarlægge elevens niveau i faget
4. På baggrund af ovenstående forsøges det at tilrettelægge undervisningen med forskellige undervisningsmetoder inden fritagelse
5. Tilbyde eleven anden undervisning
6. Den tilbudte anden undervisning skal i omfang svare til omfanget af undervisningen, eleven fritages for.

Procedure 1,2, 5 og 6 fremgår direkte af "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand" § 13.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt ledere af interne skoler er det undersøgt, i hvilken grad de interne skoler følger ovenstående procedurer i forbindelse med fritagelse af elever for undervisning i bestemte fag. Resultaterne er præsenteret i tabellen nedenfor.

Tabel 6-2: Andel interne skoler der følger en procedurene nævnt ovenfor i forbindelse med beslutninger om fritagelser fra undervisning i fag. Pct. (n)

| | Ja, altid | I nogle tilfælde | Nej | I alt |
|---|-----------|------------------|-------|----------|
| 1. Forældresamtykke indhentes | 83 (75) | 16 (14) | 1 (1) | 100 (90) |
| 2. Beslutningen begrundes i en PPV | 76 (68) | 21 (19) | 3 (3) | 100 (90) |
| 3. Elevens niveau i faget klarlægges inden fritagelse | 66 (59) | 30 (27) | 4 (4) | 100 (90) |
| 4. Undervisningen i faget tilrettelægges med forskellige undervisningsmetoder inden fritagelse | 73 (66) | 19 (17) | 8 (7) | 100 (90) |
| 5. Eleven tilbydes anden undervisning | 87 (78) | 13 (12) | 0 (0) | 100 (90) |
| 6. Omfanget af den tilbudte anden undervisning svarer til omfanget af undervisningen, der fritages for | 76 (68) | 22 (20) | 2 (2) | 100 (90) |

Note: N=90 skoler som fritager for undervisning.

Som det fremgår af Tabel 6-2 ovenfor, har hovedparten af lederne på de interne skoler (83 pct.) angivet, at skolen altid indhenter forældresamtykke i forbindelse med, at en elev fritages for undervisning i et fag. De fleste af de resterende ledere (16 pct.) har angivet, at de indhenter forældresamtykke i nogle tilfælde. I størstedelen af de tilfælde, hvor der ikke altid indhentes forældresamtykke inden afgørelser om fritagelser, skyldes det ifølge lederne af de interne skoler, at der enten er tale om tvangsanbragte børn, eller at der af anden grund ikke er kontakt til forældrene. Under interviews uddybes dette eksempelvis med, at hvis en lærer gentagne gange forgæves har forsøgt at opnå kontakt til elevens forældre, tager lederen af den interne skole ansvar for beslutningen.

Tilsvarende angiver 76 pct. af lederne på interne skoler, at afgørelser om fritagelse af elever for undervisning i et eller flere fag altid begrundes i en PPV. 21 pct. angiver, at dette sker i nogle tilfælde. Under et uddybende interview af en leder for en intern skole, der ikke fritager på grundlag

af en PPV, fortæller lederen, at proceduren ikke følges på grund af lang ventetid på en PPV. En anden leder fortæller, at han ikke ved, hvad en PPV er og ikke anvender den i forbindelse med fritagelser.

66 pct. af lederne af interne skoler angiver derudover, at elevens niveau i faget altid klarlægges, inden eleven fritages, mens 73 pct. af lederne angiver, at skolen altid inden fritagelse forsøger at tilrettelægge undervisningen i faget med forskellige undervisningsmetoder.

Videre tilbydes elever i forbindelse med størstedelen af fritagelser anden undervisning i stedet for undervisningen, der fritages for. 87 pct. af lederne af interne skoler angiver, at dette altid sker. De resterende ledere angiver, at det sker i "nogle tilfælde". Uddybende svarer 76 pct. af lederne, at omfanget af den anden tilbudte undervisning altid svarer til omfanget af undervisningen, som eleven er fritaget fra.

En supplerende analyse på tværs af data præsenteret i Tabel 6-2 viser, at 50 pct. af de interne skoler altid følger *alle* de fire procedurer nævnt i § 13 af "Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand". Det vil sige, at forældresamtykke indhentes, beslutningen begrundes i en PPV, eleven tilbydes anden undervisning og omfanget af den anden undervisning svarer til omfanget af undervisningen, eleven fritages for.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt ledere af interne skoler er det i forlængelse af ovenstående undersøgt, hvilken anden undervisning elever tilbydes i stedet for faget, de er fritaget for undervisning i. Resultaterne er præsenteret i Tabel 6-3 nedenfor.

Tabel 6-3: Hvilken undervisning elever tilbydes i stedet for faget, de er fritaget for undervisning i. Antal.

| Fag der fritages for | Undervisning som tilbydes i stedet for faget, der fritages for | | | | | | | | |
|-------------------------|--|------------|-----------|----------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|
| | Dansk | Mat | Eng | Praktisk/krea- | Bevægelse | Valgfag | Sociale fag | Ingen UV | Andet |
| Dansk* | | | | | | | | | 2 |
| Engelsk | 7 | 4 | | 6 | 2 | | | | 2 |
| Kristendom | 12 | 7 | 5 | 7 | 3 | | 2 | 3 | 2 |
| Historie | 8 | 3 | 2 | 6 | 2 | 1 | 2 | 1 | |
| Tysk/fransk | 42 | 23 | 23 | 12 | 3 | 4 | 6 | 4 | |
| Samfundsfag | 8 | 7 | 2 | 3 | 2 | 1 | 3 | | |
| Idræt | 2 | 2 | | 3 | 2 | | | 1 | 1 |
| Musik | 9 | 7 | 3 | 5 | 2 | 1 | | 1 | 4 |
| Billedkunst | 5 | 3 | 2 | 5 | 1 | | | 2 | 1 |
| Håndværk og Madkundskab | 6 | 6 | 2 | 8 | 3 | | 1 | 2 | 1 |
| Matematik | 3 | 3 | 1 | 4 | 2 | 1 | | 1 | 1 |
| Natur/teknik | 2 | 1 | | 2 | 1 | | | | |
| Natur/teknik | 9 | 9 | 4 | 5 | 2 | | | 2 | 1 |
| Biologi** | 14 | 11 | 6 | 10 | 3 | 1 | | 3 | 2 |
| Geografi | 12 | 9 | 6 | 8 | 3 | 1 | | 3 | 1 |
| Fysik/kemi | 23 | 28 | 13 | 13 | 3 | 4 | 1 | 4 | 2 |
| I alt | 162 | 123 | 69 | 97 | 34 | 14 | 15 | 27 | 20 |

Note: N=90. Tabellen baserer sig på en kvantitativ kodning af kvalitative svar. Respondenterne har kunnet angive flere fag, som gives i stedet for faget, elever er fritaget for undervisning i.

Praktiske fag: Fx værkstedsfag, madkundskab eller praktisk arbejde.

Sociale fag: Fx medborgerskab, samfundsfag eller social træning.

Som det fremgår af tabellen, tilbydes elever fritaget for undervisning i et fag typisk anden undervisning i kernefagene dansk eller matematik. Den anden undervisning kan også i en vis andel af tilfældene være i engelsk – særligt, når fritagelsen gælder for undervisning i tysk/fransk – eller i praktiske/kreative fag som værkstedsfag eller madkundskab.

Ud over procedurerne beskrevet og undersøgt ovenfor, er det undersøgt, i hvilken grad afgørelser om fritagelser dokumenteres. I forbindelse med Folketingets Ombudsmands undersøgelse af undervisningen på fem interne skoler på anbringelsessteder i skoleåret 2013/2014¹¹ blev der nemlig peget på, at der er behov for dette.

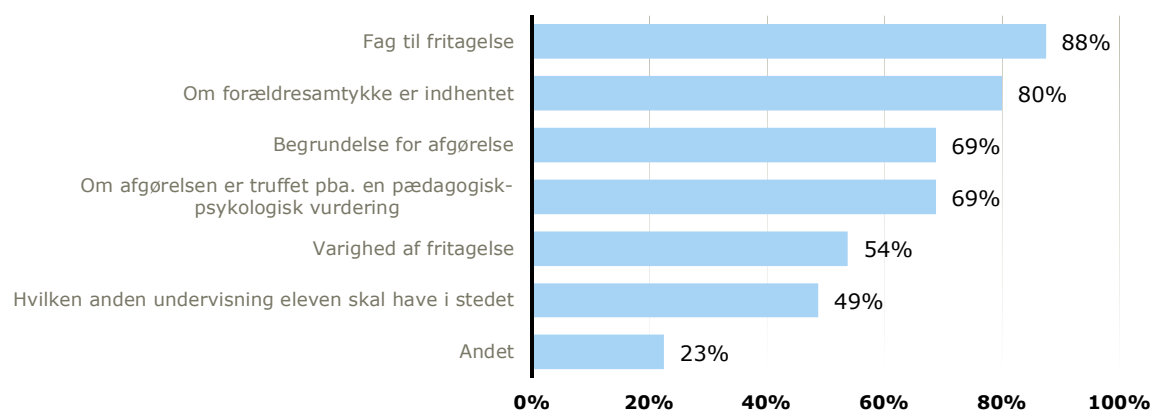
I spørgeskemaundersøgelsen har 68 pct. af lederne af interne skoler, der i skoleåret 2017/2018 fritager mindst én elev fra mindst ét fag, angivet, at afgørelser om fritagelser altid foreligger skriftligt. Hver femte (21 pct.) angiver, at afgørelser om fritagelse i nogle tilfælde foreligger skriftligt, mens de resterende ledere (11 pct.) angiver, at afgørelser ikke foreligger skriftligt.

Som det fremgår af Undervisningsministeriets vejledningsmateriale om tilsyn med undervisningen på de interne skoler, anbefales det konkret, at den enkelte afgørelse foreligger skriftligt og indeholder følgende:

- Hvilke fag der er omfattet af fritagelsen
- Fritagelsens varighed
- Hvilken anden undervisning eleven skal have i stedet
- At forældres samtykke er indhentet
- At afgørelsen er truffet på grundlag af en PPV.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt ledere af interne skoler er det undersøgt, hvilke af ovenstående oplysninger dokumentationen af fritagelser indeholder. Resultaterne fremgår af Figur 6-2 nedenfor.

Figur 6-2: Oplysninger beskrevet i den skriftlige dokumentation af afgørelser om fritagelser. Pct.



Note: N=80 interne skoler som altid eller i nogle tilfælde udarbejder en skriftlige afgørelse, når der fritages for fag.

Blandt de ledere af interne skoler, der altid eller i nogle tilfælde dokumenterer fritagelser, har mellem 49 og 88 pct. angivet, at den skriftlige dokumentation indeholder de fem anbefalede oplysninger, som er nævnt ovenfor. Flest dokumenterer faget, som eleven fritages for undervisning i, mens færrest dokumenterer, hvilken anden undervisning eleven skal have i stedet. En supplerende analyse viser, at 19 pct. angiver, at dokumentationen indeholder alle fem informationer.

I Undervisningsministeriets vejledningsmateriale om tilsyn med undervisningen på de interne skoler anbefales kommuner at overveje, i hvilken grad de ønsker at inddrages i skolelederes afgørelser om fritagelse af elever fra undervisning i et eller flere fag. Konkret nævnes det, at det eksempelvis via overenskomsten om undervisning kan fastsættes, at kommunalbestyrelsen i hvert enkelt tilfælde skal godkende fritagelsen og den undervisning, eleven skal have i stedet. Det er i spørgeskemaundersøgelserne undersøgt, i hvilken grad disse procedurer følges.

¹¹ http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/undervisning_i_alle_folkeskolens_fag/brev_til_ministeriet/

68 pct. af lederne af interne skoler angiver, at skolen altid inddrager beliggenhedskommunen i afgørelser om fritagelser. Blandt de 37 kommuner, som har viden om, at en eller flere elever på kommunens interne skoler fritages for undervisning, er det dog kun 38 pct., der angiver, at kommunen altid inddrages.

Resultaterne præsenteret i tabellen nedenfor viser dog, at den konkrete inddragelse af kommunen ifølge lederne af interne skoler kun sjældent sker ved, at kommunalbestyrelsen i hvert tilfælde godkender fritagelsen (7 pct.) eller godkender undervisningen, som eleven er fritaget for (13 pct.).

Tabel 6-4: Kommunernes involvering i beslutninger om fritagelser. Pct. (n)

| | Andel |
|--|--------------|
| Kommunalbestyrelsen godkender i hvert enkelt tilfælde fritagelsen for undervisning i de enkelte fag | 7 (6) |
| Kommunalbestyrelsen godkender i hvert enkelt tilfælde den undervisning, som eleven skal have i stedet for faget, som eleven er fritaget for | 13 (11) |
| Andet | 86 (71) |

Note: N=83 skoler som altid eller i nogle tilfælde inddrager kommunen i beslutninger om fritagelse.

*respondenter har haft mulighed for at sætte flere krydser, hvorfor besvarelsene ikke summerer til 100.

I stedet sker inddragelsen af kommunen ifølge lederne af de interne skoler oftest via inddragelse af kommunens pædagogiske-psykologiske rådgivning (PPR) eller via inddragelse af en kommunal socialrådgiver eller sagsbehandler. Det fremgår af Tabel 6-5 nedenfor.

Tabel 6-5: Uddybninger af "andet"-svar til kommunernes involvering i beslutninger om fritagelser. Pct. (n)

| Begrundelser | Andel af samlet antal begrundelser |
|---|---|
| PPR inddrages | 40 (42) |
| Socialrådgiver/sagsbehandler inddrages | 23 (24) |
| Forældre inddrages | 16 (17) |
| Det kommunale skoletilsyn inddrages | 6 (6) |
| UU-vejleder inddrages | 1 (1) |
| Skrives ind i en elev og underviserplan efter aftale med tilsynet | 1 (1) |
| Kommunalbestyrelsen godkender to gange årligt i forbindelse med tilsynsbesøg | 1 (1) |
| I samarbejde med visiterende/anbringende kommune | 5 (5) |
| Ved visitation- og revisitationsmøder | 7 (7) |
| I alt | 100 (104) |

Note: N=71 skoler som på anden vis inddrager kommune i beslutninger om fritagelser. Respondenterne har haft mulighed for at give flere begrundelser end én. Andel af opgjort som andel af samlet antal begrundelser.

I de kvalitative interviews med kommunerne, der er udvalgt, fordi de ikke altid inddrages i beslutninger om fritagelser, fremgår det, at de har lagt ansvaret for fritagelserne hos ledelsen af de interne skoler. De fleste fortæller dog, at de i tilsynet med de interne skoler har fokus på, hvor mange og hvordan eleverne fritages fra fag, herunder at forældrene har været inddraget. Eksempelvis beskriver kommunerne det således:

"Vi er ikke altid inddraget. Det gør de selv derude. [...] Vi har ikke en godkendelse hos os. De orienterer os om, når de gør det, men vi godkender ikke. Vi spørger dem ind til det på tilsynet. Vi spørger til, hvorfor de har fritaget, og vi vil se begrundelserne. Vi kan sige, at vi gerne vil se et eksempel på, hvordan de kører en fritagelse ude på skolerne. Hvem har været inddraget mv."

“De gør det, som almindelige skoler gør det. Ansøger om fritagelse fra fag. De skal have forældres underskrift, og have det godkendt. Ikke af os. Vi lægger det på sagen, så vi er vidende om det, hvis vi går ind i sagen, men det er ikke sådan, at vi siger ja til det. Skoleleder og forældre skal ind over det, når fx en lærer anmoder om, at en elev ikke skal have tysk. Så det er skolelederen, der har overblikket og beslutningskompetencen. Sådan er det på alle folkeskoler i [kommunen].”

I forlængelse af ovenstående analyser fremgår i boksen nedenfor eksempler på kvalitative beskrivelser af procedurer for fritagelser fra de kvalitative interviews med de interne skolers ledere.

Boks 6-3: Eksempler på beskrivelser af procedurer for fritagelser

“Når vi får elev ind, vurderer vi, hvad eleven kan. Kigger på loven, skriver hvad vi skal gøre. Laver fritagelsespapirer og laver uddannelsesplaner. Det er at følge loven, som vi opfatter det. [Det sker] i samarbejde med sagsbehandler, forældre og PPR. Derudover indrapporterer vi data, vi skal, til STIL og søger om fritagelse for karakterer og nationale test. Vi træffer beslutningen og orienterer PPR. Men har vi brug for råd og vejledning, kontakter vi PPR. De laver også PPV'en.”

“Har papir til udfyldelse. Angiver fag, begrundelse (elev skal ønske det). UU er inde over til at forklare eleven de eventuelle konsekvenser af fritagelse. Når der kommer en ny elev, vil den unge blive præsenteret for den fagrække, der er mulig. Vi har praksis for, at den unge tilbydes i hvert fald i 14 dage at skulle lugte til fagene, så eleven på et kvalificeret grundlag kan ønske fritagelse. Hvis de fritages for fag, undervises de på værksted som oftest.”

“[Vi] fritager, hvor det er skadeligt for deres selvværd og selvtillid. Det er vores vurdering ud fra faglig viden om børnene. [Vi har] også samarbejde med PPR, som er med inde og vurdere.”

“[Fritagelser] sker på forældrenes initiativ. De [eleverne] skal have problemer med at have styr på grundfagene, skal kæmpe fuldtid med disse fag. De skal altså have alvorlige faglige udfordringer. Taler med forældrene. Derefter laves en ansøgning. Det sker i samarbejde mellem forældre og skole. [Vi laver] ikke PPV. [Der er] årelang ventetid på PPV. Men er der en forestående PPV, beder vi dem også forholde sig til det emne.”

“Så er det sådan noget med, at der skal udfyldes et skema, og forældrene skal skrive under på det. Det er sådan set det.”

“[Vi] udfylder fritagelsesattest, som skrives under af forældre og tilsendes sagsbehandler. [Timerne] om-lægger vi til dansk og matematik.”

Kilde: Ledere af de interne skoler

6.5 Opsummering

Samlet set viser analysen af fritagelser fra undervisning i fag, at hovedparten af de interne skoler i dette skoleår har fritaget mindst én elev for undervisning i et eller flere fag (76 pct.). Fagene, elever oftest fritages for undervisning i, er tysk/fransk (87 pct.) og fysik/kemi (71 pct.). Fritagelserne begrundes oftest med elevernes emotionelle, psykiske eller sociale udfordringer/diagnoser. En analyse af angivne årsager til fritagelser antyder dog, at afgørelser om fritagelse ikke udelukkende træffes i situationer, hvor funktionsvanskeligheder på afgørende måde hindrer eleven i at få udbytte af undervisningen i faget.

Når skolerne fritager elever for undervisning i bestemte fag, følges procedurerne beskrevet i § 13 af “Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand” ikke altid. Undersøgelsen indikerer, at det altid sker på 50 pct. af de interne skoler. Det vil sige, at der indhentes forældresamtykke, og beslutningen træffes på grundlag af en PPV. Når afgørelsen er truffet, tilbydes eleven anden undervisning, og den anden undervisning svarer i omfang til undervisningen, eleven fritages for. Den anden undervisning vil oftest gives i kernefagene dansk og matematik.

Omkring en tredjedel af de interne skoler klarlægger elevens niveau i faget, og lidt flere forsøger at tilrettelægge undervisning i faget med forskellige undervisningsmetoder, inden eleven fritages. Herudover angiver 68 pct. af lederne af interne skoler, at afgørelser om fritagelser altid dokumenteres skriftligt.

Derudover inddrager størstedelen af de interne skoler beliggenhedskommunen i beslutninger om fritagelser. Dette sker typisk via PPR eller en kommunal sagsbehandler. Kun i få tilfælde godkender kommunalbestyrelserne i hvert enkelt tilfælde fritagelsen eller den undervisning, eleven skal have i stedet.

7. TILGANG TIL ELEVERNE OG SYN PÅ LOVGIVNINGEN

I dette kapitel beskrives de interne skolars tilgang til eleverne, herunder deres arbejde med høje forventninger til eleverne, og de interne skolars syn på den samlede lovgivning, de er underlagt. Kapitlet baserer sig udelukkende på de kvalitative interviews med kommunale repræsentanter og ledere i de interne skoler. Formålet er at perspektivere de tidligere kapitlers konklusioner omkring undervisning i fuld fagrække og undervisningstid. Det skal i den forbindelse bemærkes, at ingen af de interviewede interne skoler underviser i den fulde fagrække, og at ingen lever op til den samlede angivne undervisningstid samt forkorter ikke efter folkeskolelovens § 16 b. Der er således ikke tale om repræsentative udsagn fra interviewene, men derimod udsagn, som har til formål at give en forståelse af de skoler, der af forskellige årsager ikke lever op til alle krav til undervisningen.

7.1 Hovedpointer

Kapitlets hovedpointer er følgende:

- Lederne af de interne skoler mener, at det er godt, at der stilles krav til skolerne, men at kravene kan blive for ambitiøse at indfri. Særligt kravet om fuld fagrække og undervisningstid er ifølge lederne urealistisk for dele af målgruppen.
- De kommunale repræsentanter har samme syn på lovgivningen som lederne af de interne skoler og fremhæver derudover, at det er positivt med krav om minimum 10 elever, men at der er udfordringer med dem under 10 elever, der er på særlige undervisningskontrakter.
- Eleverne mødes med positive forventninger på de interne skoler, og de interne skoler arbejder aktivt med at motivere eleverne til at udvikle sig fagligt og socialt samt deltage i undervisningen.

7.2 De interne skolars syn på den samlede lovgivning på området

Som et supplerende interviewtema blev de 12 interviewede ledere af interne skoler bedt om at forholde sig til lovgivningen på området for interne skoler. I dette afsnit præsenteres således en analyse af lederne af interne skolars syn på den samlede lovgivning på området.

Lederne af de interne skoler fremhæver bredt set, at det er godt, at der stilles krav til skolerne. De fleste ledere af interne skoler er overvejende enige i, at det er godt, at de interne skoler er omfattet af folkeskoleloven. De fortæller eksempelvis følgende: *“Det er hammer godt [at interne skoler skal leve op til folkeskoleloven]. Fordi alle børn har ret til at lære.”*, *“Jeg synes det er rigtig fint, at der er fokus på krav og læring. Jeg ved ikke, hvad alternativet er.”* og *“Jeg forstår godt logikken i, at vi skal leve op til folkeskoleloven, vi vil alle sammen det bedste for eleverne.”*

På den anden side fremhæver lederne af de interne skoler, at kravene kan blive for ambitiøse. Eksempelvis fortæller en skoleleder følgende: *“Jeg kan godt forstå, at kravene skal være høje, men kravene er klart for høje. Når man ikke kan indfri dem i folkeskolen med de her børn, hvordan skal vi så kunne?”*. En anden skoleleder udtrykker det således: *“Altså jeg synes, det er helt vildt uretfærdigt for børnene ... at de skal kunne det samme [som folkeskoleelever] er dybt uretfærdigt”*.

På trods af en overvejende positiv holdning til lovgivningen, mener flere skoleledere altså, at der stilles for store krav. En stor del af de interviewede skoleledere er i forlængelse heraf åbne omkring, at det ifølge dem ikke altid er muligt for skolerne at efterleve lovgivningen. Således fortæller ledere af interne skoler eksempelvis følgende: *“Vi kan ikke altid leve op til det [...] men vi kan få idéer fra fælles mål. Loven har vi og bekendtgørelserne, og så konstruerer vi en hverdag, der ønsker at overholde lovgivningen. Men hverdagen kan skride og blive en anden end hensigten.”*, og *“Der er ikke så meget her, der ville opfylde lovkravene.”*

Særligt kravene til fuld fagrække og undervisningstid fremhæves som svære at leve op til som følge af elevgruppens særlige karakteristika, der ifølge ledere af de interne skoler ofte indebærer svære sociale og faglige udfordringer. Samtidig nævner flere ledere af de interne skoler, at kravene medfører en stigende bureaukratisering med uhensigtsmæssigt meget papirarbejde i forbindelse med dokumentation og dispensationer. Eksempelvis fortæller en leder af en intern skole følgende om uddannelsesparathedsvurderingen i 8. klasse som et eksempel på unødigt bureaukrati:

"Jeg tænker, at der er en masse bureaukrati og kontrolinstanser over ting, der giver sig selv. Det virker som om, at alle prøver at sikre sig, at man ikke kommer på forsiden af Ekstra Bladet. Det kommer ikke børnene til gode. Det er det samme med uddannelsesparathedsvurderingen i 8. klasse. Hvis en elev er uddannelsesparat, er eleven her ikke. Alligevel skal vi bruge tid på det".

En anden skoleleder fortæller ligeledes:

"Der er en masse her de sidste 4-5 år, der gør, at der kommer mere bureaukrati og ting, der er spild af tid. Det, der er vores opgave, er at hjælpe ungerne, og jo mere vi skal skrive til Undervisningsministeriet og Danmarks Statistik, jo mindre tid er der til eleverne. Det virker formålsløst og irriterende."

Ovenstående begrundes i flere tilfælde med, at der ofte er tale om mindre skoletilbud med få ansatte. Derfor kan arbejdet med dokumentation og dispensationer være en stor opgave fordelt på få hænder. I forlængelse heraf fremhæves det derudover, at det for små tilbud kan være meget ressourcekrævende at sikre de nødvendige faglokaler.

Som følge af at flere skoleledere oplever, at de interne skoler kan have svært ved at leve op til lovgivningen, foreslår flere, at interne skoler eller hele specialområdet lægges ind under anden lovgivningen end folkeskoleloven. Det kunne fx være friskoleloven. Det ville ifølge en leder af en intern skole give de interne skoler en større metodefrihed og færre dokumentations- og procedurerekrav:

"Friskolerne har en vis metodefrihed. Man er ikke hængt op på hele folkeskoleloven. [...] Jeg savner, at vi har mere metodefrihed. Vi vil gerne tage børnene med ud og bygge en kano. Der er behov for en dispensation fra de meget klare regler."

De interviewede kommunale repræsentanter ser, ligesom de interviewede ledere af interne skoler, overvejende positivt på lovgivningen på området. De mener således, at det er godt, at man i lovgivningen er ambitiøse på alle børns vegne, ligesom det ifølge de kommunale repræsentanter er godt, at der stilles minimumskrav til, hvor mange elever en intern skole skal have indskrevet. Det bidrager ifølge de kommunale repræsentanter til at sikre et styrket grundlag for udviklingen af et godt læringsmiljø på skolen. Dog fremhæver to af de kommunale repræsentanter, at kravet om, at interne skoler skal have mindst 10 elever, efterlader nogle skoletilbud og deres elever i et "limboland", hvor der indgås individuelle undervisningskontrakter, som der ikke nødvendigvis føres et tilstrækkelig tilsyn med. En enkelt kommunal repræsentant fremhæver en relateret pointe; at kommunerne i forbindelse med deres tilsyn ikke har mulighed for at føre tilsyn med behandlingsdelen af det tilbud, en elev modtager på dagbehandlingstilbuddet/anbringelsesstedet. Dette fremhæves, fordi grænsen mellem undervisning, behandling og fritid, som det blev nævnt i afsnit 4.4, er flydende.

Derudover fremhæver de kommunale repræsentanter, ligesom lederne af interne skoler, elevgruppens karakteristika som et element, der i visse tilfælde kan gøre det svært at opfylde loven. Det forholder kommunerne sig typisk pragmatisk til ifølge de kommunale repræsentanter. Som en kommunal repræsentant formulerer det: *"De sidste fem procent [der hentydes til de fem procent af eleverne med de sværeste udfordringer (red.)] skal have nogle andre muligheder i*

lovgivningen.” Det efterspørges i forlængelse heraf, at lovgivningen efterlader mere fleksibilitet i de særlige situationer, hvor man har brug for det.

Generelt giver de kommunale repræsentanter udtryk for at have et godt indblik i lovgivningen – blandt andet som følge af Undervisningsministeriets hyrdebrev om emnet. Nogle fremhæver i forlængelse heraf, at de interne skolars indblik i lovgivningen er mere begrænset. Det foreslås konkret af de kommunale repræsentanter, at der udarbejdes en vejledning målrettet de interne skoler.

7.3 De interne skolars forventninger til eleverne

I forlængelse af spørgsmål vedrørende tilrettelæggelse af undervisningstilbuddet samt overholdelse af lovgivningen blev de 12 interviewede ledere af interne skoler bedt om at redegøre for deres forventninger til eleverne, særligt i hvilken grad de har høje forventninger til eleverne, samt hvordan de arbejder med det i praksis. Dette for at undersøge om der er en sammenhæng mellem de interne skolars tilgang til eleverne og deres tilsidesættelse af bestemmelser i loven om fuld fagrække og undervisningstid.

De fleste ledere af interne skoler giver udtryk for, at de har positive forventninger til, at eleverne kan udvikle sig fagligt og socialt. Derudover udtrykker flere, at de arbejder med individuelle forventninger til eleverne grundet elevernes forskellige udgangspunkt, og at de har fokus på at sætte forventningerne så høj som muligt, men samtidigt realistisk, så eleverne ikke får (flere) nederlag med skole og læring. Eksempler på skolernes udsagn er indsat i boksen nedenfor.

Boks 7-1: Eksempler på positive forventninger til eleverne

”Vi har sagt til dem, at de skal [op til afgangsprøven], selvom vi godt kan se, at det ikke vil lykkes. Hvis man har for lave forventninger, så bliver profetien opfyldt. De skal jo også videre, så de må godt stå på tæer. Der kommer også forventninger efter skolen. Vi gør dem ingen tjeneste ved ikke at forvente noget. Og vi kan jo blive positivt overraskede.”

”Vi forsøger at bringe dem så langt, som vi overhovedet kan, og vi sætter baren op indtil vi rammer deres udfordringer. De har haft så mange nederlag, inden de kommer her, så de skal gerne have nogle succesoplevelser med skolen, ellers kan vi slet ikke bringe dem videre.”

”For nogen er det svært med høje forventninger, men der er langt mellem elever, der ikke kan leve op til kravene. Hvis man ikke stiller nogen forventninger, så er der heller ikke noget at leve op til. Vi er ikke for hårde ved dem, men vi kan ikke stikke dem blår i øjnene – de kommer ingen vegne, hvis ikke består 9. klasse. Der er ikke noget valg – de skal leve i det samme samfund som os andre.”

”Vi møder eleven der, hvor eleven er. Når de kommer hos os, så har de tit og ofte andre skoleforhold med i bagagen, så når vi modtager dem, så starter vi lidt nede i niveau, og tror på, at det nok skal gå godt. Vi bygger selvfølgelig mere ovenpå, når de er klar til det. Vi prøver på at lave en fornuftig tilgang til forventninger, så det kan honoreres [...]. Vi prøver at presse dem så vidt muligt uden at ødelægge noget.”

Kilde: Ledere af de interne skoler

Stort set alle de interne skoler, der er interviewet i forbindelse med denne undersøgelse, arbejder med positive forventninger til eleverne, men i praksis arbejder de meget forskelligt med disse forventninger. Nogle interne skoler arbejder med motivationsteori og sætter forventninger efter, hvad eleverne motiveres af. Andre interne skoler arbejder med at bevidstgøre eleverne om, at de skal videre i samfundet efter afslutningen af skoleforløbet hos dem. Et eksempel på, hvordan de interne skoler arbejder med forventninger til eleverne:

“Vi arbejder tæt med eleven dialogisk. Arbejder også med at vise eleven fx via UU og PPR, hvad der er muligt. Vi lytter til dem. Vi lader dem være med på, hvad de skal, men samtidig sætter vi den rammer, der er i samfundet, hvor der er en forventning om, at man tager en uddannelse. Kognitivt motiverende.”

I forlængelse af ovenstående har lederne i de interne skoler redegjort for, hvordan de håndterer det, at en elev har svært ved at koncentrere sig i skolen og i det hele taget ikke har meget motivation for at gå i skole. De fleste ledere fremhæver, at de ofte oplever dette, og at det er noget de altid arbejder med. Eksempler på, hvordan de arbejder med disse elever, fremgår nedenfor:

“Der er konstant påvirkning 24/7 til at påvirke dem til at gå i skole og deltage i skoledelen. Følger man ikke dagens program, kan vi trække dem i lommepenge. Relativt lille beløb, og kan virke behavioristisk, men det handler om det kognitive og det gode argument.”

“Vores primære opgave er, at få dem til at være motiveret til at gå i skole. Vi forsøger at finde det, som fremmer deres motivation, så de ikke oplever nederlag. Vi har medindflydelsessamtaler, hvor de er med til at have indflydelse på emner, så vi motiverer dem for at have undervisning.”

Alt i alt indikerer interviewene med lederne i de interne skoler, at de har positive forventninger til eleverne, samt at de arbejder med at motivere eleverne til at udvikle sig fagligt, socialt samt at deltage i undervisningen i skolen.

7.4 Opsummering

Samlet set viser analysen, af de interne skolars tilgang til eleverne samt deres og kommunernes syn på lovgivningen, at både de interne skoler og kommunerne finder det rimeligt, at der stilles krav til de interne skoler på lige fod med folkeskolerne. De interne skoler påpeger dog, at det ikke i alle tilfælde er muligt at leve op til alle kravene. Særligt kravene til fuld fagrække og undervisningstid fremhæves som svære at leve op til som følge af elevgruppens særlige karakteristika, der ifølge lederne af de interne skoler ofte indebærer svære sociale og faglige udfordringer. Kommuner fremhæver til gengæld, at det er positivt, at der er opstillet krav til de interne skoler om, at de skal være normeret til 10 elever ved skoleårets begyndelse, idet det skaber bedre muligheder for at danne et godt læringsmiljø for eleverne. Derudover viser analysen, at de interne skoler arbejder med positive forventninger til elevernes faglige og sociale udvikling, samt at de aktivt arbejder med deres motivation for at deltage i undervisningen i skolen.

8. KOMMUNERNES TILSYN MED UNDERVISNINGEN I DE INTERNE SKOLER

I Undervisningsministeriets vejledningsmateriale om tilsyn med undervisningen på de interne skoler fremgår det, at *tilsynets opgave er at sikre, at undervisningen på den interne skole lever op til kravene i folkeskoleloven på alle områder*. Herunder er det tilsynets opgave at sikre, at kravene til minimumstimetal for folkeskolens fag, undervisningstidens samlede varighed og for fagrække overholdes.

8.1 Hovedpointer

Samlet set viser undersøgelsen af interne skoler følgende vedrørende kommunernes tilsyn med undervisningen på de interne skoler:

- Syv ud af ti kommuner (69 pct.) har udarbejdet en skriftlig tilsynsplan, hvor indholdet af tilsynet er beskrevet. Derudover har de fleste af disse kommuner (87 pct.) beskrevet formålet med tilsynet.
- Halvdelen af kommunerne (48 pct.) gennemfører to tilsynsbesøg hvert skoleår på de interne skoler, og en tredjedel af kommunerne (32 pct.) gennemfører ét besøg hvert skoleår. De resterende kommuner gennemfører enten tilsynsbesøg oftere end to gange pr. skoleår eller et besøg hvert andet skoleår.
- Stort set alle kommuner (98 pct.) dokumenterer tilsynet i en tilsynsrapport eller i et andet format og orienterer de interne skoler om resultaterne af tilsynet efterfølgende.
- Tilsynsrapporten indeholder typisk tilsynets konklusioner (93 pct.), en redegørelse for tilsynets udførelse (87 pct.) og opsamling af drøftelser under tilsynet (76 pct.).

8.2 Tilsynsplan

I spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne er de blevet bedt om at angive, hvorvidt de har en skriftlig plan for, hvordan tilsyn med kommunens interne skoler skal gennemføres. Til det svarer syv ud af ti kommuner (69 pct.) bekræftende, at de har en skriftlig tilsynsplan. Disse kommuner har derefter fået spørgsmål til indholdet af tilsynsplanen. En oversigt over kommunernes svar fremgår nedenfor.

Tabel 8-1: Indhold i tilsynsplanen. Pct. (n).

| Indeholder tilsynsplanen: | Ja | Nej | I alt |
|---|----------|---------|----------|
| ... en beskrivelse af tilsynets indhold? | 100 (38) | 0 (0) | 100 (38) |
| ... en beskrivelse af formålet med tilsynet? | 87 (33) | 13 (5) | 100 (38) |
| ... muligheden for tematiske tilsyn, eksempelvis på baggrund af data om skolens resultater? | 71 (27) | 29 (11) | 100 (38) |
| ... anvendelse af tilsyn på baggrund af en henvendelse? | 13 (5) | 87 (33) | 100 (38) |

Note: N=38 kommuner. Spørgsmålet er kun stillet til de kommuner, der har bekræftet, at de har formuleret en skriftlig tilsynsplan.

Af tabellen fremgår det, at alle kommuner med en skriftlig tilsynsplan har beskrevet tilsynets indhold, og langt hovedparten har desuden en beskrivelse af formålet med tilsynet samt muligheden for tematiske tilsyn. Få kommuner har beskrevet anvendelsen af tilsyn på baggrund af en henvendelse.

De fleste kommuner, der har beskrevet formålet med tilsynet, beskriver, at formålet med tilsynet er at sikre, at undervisningen på de interne skoler lever op til folkeskoleloven, samt at tilsynet både har en kontrollerende funktion og en kvalitetsudviklende/vejledende funktion. Eksempler på beskrivelser af tilsynets formål fremgår i boksen nedenfor og baserer sig på de kommunale repræsentanters besvarelse af spørgeskemaet.

Boks 8-1: Eksempler på beskrivelse af formålet med tilsynet

”Tilsynet skal sikre, at undervisningen i dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, jf. folkeskolelovens § 40, stk. 1.”

”Tilsynet skal sikre, at undervisningen gennemføres i henhold til folkeskoleloven og bekendtgørelse nr. 702 af 23.06.2014 om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i dagbehandlings-tilbud og anbringelsessteder. Tilsynet skal desuden sikre, at undervisningen lever op til undervisningsoverenskomsten og omfatter den fulde fagrække samt at timeplanen opfylder de i folkeskoleloven fastsatte krav til undervisningens samlede varighed.”

”Formålet med tilsynet er at sikre, at undervisningen på den interne skole står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Tilsynet vil omfatte dels det samlede undervisningstilbud (læseplaner og timestfordelingsplaner) og dels den enkelte elevs undervisningstilbud (individuelle elevplaner).”

”Tilsynet er både en vejledning og en kontrolforanstaltning, som skal sikre, at børn, der af kommunalbestyrelsen er henvist til specialundervisning i et dagbehandlingstilbud eller et anbringelsessted, får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Derudover er det tilsynets opgave at sikre, at specialundervisningen i dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet har adgang til de serviceforanstaltninger, ressourcer og hjælpemidler, som ligestiller undervisningen med kommunens folkeskoleundervisning. Det er kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen, som har ansvaret for, at specialundervisningen i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, jf. folkeskolelovens § 40, stk. 1, og § 18, stk. 2, i specialundervisningsbekendtgørelsen.”

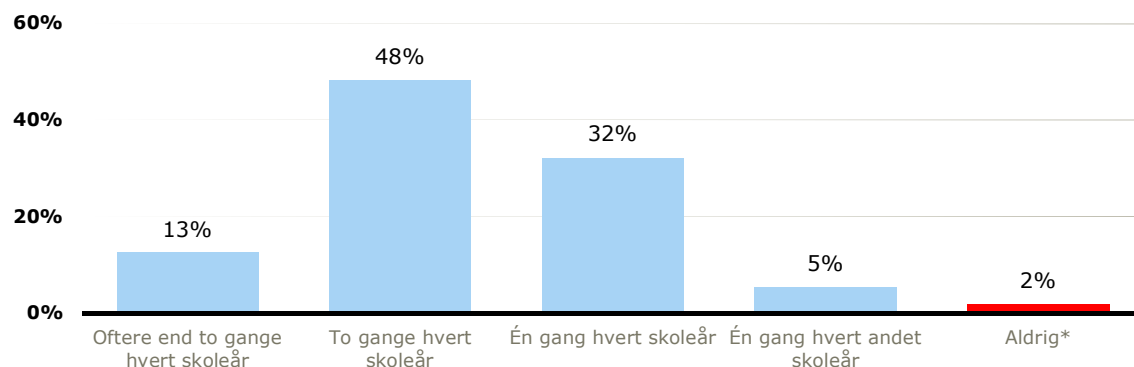
Kilde: Repræsentanter fra kommunerne

8.3 Omfanget af kommunernes tilsyn med de interne skoler

I undersøgelsen har kommunerne oplyst, hvor mange tilsyn de fører med de interne skoler om året. I loven anvises ikke et bestemt antal besøg, og kommunerne kan derfor selv vælges antallet af tilsynsbesøg på de interne skoler. Tilsynet skal blot sikre, at der er etableret viden nok til at vurdere, om undervisningen lever op til kravene i folkeskoleloven.

I nedenstående figur fremgår det, at cirka halvdelen af kommunerne fører tilsyn med de interne skoler to gange hvert skoleår, og en tredjedel fører tilsyn med de interne skoler én gang årligt. Derudover er der enkelte kommuner, der fører tilsyn mere end to gange hvert skoleår, og andre, der fører tilsyn én gang hvert andet skoleår.

Figur 8-1: Hvor ofte fører I tilsyn med hver enkelt intern skole i kommunen? Pct.



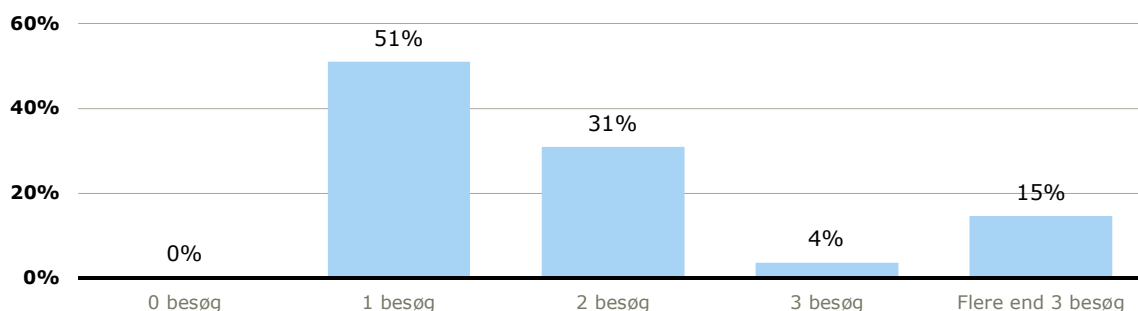
Note: N=56 kommuner. *Kommunen, som aldrig fører tilsyn, skriver som kommentar, at der planlægges et tilsyn én gang årligt.

Til spørgsmålet ovenfor har kommuner kunne angive uddybende kommentarer, hvor flere kommuner præciserer, om der både er tale om anmeldte eller uanmeldte besøg. Nogle skriver, at der som minimum gennemføres et anmeldt og et uanmeldt besøg hvert skoleår. Andre kommuner

uddyber, at der er undtagelser, hvor der ikke er gennemført tilsyn, eller at antallet kan variere afhængigt af behov. Eksempelvis kan der være forhold under et tilsyn, som kræver, at der gennemføres et opfølgende tilsyn. Endelig er der flere kommuner, som peger på, at de udover tilsyn holder løbende møder med skolerne.

Udover antallet af tilsynsbesøg pr. skoleår har kommunerne endvidere oplyst antallet af tilsynsbesøg i forbindelse med det seneste tilsyn med de interne skoler. I figuren nedenfor fremgår oversigten over antallet af besøg.

Figur 8-2: Antallet af tilsynsbesøg som led i kommunens seneste tilsyn med en intern skole. Pct.



Note: N=55 kommuner. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner, der som minimum har ført tilsyn hvert andet skoleår.

Af figuren ovenfor fremgår det, at billedet ser anderledes ud, når kommunerne svarer i forhold til det seneste tilsyn. Her har halvdelen af kommunerne gennemført ét besøg som led i det seneste tilsyn og lidt under en tredjedel har gennemført to besøg. Derudover har hver femte gennemført tre eller flere end tre besøg ved seneste tilsyn.

Dette billede stemmer overens med de interne skolars besvarelse af, hvor mange gange kommunalbestyrelsen har ført tilsyn med undervisningen på deres skole inden for de sidste tre skoleår. De interne skolars besvarelser fremgår i tabellen nedenfor.

Tablet 8-2: Tilsynsbesøg på de interne skoler. Pct. (n).

| Antal tilsyn | (2014/2015) pct. (n) | (2015/2016) pct. (n) | (2016/2017) pct. (n) |
|--------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 0 | 20 (24) | 19 (22) | 16 (19) |
| 1 | 25 (29) | 27 (32) | 28 (33) |
| 2 | 38 (45) | 36 (42) | 36 (42) |
| 3 | 10 (12) | 12 (14) | 12 (14) |
| 4 | 5 (6) | 5 (6) | 6 (7) |
| 5 | 0 (0) | 0 (0) | 1 (1) |
| 6 | 0 (0) | 0 (0) | 0 (0) |
| >6 | 2 (2) | 2 (2) | 2 (2) |
| I alt | 100 (118) | 100 (118) | 100 (118) |

Note: N=118 interne skoler.

Af tabellen fremgår det, at de fleste interne skoler har et eller to årlige tilsynsbesøg, hvor hver tiende har tre eller flere besøg om året. Derudover viser en ekstra analyse af ovenstående, at der er 9 pct. af de interne skoler, som kommunalbestyrelsen ikke har ført tilsyn med i de tre seneste skoleår. Disse interne skoler angiver således nul besøg i alle tre skoleår.

8.4 Indhold og procedurer for tilsynet

I Undervisningsministeriets vejledningsmateriale om tilsyn med undervisningen på de interne skoler fremgår det, at kommunernes tilsyn kan tænkes som et forløb, der indeholder

forberedelse, gennemførelse og efterbearbejdning. I dette afsnit beskrives tilsynets indhold og procedurer ud fra disse tre dele af et tilsynsforløb.

Forberedelse af tilsynet

Forud for et tilsynsbesøg kan kommunen vælge at orientere den interne skole og personalet om, at der gennemføres et tilsyn, samt hvad tilsynets formål og indhold er. I 95 pct. af kommunerne orienteres den interne skole om tilsynet, inden det gennemføres, og af disse kommuner er det også langt hovedparten af dem, der orienterer om formålet og indholdet med tilsynet, inden det gennemføres. Oversigten fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 8-3: Kommunernes orientering om tilsynets formål og indhold forud for tilsynet. Pct. (n)

| | Ja | Nej | I alt |
|---|---------|--------|----------|
| Blev den interne skole orienteret om formålet med tilsynet, inden det blev gennemført? | 94 (49) | 6 (3) | 100 (52) |
| Blev den interne skole orienteret om tilsynets indhold, inden det blev gennemført? | 88 (46) | 12 (6) | 100 (52) |

Note: N=52 kommuner. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner, som orienterede den interne skole inden tilsynet blev gennemført.

De interne skoler har fået samme spørgsmål, og de svarer ligesom kommunerne, at langt de fleste har fået en orientering om formålet med tilsynet, inden det blev gennemført (87 pct.), samt om tilsynets indhold forud for tilsynsbesøget (80 pct.). Det skal dog bemærkes, at der er forskel mellem anmeldte og uanmeldte tilsyn, idet den interne skole ved de uanmeldte besøg i sagens natur ikke på forhånd er orienterede om tilsynet. Indeværende undersøgelse er gennemført i efteråret, og et par af de interviewede kommuner fortæller, at de har de anmeldte besøg i efteråret og de uanmeldte i foråret. Svarene skal derfor ses i lyset af, at det seneste tilsynsbesøg i overvejende grad kan have været et anmeldt besøg.

Undersøgelsen giver ikke et dækkende billede af, i hvilket omfang kommunerne anvender uanmeldte tilsyn, som en del af deres tilsyn med de interne skoler, men flere kommuner, der har mere end ét tilsyn årligt, uddyber, at de har henholdsvis ét anmeldt og ét uanmeldt tilsynsbesøg årligt. Af interviewene med de otte udvalgte kommuner fremgår det, at de uanmeldte tilsyn både kan fungere som en fast praksis for at sikre sig, at kommunen får et oprigtigt billede af de interne skoles undervisningstilbud, og som ekstra kontrol ved bekymringer. Eksempel på kommunernes udsagn om årsager til uanmeldte tilsyn:

"I det omfang, der ikke er den opfølgning, der er aftalt, så giver det anledning til fx uanmeldt besøg."

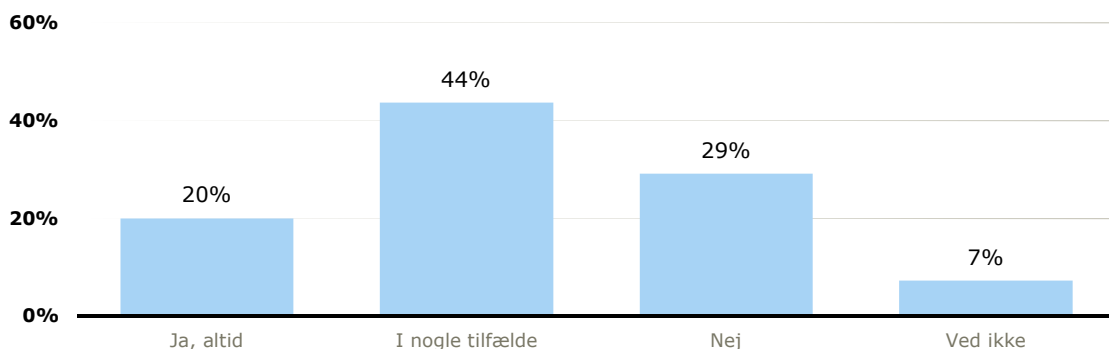
"Kommer vi på uanmeldt besøg, så er det fordi, der er en tilsynsrapport, som ikke er så god."

"Det er fuldkommet samme program, om det er uanmeldt eller anmeldt, og det er det samme, vi ser på begge gange, og vi skriver videre på den samme tilsynsrapport [...] Der kan i øvrigt være et ekstra uanmeldt tilsyn, hvis der er noget, som vi lige skal se på igen."

Ved tilsynet med de interne skoler kan kommunerne forud for tilsynet vælge et tematisk fokus for tilsynet, hvor de eksempelvis ønsker at tale med alle interne skoler om brugen af elevplaner, arbejdet med understøttende undervisning eller lignende.

I undersøgelsen fremgår det, at to tredjedele af kommunerne altid eller i nogle tilfælde gennemfører tilsyn med de interne skoler med et udvalgt tematisk fokus. En tredjedel fører ikke tilsyn med et tematisk fokus. Oversigten fremgår nedenfor.

Figur 8-3: Andel kommuner, der gennemfører tilsyn med interne skoler med et udvalgt tematisk fokus (fx læringsmål eller elevplaner). Pct.



Note: N=55 kommuner. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner, der som minimum har ført tilsyn hvert andet skoleår.

De kommuner, der altid eller i nogle tilfælde fører tilsyn med et tematisk fokus har angivet eksempler på, hvilket tematisk tilsyn de har haft på kommunens tilsyn med de interne skoler. I tabellen nedenfor fremgår en oversigt over eksempler på tematisk fokus for kommunernes tilsyn med de interne skoler.

Tablet 8-4: Eksempler på tematisk fokus for kommunernes tilsyn med interne skoler. Antal.

| | Antal |
|---|-------|
| Elevplaner | 9 |
| Kvalitet af undervisningen/ indhold i undervisningen | 8 |
| Magtanvendelse | 7 |
| Lærerkvalifikationer/ medarbejdernes uddannelse | 5 |
| Overholdelse af lovgivning samt implementering heraf | 4 |
| Læringsmålsstyret undervisning og feedback | |
| Pædagogisk praksis | |
| Forældresamarbejde | |
| Fritagelse for fag | 3 |
| Evalueringer og progression for den enkelte elev | |
| Timetal i undervisning | |
| It i undervisningen | |
| Bevægelse i undervisningen | 2 |
| Procedurer for fritagelse for afgangsprøver og nationale tests | |
| Anvendelse af nationale test | |
| Synlig læring for eleverne | |
| Anti-mobbestrategi | |
| Budget/regnskab | |
| Inklusion af elever på almenområdet | |
| Læsning og skrivning | |
| Fravær | |
| Deltagelse i et lærermøde | 1 |
| Håndtering af klager | |
| Samarbejde med omegnens skoler | |
| Didaktiske overvejelser | |
| Visitationspraksis | |
| Forkortelse af undervisningen jf. § 16 b | |
| Fælles mål | |
| Børneattester | |
| Resultat af den senest obligatoriske trivselsmåling | |
| Samarbejde med PPR og socialrådgivere | |
| Samarbejde med UU | |
| Understøttende undervisning | |

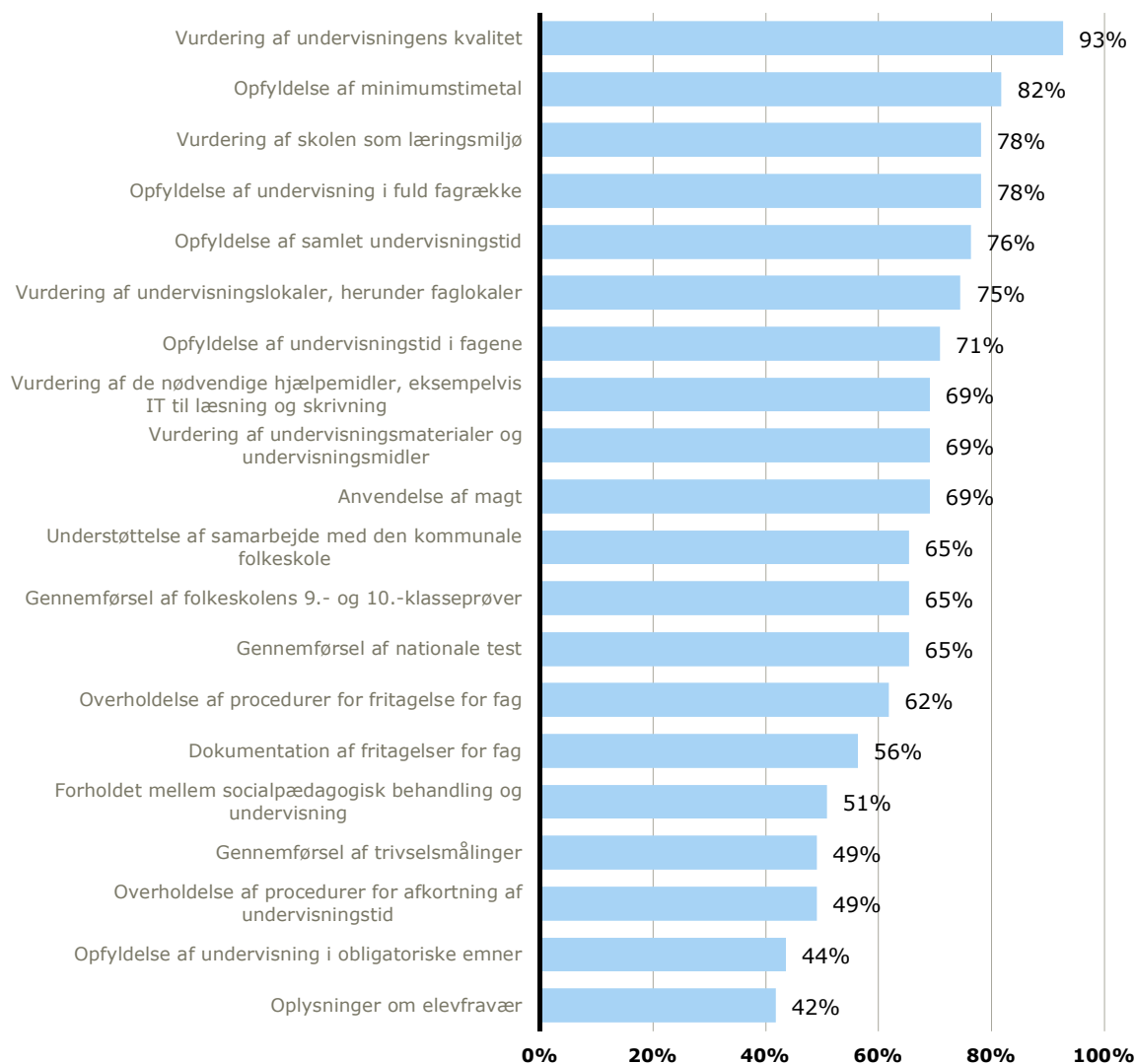
Note: N=35 kommuner. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner, der altid eller i nogle tilfælde gennemfører tilsyn med et udvalgt tematisk fokus. Kommunerne har haft mulighed for at angive mere end et eksempel.

I de uddybende interviews med otte udvalgte kommuner fremgår det, at de udvalgte temaer dels kan være fastsat af kommunen, dels efter dialog med de interne skoler i forhold til, hvad de er optagede af. Eksempelvis er der en kommune, der samler de interne skoler én gang årligt, hvor kommende temaer drøftes. En anden kommune lader de interne skoler vælge et tema for hvert besøg, som de ser på udover det, som kommunen har fastlagt.

Gennemførelse af tilsynet

Når tilsynet gennemføres, skal tilsynet blandt andet sikre, at undervisningen i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder gives i overensstemmelse med de fastsatte time- og læseplaner, herunder fuld fagrække og undervisningstidens samlede varighed (jf. § 14 stk. 3 i bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder). Derudover foreslår Undervisningsministeriet i deres vejledningsmateriale om tilsyn med undervisningen på de interne skoler en række emner og forhold, som kan være indeholdt i kommunernes tilsyn med de interne skoler. I oversigten nedenfor fremgår en oversigt over hvilke elementer, det seneste tilsyn med en intern skole i kommunerne indeholdt.

Figur 8-4: Hvilke af følgende elementer omfattede jeres seneste tilsyn med en intern skole? Pct.

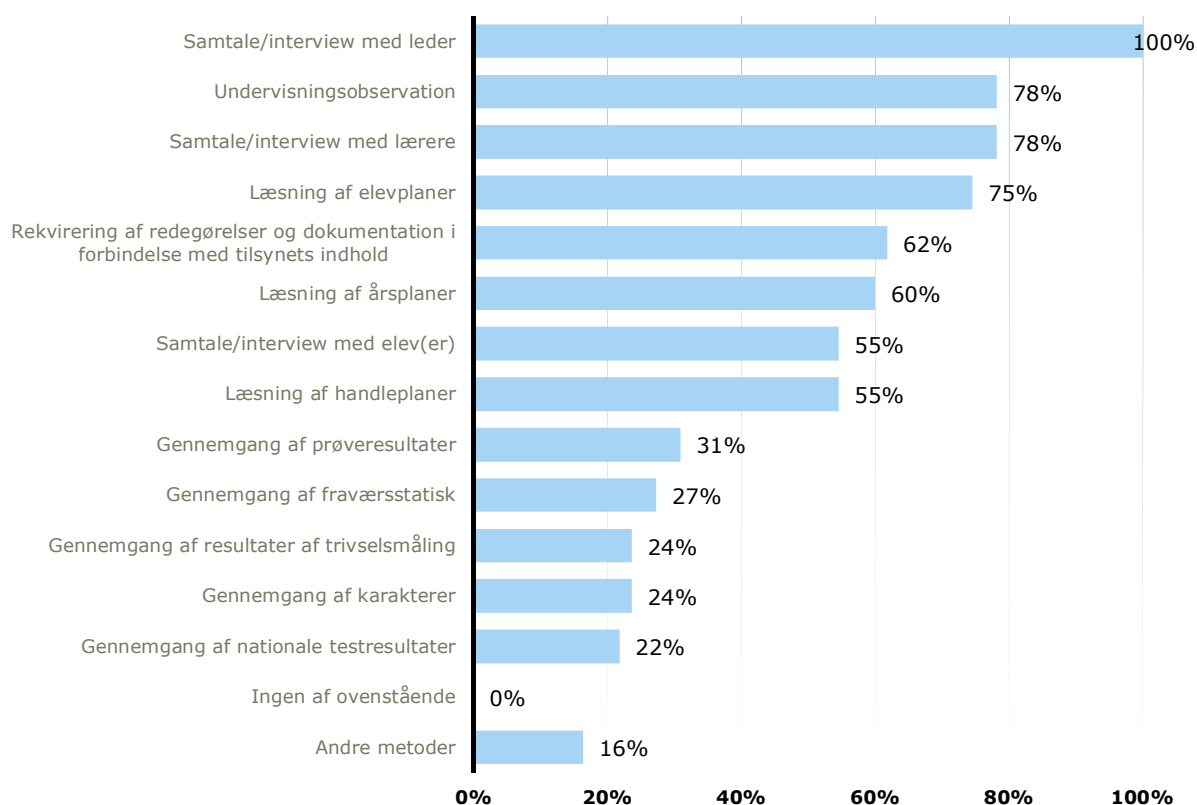


Note: N=55 kommuner. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner, der som minimum har ført tilsyn hvert andet skoleår. Kommunerne har haft mulighed for at sætte flere kryds, hvorfor procenterne ikke summerer til 100.

Af figuren ovenfor fremgår det, at det seneste tilsyn i hovedparten af alle kommuner har omfattet vurdering af undervisningens kvalitet (93 pct.) og opfyldelse af minimumstimetal (82 pct.). Derudover er der en stor del af kommunerne, der ved det seneste tilsyn førte tilsyn med opfyldelse af undervisning i fuld fagrække, vurdering af skolen som læringsmiljø og opfyldelse af samlet undervisningstid (76-78 pct.). Det vil sige, at hovedparten af alle kommuner i det seneste tilsyn har ført tilsyn med time- og læseplanerne, som beskrevet i bekendtgørelsen om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder. I modsætning hertil er det under halvdelen af kommuner, der ved seneste tilsyn førte tilsyn med oplysninger om elevfravær, opfyldelse af undervisning i obligatoriske emner og overholdelse af procedurer for afkortning af undervisningstid (42-49 pct.). Sidstnævnte kan hænge sammen med, at der er meget få, der afkorter undervisningstiden (jf. tidligere afsnit om forkortelse af undervisningen).

Kommunerne har derudover angivet hvilke metoder, de anvendte ved det seneste tilsyn med en intern skole. Her fremgår det, at samtlige kommuner har haft en samtale eller et interview med ledelsen, og at de fleste kommuner derudover har haft en samtale eller et interview med lærere (78 pct.), gennemført en undervisningsobservation (78pct.) og læst elevplanerne (75 pct.). Derudover har en stor del af kommunerne rekvireret redegørelser og dokumentation i forbindelse med tilsynets indhold (62 pct.). De metoder, som færrest kommuner har anvendt, er gennemgang af henholdsvis prøveresultater, fraværstatistik, resultater af trivselsmåling, karakterer og nationale testresultater (22-31 pct.). Se oversigten i figuren nedenfor.

Figur 8-5: Hvilke af følgende metoder involverede jeres seneste tilsyn med en intern skole? Pct.



Note: N=55 kommuner. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner, der som minimum har ført tilsyn hvert andet skoleår. Kommunerne har haft mulighed for at sætte flere kryds, hvorfor procenterne ikke summerer til 100.

I interviewene med både de interne skoler samt kommunerne fremgår det, at tilsyn har flere funktioner, dels en kontrollerende funktion, dels en vejledende funktion. Kommunerne fortæller, at der er løbende dialoger med de interne skoler ved siden af tilsynsbesøgene, og at de interne skoler bruger tilsynet som sparringspartner. Eksempler på kommunernes udsagn:

“Det er i høj grad sparring og ikke blot tilsyn. Skolelederen bruger mig som sparringspartner”

“Vi har et godt samarbejde med dem [de interne skoler] og sparrer, men fortæller dem også, at det er en kontrolfunktion. De er glade for, at det ikke kun er kontrol, men også er faglig sparring.”

Skolerne bekræfter, at tilsynet er mere end kontrol, en leder på en interne skole udtrykker eksempelvis:

“Jeg har brugt ham [den tilsynsførende] til tvivlsspørgsmål. Bruger ham også som sparringspartner på forskellige ting. Det kunne fx være i forhold til fysik/kemi, hvad gør vi, når det ikke kan lykkes på den måde, vi havde tænkt?”

Udover indholdet og metoderne under tilsynet viser undersøgelsen, at kommuner i varierende grad har et systematisk tilsyn med de interne skoler. Nogle kommuner har en fast praksis, de følger systematisk på alle interne skoler. Andre har en mere uformel og usystematisk tilgang. Et eksempel på sidstnævnte fremgår nedenfor.

“Jeg mødes med skolelederen og går en tur, hvor der hilses på hos elever og lærere. Ser, hvad de laver, og stikker en finger i jorden. Efterfølgende tager vi en snak om det, og så har vi typisk nogle temaer, vi snakker om, fx fuld fagrække. Får derefter dokumenter med hjem af forskellig karakter.”

På baggrund af de otte kvalitative interviews med kommunerne fremgår det, at antallet af interne skoler i kommunen har betydning for systematikken. Det vil sige, at jo flere interne skoler, der er i kommunen, desto mere systematisk går kommunerne til værks. Et eksempel på en mere systematisk praksis fremgår i boksen nedenfor.

Boks 8-2: Eksempel på tilsyn med interne skoler i en kommune

“Først drøfter vi med ledelsen, hvordan vi tilrettelægger besøget. I år har vi tema om åben skole, bevægelse og antimobning. Vi spørger også til trivsel, fravær, anti-mobstrategi mv. Det er eksempler på, at vi gør opmærksom på, at der er ændringer i lovgivningen. Derudover taler vi UPV [uddannelsesparathedsvurdering], nationale test, karakterer og alle data, de har.

Vores møde med ledelsen er på et par timer. Derefter ser vi undervisningen. Vi taler en lille smule med dem [lærerne] derude i undervisningen. Vi er kun ude i en halv times tid hver. Vi har ikke interviews med elever og undervisere. Bare det vi lige kan snakke om, når vi er derude med dem.

Efter besøget skriver vi en tilsynsrapport, som sendes til ledelsen. De kan ikke rette i den, men kan sende kommentarer til den, hvis der er noget, vi har misforstået, eller som de vil forklare. Vi opsummerer på dagen, om vi har krav til dem og laver evt. aftaler med dem. Fx senest den og den dato skal de have løst udfordring med kompetencedækning i fysik/kemi. Eller på næste tilsyn ønsker vi at se et eksempel på, hvordan man fritager en elev fra afgangsprøve. Eller, I er ikke færdig med anti-mobstrategi, så de vil vi gerne se næste gang.”

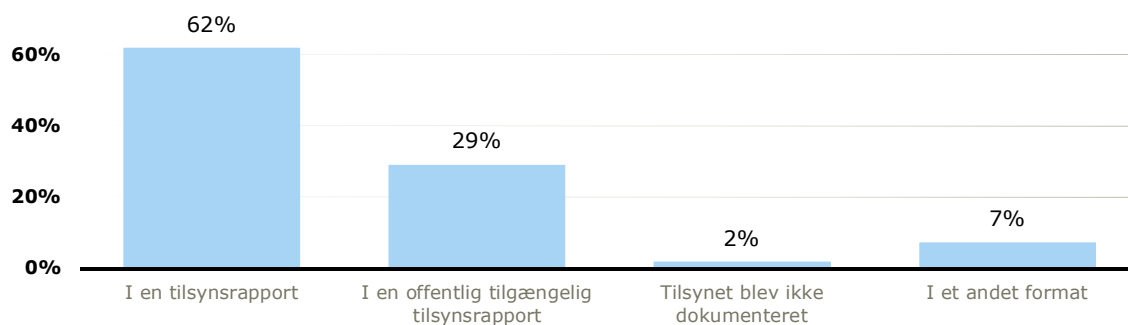
Kilde: En repræsentant for kommunen

I eksemplet i boksen ovenfor fremgår det, at der som led i tilsynet er indlagt en efterbehandling og opfølgning på tilsynet, hvor tilsynet indgår aftaler med den interne skoler frem til næste besøg eller en bestemt dato. I det følgende beskrives kommunernes dokumentation og opfølgning på tilsynsbesøg.

Efterbearbejdning af tilsynet

Efter tilsynsbesøget kan kommunerne vælge at udforme en tilsynsrapport, men det er ikke et krav. I denne undersøgelse angiver kommuner, hvordan de har dokumenteret det seneste tilsyn med en intern skole. Oversigten fremgår af figuren nedenfor.

Figur 8-6: Hvordan blev jeres seneste tilsyn med en intern skole dokumenteret? Pct.

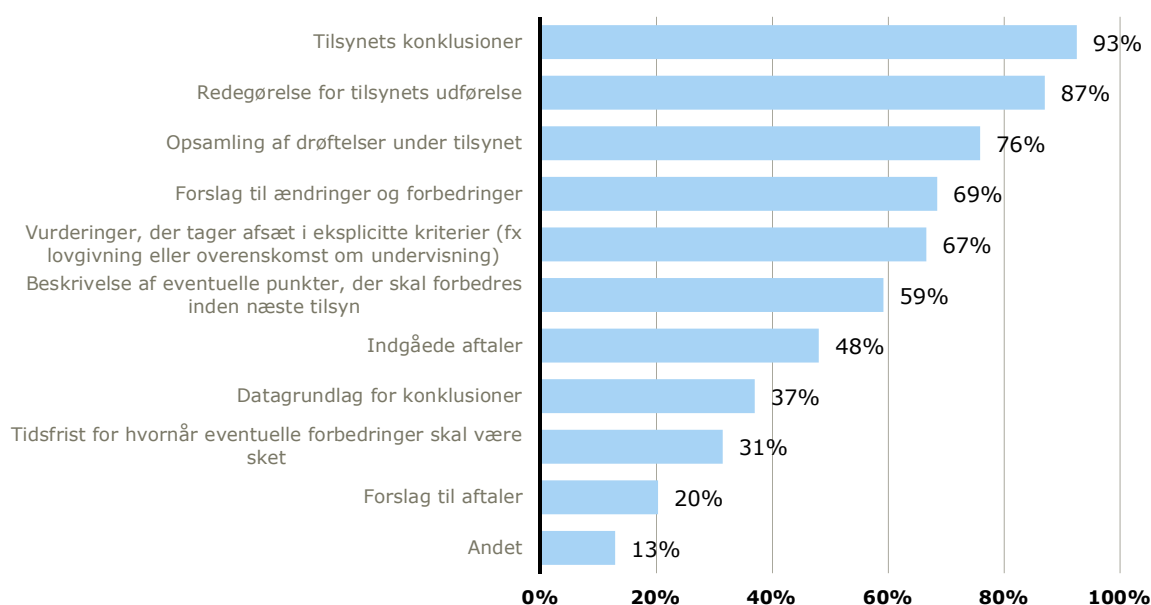


Note: N=55 kommuner. Spørgsmålet er kun stillet til kommuner, der som minimum har ført tilsyn hvert andet skoleår.

Af figuren fremgår det, at næsten alle kommuner (91 pct.) udarbejder en tilsynsrapport til at dokumentere tilsynet. Blandt disse kommuner er det cirka en tredjedel, der derudover gør tilsynsrapport offentlig tilgængelig. De resterende ni pct. har enten ikke dokumenteret tilsynet eller udarbejdet en dokumentation i et andet format, fx notat. De interne skolars besvarelse af samme spørgsmål bekræfter, at hovedparten af de interne skoler (88 pct.) har modtaget dokumentation i form af en tilsynsrapport efter det seneste tilsynsbesøg. Derudover svarer fem pct. af de interne skoler, at de har modtaget dokumentation i et andet format end en tilsynsrapport, og syv pct., at de ikke har modtaget dokumentation.

Såfremt kommuner vælger at udarbejde en tilsynsrapport, anbefaler Undervisningsministeriet en række elementer, som kommunerne med fordel kan beskrive i en tilsynsrapport, herunder opsamling på drøftelser, konklusioner og anbefalinger. I nedenstående figur fremgår en oversigt over elementer, der var beskrevet i den seneste dokumentation af et tilsyn med en intern skole i kommunen.

Figur 8-7: Hvad indeholdt dokumentationen af jeres seneste tilsyn? Pct.



Note: N=54 kommuner. Spørgsmålet er kun stillet til de kommuner, hvor seneste tilsyn blev dokumenteret.

Figuren ovenfor viser, at dokumentationen i kommunerne for langt de fleste indeholder tilsynets konklusioner (93 pct.), en redegørelse for tilsynets udførelse (87 pct.) og opsamling af drøftelser under tilsynet (76 pct.). Til gengæld fremgår datagrundlag for konklusionerne, tidsfrister for hvornår eventuelle forbedringer skal være sket og forslag til aftaler i færre tilfælde (20-37 pct.).

Udover at dokumentere tilsynet har næsten alle kommuner (95 pct.) efterfølgende orienteret den interne skole om tilsynets resultater. Kun få kommuner orienterede ikke om resultaterne efter seneste tilsyn (5 pct.). Dette bekræftes af de interne skolars besvarelse af samme spørgsmål, hvor 89 pct. af de interne skoler, der har haft tilsynsbesøg inden for de seneste tre år, svarer, at de blev orienteret om resultatet af tilsynet. I to af de kommuner, der er interviewet som led i undersøgelsen, fremgår det desuden, at den interne skole har mulighed for at kommentere på tilsynets konklusioner og resultater.

En af konklusionerne på et tilsyn kan være, at undervisningen ikke lever op til folkeskoleloven. Dette har 35 pct. af kommuner konkluderet i forbindelse med et tilsyn af en eller flere interne skoler. I undersøgelsen er disse kommuner blevet spurgt ind til, hvad de gjorde i det seneste tilfælde, hvor det blev konkluderet, at en intern skoles undervisning ikke levede op til folkeskoleloven. Halvdelen af disse kommuner skriver, at skolerne er blevet gjort opmærksom på de forhold, der ikke lever op til folkeskolen, og i flere tilfælde, at de er blevet informeret/vejledt om, hvilke ændringer, der skal iværksættes som følge heraf. De bliver enten gjort opmærksom på det under tilsynet og/eller i tilsynsrapporten. Flere af disse kommuner skriver også, at der gennemføres ekstra, opfølgende tilsyn med de interne skoler, og nogle af dem tager en eller flere samtaler eller møder med ledelsen om kravene om ændringer, herunder hjælper med udarbejdelsen af en handleplan. Derudover er der to kommuner, der nævner, at tilbuddet er blevet lukket.

8.5 Opsummering

Samlet set viser analysen af kommunernes tilsyn med undervisningen på de interne skoler, at hovedparten af kommunerne (69 pct.) har udarbejdet en skriftlig tilsynsplan, hvor indholdet af tilsynet er beskrevet. Derudover har de fleste af disse kommuner (87 pct.) beskrevet formålet med tilsynet. Omfanget af tilsynet med undervisningen på de interne skoler varierer mellem kommunerne, hvor cirka halvdelen af kommunerne (48 pct.) gennemfører to tilsynsbesøg hvert skoleår på de interne skoler, og en tredjedel af kommunerne (32 pct.) gennemfører ét besøg hvert skoleår. Ved tilsynsbesøgene er der i halvdelen af kommunerne i nogle tilfælde et tematisk fokus ved tilsynsbesøgene, hvor 20 pct. af kommunerne altid har et tematisk fokus. De resterende 29 pct. af kommunerne har ikke tematisk fokus ved tilsynsbesøgene. De mest udbredte temaer for tilsynet er elevplaner, kvalitet i undervisningen og magtanvendelser. I forlængelse heraf viser analysen, at langt de fleste kommuner (98 pct.) dokumenterer tilsynet i en tilsynsrapport eller i et andet format og orienterer de interne skoler og resultaterne af tilsynet efterfølgende. Tilsynsrapporten indeholder typisk tilsynets konklusioner (93 pct.), en redegørelse for tilsynets udførelse (87 pct.) og opsamling af drøftelser under tilsynet (76 pct.).